



Internationale de l'Education

Etude sur les tendances en matière de liberté syndicale et de négociation collective dans le secteur de l'éducation depuis la crise financière 2008 - 2013



Rapport réalisé à la demande de
l'Internationale de l'Education

Nora Wintour

SEPTEMBRE 2013



Internationale
de l'Education

Etude sur les tendances en matière de liberté syndicale et de négociation collective dans le secteur de l'éducation depuis la crise financière

2008-2013

**Rapport réalisé à la demande de
l'Internationale de l'Education**

Nora Wintour

SEPTEMBRE 2013



REMERCIEMENTS

L'auteure souhaite remercier pour leurs contributions et leur aide précieuse les chefs responsables et le personnel des affiliés de l'IE dans les différents pays étudiés, chacun d'entre eux étant nommément cités dans les différents chapitres de cette étude. Sans leur dévouement, leur patience vis-à-vis de l'auteure et de ses questions et leur empressement à rechercher et à transmettre les informations demandées, cette étude n'aurait pas vu le jour.

L'auteure tient également à remercier Oliver Liang, expert du secteur de l'éducation à l'OIT, Bill Ratteree, ancien expert du secteur de l'éducation à l'OIT, et Karen Curtis, directrice adjointe du Département des normes internationales de l'OIT, pour leurs commentaires et leurs références utiles.

Toute erreur ou omission dans le présent rapport relève de la seule responsabilité de son auteure.

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS 4

MÉTHODOLOGIE 5

INTRODUCTION 6

ÉTUDES PAR PAYS

 AFRIQUE

 • Ghana 12

 • Ouganda 24

 • Sénégal 19

 • Swaziland 29

 AMÉRIQUES

 • Brésil 35

 • Canada 41

 • Colombie 49

 • Etats-Unis 53

 ASIE/PACIFIQUE

 • Australie 66

 • Fidji 74

 • Japon 79

 EUROPE

 • Allemagne 83

 • Danemark 89

 • Espagne 98

 • Grèce 108

 • Hongrie 117

 • Pologne 123

 • Royaume-Uni 128

 • Suède 135

CONCLUSIONS 142

ANNEXE 153



AVANT-PROPOS

Dans nombre de pays, la crise financière qui sévit depuis 2008 a servi de prétexte aux gouvernements pour réduire les budgets de l'éducation et, en particulier, les salaires et les prestations des personnels de l'éducation. Les syndicats ont dû faire face à des défis sans précédent pour préserver les droits acquis et leur représentation et maintenir et renforcer les dispositions en matière de négociation collective.

L'Internationale de l'Education a commandé la présente étude afin de dégager les tendances en matière de liberté syndicale et de négociation collective dans une sélection de pays à travers le monde, que ces pays aient été profondément frappés par la crise, comme les Etats-Unis, l'Espagne et la Grèce, ou qu'ils aient continué à jouir d'une croissance économique relativement continue, comme le Brésil et le Ghana.

L'étude brosse un tableau général de la mesure dans laquelle les enseignants sont autorisés à constituer des syndicats ou à se syndiquer plutôt que de rejoindre une association professionnelle et détaille le cadre et la portée de la négociation collective, là où elle est autorisée. Elle tente d'identifier et d'expliquer les changements intervenus au cours des quatre dernières années, soit depuis 2008, dans les pays sélectionnés. Enfin, l'étude présente quelques rares cas de bonnes pratiques en matière de dialogue social renforcé et les types de stratégies que les syndicats ont utilisés pour défendre et promouvoir la liberté syndicale et la négociation collective.

Fred van Leeuwen,
Secrétaire général
Internationale de l'Education

MÉTHODOLOGIE

L'étude repose, dans une large mesure, sur un questionnaire adressé aux membres de l'IE dans les pays sélectionnés, dont les réponses ont été complétées par des entretiens personnalisés avec des représentants syndicaux. Un premier projet de rapport par pays a été adressé aux affiliés de l'IE afin de recueillir leurs commentaires et d'y apporter des précisions supplémentaires. Les informations de fond et les documents juridiques ont été mis à disposition par la Commission d'experts de l'OIT pour l'application des conventions et recommandations (CEACR) et par le Comité de la liberté syndicale (CLS) de l'OIT. L'auteure a pu consulter la base de données NATLEX de l'OIT, ainsi que d'autres rapports de cette organisation et les rapports du Comité conjoint OIT/UNESCO d'experts sur l'application de la recommandation concernant la condition du personnel enseignant (CEART). Pour l'Europe, les études de l'Observatoire européen des relations industrielles en ligne (EIRO) sur la représentativité des organisations des partenaires sociaux européens dans le secteur de l'éducation ont également fourni des informations précieuses. Par ailleurs, les rapports annuels de la Confédération syndicale internationale (CSI) sur les droits syndicaux et le Baromètre de l'IE ont constitué des sources de référence extrêmement utiles.

La sélection des pays sur lesquels a porté la présente étude est le résultat du travail du personnel du siège et des bureaux régionaux de l'Internationale de l'Education, qui a cherché à obtenir un échantillon représentatif de la situation dans le monde. Bien que l'intention initiale ait été d'inclure des pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord, la situation politique actuelle n'a pas permis de mener à bien cette étude dans la région.

INTRODUCTION

De l'avis de l'IE et de ses affiliés, si l'on veut parvenir à une éducation de qualité pour tous, les enseignantes et les enseignants doivent être traités comme des professionnels et des travailleurs jouissant des droits fondamentaux au travail. «Le droit de s'associer et de former des syndicats indépendants démocratiques et représentatifs doit s'appliquer aux enseignant(e)s et aux autres employé(e)s de l'éducation de tous les pays, à tous les niveaux et dans toutes les institutions d'éducation, qu'elles soient publiques ou privées. Ces droits syndicaux, y compris le droit de grève, doivent être respectés par les autorités publiques. [...] Les salaires, les conditions de travail et les structures de carrière des employé(e)s de l'éducation doivent être négociés avec les syndicats par le biais d'un processus de négociation collective»¹.

Or, dans la pratique, les conditions d'emploi des enseignants varient largement dans les différentes régions du monde, tout comme le droit d'organisation, de négociation collective et de grève. Ces différences résultent, pour une large part, de conceptions différentes des notions de «secteur public» et d'«agent public» ainsi que des exclusions et des restrictions imposées aux fonctionnaires par les autorités publiques, qu'elles soient centrales ou locales, et des modifications aux clauses contractuelles des enseignants, notamment le recours accru aux contrats précaires.

L'étude d'ensemble de l'OIT conclut que «... l'adoption (et la ratification par un nombre important d'Etats) des conventions 151 et 154 a fait naître la conviction au cours des dernières décennies que les conditions d'emploi dans la fonction publique ne peuvent être déterminées de manière unilatérale, le cadre adéquat devant passer par une participation complète des organisations syndicales d'agents publics. Dans le cadre de cette évolution, on peut observer, outre le recours généralisé à la consultation bipartite, une expansion claire du droit de négociation collective des conditions d'emploi dans le secteur de l'administration publique en Europe et en Amérique latine, dans un nombre considérable de pays d'Afrique et dans un certain nombre de pays d'Asie et d'Océanie»².

Statut des enseignantes et des enseignants

Dans l'éducation publique, les enseignants sont généralement recrutés en tant qu'agents publics et sont donc couverts par la législation du travail applicable au secteur public. Cette législation peut soit être spécifique à la profession enseignante, soit couvrir certaines catégories d'agents publics, habituellement ceux employés dans l'administration et les services publics, mais pas dans les entreprises publiques. Dans certains pays, les

¹ Document politique sur l'éducation de l'Internationale de l'Éducation, «Une éducation de qualité pour bâtir l'avenir», p. 10.

² «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, Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, Rapport 111, partie 1B, Conférence internationale du travail, 102e session, 2013, paragraphe 581.

enseignants sont recrutés en tant que membres de la fonction publique, c'est-à-dire qu'ils sont directement engagés dans l'administration de l'Etat, dans laquelle la catégorie des enseignants a été incluse.

Néanmoins, les conditions d'emploi des enseignants ne sont pas toujours identiques à l'intérieur d'un pays donné. De plus en plus, les enseignants sont recrutés dans le cadre de contrats de courte durée ou à durée déterminée, qui sont renouvelés régulièrement, en vertu de la législation générale du travail applicable au secteur privé, en attendant que de nouveaux postes de fonctionnaires permanents soient ouverts. Les enseignants auxiliaires, ou les enseignants ne possédant pas le seuil de qualification pour être nommés fonctionnaires, peuvent également être employés selon la législation générale du travail. Par ailleurs, dans certains pays, les enseignants peuvent avoir des statuts contractuels différents, l'exemple le plus marquant étant celui de l'Allemagne, où une distinction est opérée entre un fonctionnaire (*Beamte*) et un agent public (*Angestellte*). De plus, dans certains pays, les enseignants du secteur privé sont recrutés conformément à la législation générale du travail.

Dans les (27) Etats membres de l'UE, le statut des enseignants en tant que fonctionnaires de carrière est nettement moins généralisé que dans le passé³.

Droit syndical

La convention 87 de l'OIT (1948) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical reconnaît clairement le droit des travailleurs des secteurs public et privé à s'organiser. L'article 2 dispose, en effet, que «Les travailleurs et les employeurs, sans distinction d'aucune sorte, ont le droit, sans autorisation préalable, de constituer des organisations de leur choix [...]».

Pourtant, dans certains pays, des catégories d'enseignants sont exclues du champ d'application de la législation régissant les relations au sein de la fonction publique, généralement celles occupant des fonctions d'encadrement ou de décision, comme dans certaines provinces canadiennes. Or, les conventions de l'OIT ne limitent l'application des droits fondamentaux qu'à la police et à l'armée⁴. Le Comité de la liberté syndicale et la commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations de l'OIT ont, à plusieurs reprises, expressément déclaré que les enseignants ont le droit de s'organiser⁵.

³ Document de travail des services de la Commission européenne, *Supporting the Teaching Profession for Better Learning Outcomes*, SWD (Final) 374, Strasbourg, 20.11.2012 (en anglais).

⁴ OIT, *Liberté syndicale et négociation collective, Étude d'ensemble des rapports sur la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, et la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, Conférence internationale de l'OIT, Rapport III (Partie 4B), 81e session, Genève, 1994, paragraphe 49.*

⁵ *Ibidem*, paragraphe 86.

En outre, la convention de l'OIT reconnaît aux agents de la fonction publique le droit de constituer des organisations non seulement à des fins culturelles et sociales, mais aussi dans le but de renforcer et de défendre leurs intérêts professionnels et économiques.

Droit de négociation collective

La négociation collective contribue à l'établissement de conditions de travail équitables et d'autres avantages et fait partie intégrante de la prestation de services éducatifs de qualité. Par ailleurs, elle sert de base à la prévention des conflits du travail et à l'établissement de procédures de résolution des conflits, notamment dans le cadre d'une crise économique ou d'autres circonstances particulières.

Le Comité de la liberté syndicale de l'OIT et la commission pour l'application des conventions et recommandations ont spécifiquement reconnu le droit des enseignants à la négociation collective. Il est utile de mentionner ici un exemple récent relatif à l'Allemagne, qui concerne la convention 98 de l'OIT :

«La commission rappelle une fois de plus qu'il est contraire à la convention d'exclure du droit de négocier collectivement les salariés du secteur public qui ne sont pas commis à l'administration de l'Etat. A cet égard, la commission considère que les enseignants exercent des fonctions qui sont différentes de celles des fonctionnaires commis à l'administration de l'Etat (et par conséquent du «Bund») et doivent bénéficier des garanties prévues par *l'article 4 de la convention*»⁶.

L'article 6 de la convention 98 de l'OIT (1949) sur le droit d'organisation et de négociation collective ne limite ce droit qu'à la police, aux forces armées et aux fonctionnaires publics directement commis à l'administration de l'Etat⁷. L'article 6 dispose que «La présente convention ne traite pas de la situation des fonctionnaires publics et ne pourra, en aucune manière, être interprétée comme portant préjudice à leurs droits ou à leur statut».

La convention 151 de l'OIT (1978) concernant les procédures de détermination des conditions d'emploi dans la fonction publique avait pour but de renforcer le droit des fonctionnaires à négocier leurs conditions d'emploi, mais autorisait également «toute autre méthode permettant aux représentants des agents publics de participer à la détermination desdites conditions»⁸. Une fois encore, les seules exclusions concernaient la police, les forces armées et les cadres supérieurs.

La convention 151 de l'OIT offre une interprétation plus souple que ce que souhaiteraient l'IE et ses affiliés, étant donné qu'elle permet à la fois la négociation collective et la

⁶ Voir, notamment, le rapport du CEACR adopté en 2009 et publié lors de la 99^e session de la Conférence internationale du travail, 2010, Allemagne, Convention n° 98 de l'OIT.

⁷ OIT, *Liberté d'association et négociation collective*, Études d'ensemble de 1973 et 1983, paragraphes 138 et 155, respectivement.

⁸ Article 7 de la convention n° 151 de l'OIT.

consultation. Elle estime que «les négociations ne doivent pas nécessairement aboutir à des instruments légalement contraignants dans la mesure où il est tenu compte de bonne foi de leurs résultats»⁹. La commission d'experts de l'OIT considère également qu'une disposition législative autorisant le parlement ou l'autorité budgétaire compétente à fixer des limites supérieures ou inférieures pour les négociations salariales ou à élaborer un paquet budgétaire dans le cadre duquel les parties peuvent négocier, est conforme à la convention¹⁰.

Le Comité de la liberté syndicale a également observé que l'article 4 de la convention 98 contient des dispositions plus favorables aux travailleurs que l'article 7 de la convention 151 dans un secteur d'activité tel que l'enseignement public, où les deux conventions sont applicables, étant donné que ledit article 4 inclut la notion de négociation volontaire et d'indépendance des parties à la négociation. De ce fait, compte tenu de l'article premier de la convention 151, l'article 4 de la convention 98 devrait s'appliquer de préférence à l'article 7 de la convention 151, qui invite les autorités publiques à promouvoir la négociation collective soit par des procédures permettant cette négociation, soit par toute autre méthode permettant aux agents publics de participer à la détermination de leurs conditions d'emploi¹¹.

La convention 154 de l'OIT concernant la promotion de la négociation collective s'applique aux secteurs public et privé, une fois de plus à la seule exception de la police et des forces armées. L'adoption de la convention 154 a consacré la reconnaissance internationale du fait que la négociation collective est la méthode privilégiée pour déterminer les conditions d'emploi dans les secteurs public et privé¹². Néanmoins, dans le secteur public, la convention prévoit que la législation ou la réglementation nationale instaure des modalités particulières.

Modèles de négociation collective

L'EIRO a donné la définition suivante: «La négociation collective véritable implique une réglementation conjointe des conditions d'emploi résultant de négociations entre des parties ayant des droits de négociation égaux. D'un point de vue juridique, on entend par négociation collective véritable le fait que la législation relative à la négociation collective applicable au secteur privé s'applique également au secteur public»¹³.

⁹ Voir également le rapport de la CEACR adopté en 2009 sur l'Allemagne.

¹⁰ Gernigon, Bernard, *Labour relations in the public and para-public sector*, document de travail, OIT, 2007, p. 10.

¹¹ *Ibidem*, Gernigon, p. 13.

¹² *Ibidem*, Gernigon, p. 14.

¹³ Observatoire européen des relations industrielles en ligne (EIRO), *Études sur la représentativité des organisations des partenaires sociaux européens dans le secteur de l'éducation: étude comparative* http://www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn1001017s/tn1001017s_1.htm (en anglais), consulté le 21.11.2012.

Il existe un large éventail de modèles par lesquels les syndicats peuvent s'engager dans un processus de consultation ou dans des négociations effectives avec les autorités, alors que le pouvoir statutaire de déterminer les conditions d'emploi reste unilatéralement aux mains des autorités publiques. On trouve également des situations médianes, dans lesquelles, aux termes de la loi, ce sont les autorités publiques qui déterminent unilatéralement les conditions d'emploi formelles, mais où cette détermination a été précédée dans les faits par des négociations, qui sont généralement considérées comme contraignantes dans la pratique¹⁴.

Droit de grève et services essentiels

De l'avis du Comité de la liberté syndicale et de la commission d'experts, l'interdiction du droit de grève est autorisée pour les services essentiels, à savoir ceux dont l'interruption mettrait en danger, dans l'ensemble ou dans une partie de la population, la vie, la sécurité ou la santé des personnes, et dans le cas des fonctionnaires qui exercent des fonctions d'autorité au nom de l'Etat. Le comité considère que les enseignants ne relèvent pas de la catégorie des fonctionnaires exerçant l'autorité au nom de l'Etat. D'autre part, les chefs d'établissement d'enseignement et leurs adjoints peuvent être considérés comme exerçant une autorité au nom de l'Etat et leur droit de grève peut donc être restreint, voire interdit.

Certains pays ont tenté d'inclure les enseignants dans la définition des services essentiels et de limiter ainsi leur droit de grève. A cet égard, l'IE souscrit pleinement à la position de l'OIT selon laquelle les enseignants ne fournissent pas des services essentiels au sens strict du terme et peuvent donc exercer leur droit de grève sans restrictions indues. Cependant, l'OIT a également considéré que, dans certaines circonstances, le maintien d'un service minimum peut être envisagé¹⁵.

Droits civils et politiques

L'OIT a, à de multiples reprises, souligné l'interdépendance entre l'exercice des droits civils et politiques et du droit à la liberté syndicale. Dans les pays où la liberté d'expression et d'assemblée est niée, où des détentions arbitraires ont lieu et où il n'existe pas de garantie de procès équitable, il ne saurait y avoir exercice authentique de la liberté syndicale ni de la négociation collective.

Circonstances économiques exceptionnelles

Depuis la crise financière de 2008, quelques gouvernements ont prétexté qu'en raison des circonstances économiques exceptionnelles, il y avait lieu d'abroger les conventions collectives existantes, d'imposer des accords salariaux et d'autres conditions par la voie

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Paragraphe 130, p. 52, *Étude d'ensemble sur les conventions fondamentales concernant les droits au travail à la lumière de la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, 2008, Rapport 111 de la commission d'experts (Partie 1B), 2012.*

législative, parfois avec effet rétroactif ou pour de longues périodes, et d'adopter une législation de retour au travail plutôt que de recourir aux procédures de conciliation et d'arbitrage existantes.

A cet égard, la commission d'experts considère que la modification ou le rejet par un parlement d'une convention collective préalablement conclue entre les pouvoirs publics est contraire à la convention et aux principes de libre négociation collective. La commission a également indiqué qu'il conviendrait de donner la priorité à la négociation collective pour déterminer les conditions d'emploi des agents publics, plutôt que d'adopter une législation visant à restreindre les salaires dans le secteur public dans le contexte d'une stabilisation de l'économie¹⁶.

En outre, la commission est d'avis que les restrictions du contenu de conventions collectives futures, notamment en ce qui concerne les salaires, imposées par les autorités en raison de considérations importantes de politique économique et sociale ne sont admissibles que si elles sont précédées de consultations des organisations de travailleurs et d'employeurs et répondent aux conditions suivantes : être appliquées à titre exceptionnel et uniquement dans la mesure du nécessaire ; ne pas excéder une durée raisonnable et s'accompagner de garanties adéquates conçues pour protéger efficacement le niveau de vie des travailleurs concernés, en particulier de ceux qui seront probablement les plus touchés¹⁷.

¹⁶ *Ibidem*, Gernigon, p.19. Voir aussi Comité de la liberté syndicale, OIT, 364e rapport, cas 2821 (Canada), où le comité déclare : Le comité regrette que le gouvernement se soit senti contraint de recourir à de telles mesures rétroactives et veut croire qu'il évitera de recourir à une intervention législative rétroactive dans le processus de négociation collective dans le futur.

¹⁷ B. Gernigon, A. Otero et A. Guido: *Collective bargaining: ILO standards and principles of the supervisory bodies*, Genève, OIT, 2000, p. 75–77. [Extrait de V. Ratnam et S. Tomoda: *Practical guide for strengthening social dialogue in public service reform*, Genève, OIT, 2005].



AFRIQUE

GHANA¹⁸

Affiliés de l'IE

GNAT	Ghana National Association of Teachers
NAGRAT	National Association of Graduation Teachers
TEWU	Teachers and Educational Workers Union

Autres syndicats

UTAG	University Teachers' Association of Ghana
FUSSAG	Federation of University Senior Staff Association of Ghana
POTAG	Polytechnic Teachers' Association of Ghana

Densité syndicale : environ 30% de la main-d'œuvre formelle.

Ratifications

- C 87 Convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical (1948), ratifiée en 1965
- C 98 Convention sur le droit d'organisation et de négociation collective (1949), ratifiée en 1959
- C100 Convention sur l'égalité de rémunération (1951), ratifiée en 1968
- C111 Convention concernant la discrimination (emploi et profession) (1958), ratifiée en 1961
- C144 Convention sur les consultations tripartites (1976), ratifiée en 2011
- C151 Convention sur les relations de travail dans la fonction publique (1978), ratifiée en 1986

Contexte

Réforme de l'enseignement

La dernière grande réforme du système éducatif a eu lieu en 2008 avec l'adoption de la nouvelle loi sur l'enseignement, qui a remplacé la loi sur l'enseignement de 1961. L'enseignement élémentaire universel couvre désormais 11 années jusqu'à l'enseignement secondaire de premier cycle et est à la fois gratuit et obligatoire. La réforme a inclus la mise à niveau des centres de formation des enseignants et des améliorations ont été apportées aux conditions d'emploi. Le but des réformes était de recentrer les ressources

¹⁸ L'auteure adresse ses remerciements et sa reconnaissance à Irene Duncan Adanusa, Secrétaire générale de la Ghana National Association of Teachers, qui a fourni des informations et des commentaires précieux pour cette étude nationale.

sur l'enseignement primaire et de relever les normes éducatives en chute libre, de combler le manque de centres de formation pour enseignants et la pénurie d'enseignants qualifiés et de résoudre le sous-financement de l'enseignement supérieur. La création et la gestion d'écoles élémentaires et d'établissements du second cycle devaient être confiées aux assemblées de district, qui étaient chargées de mettre sur pied un *District Education Oversight Committee* (comité de contrôle de l'enseignement dans le district), composé d'un représentant de l'association des enseignants et d'un autre de la direction de l'enseignement du district. La mise en œuvre de ces réformes demeure toutefois un défi.

Le *Ghana Education Service* coordonne la politique nationale de l'éducation pour l'enseignement primaire et secondaire. La loi de 1995 sur le *Ghana Education Service* (loi n° 506) a reconnu la GNAT et le TEWU en tant qu'organisations habilitées à représenter les enseignants auprès du *Ghana Education Service Council* (Conseil de l'éducation du Ghana) en ce qui concerne les conditions d'emploi. Le Conseil a instauré un système de retenue à la source des cotisations. Le *National Inspectorate Board* (Bureau national d'inspection) contrôle les écoles et évalue la qualité de leur gestion et de l'enseignement qu'elles dispensent; le *National Teaching Council* (Conseil national de l'enseignement) établit des normes professionnelles, est chargé de l'enregistrement des enseignants et dispose d'une commission de discipline. Le *National Council for Tertiary Education* (Conseil national de l'enseignement supérieur) joue un rôle similaire. Le *National Council for Curriculum and Assessment* (Conseil national des programmes et de l'évaluation) comprend des représentants des associations d'enseignants.

Il existe également un *Consultative Council of Teachers' Associations* (Conseil consultatif des associations d'enseignants), qui fait fonction de groupe de perfectionnement professionnel pour des enseignants spécialisés dans une matière.

Si l'accès à l'éducation s'est amélioré, le taux d'alphabétisation des jeunes adultes s'établit à 80% et le taux net d'inscription dans le primaire est de 76%. Le taux de décrochage scolaire et de redoublement reste un défi, tout comme les résultats d'apprentissage, notamment dans les zones rurales. Seuls 5% des enfants parviennent à une maîtrise de l'anglais dans le pays; ce taux atteint 10% en mathématique¹⁹.

On observe toujours une grave pénurie d'enseignants qualifiés. Le pourcentage d'enseignants qualifiés dans le primaire a chuté à 46% en 2009, alors qu'il se situait à 65% en 2002, ce qui traduit des problèmes de recrutement et de rétention du personnel qualifié, notamment en raison des migrations vers l'étranger.

¹⁹ *From Schooling Access to Learning Outcomes: An Unfinished Agenda An Evaluation of World Bank Support to Primary Education*, 2006, Banque mondiale, Washington.

Cadre des relations de travail

Liberté syndicale

La Constitution de 1992 garantit la liberté syndicale. La loi de 2003 sur le travail a réaffirmé ce droit, bien que l'OIT ait demandé des amendements concernant certaines exclusions, comme le droit des travailleurs occupant des fonctions de direction et de décision de créer des organisations de leur choix et de s'y affilier, l'exclusion relative au personnel de sécurité et de renseignement et une large définition de l'interdiction du droit de grève dans les services essentiels²⁰. La loi sur le travail permet à deux travailleurs ou plus de constituer un syndicat s'ils sont employés dans la même entreprise, ce qui a abouti à une prolifération des syndicats. Les enseignants font partie de la fonction publique. Ils peuvent créer des syndicats et s'y affilier librement et ont le droit de grève. Au Ghana, les agents de la fonction publique ont également le droit de s'organiser et de s'affilier à un syndicat.

La *Ghana National Association of Teachers* a été fondée en 1932 et a été officiellement reconnue en tant qu'organisation d'enseignants par le gouvernement de la Première République (1957-1966). Elle n'a été enregistrée comme syndicat qu'après l'adoption de la loi de 2003 sur le travail. Les autres syndicats du secteur non tertiaire sont la NAGRAT et le TEWU. Le TEWU et la FUSSAG sont membres du *Ghana Trade Union Congress*.

Négociation collective

La loi de 1965 sur les relations de travail a reconnu pour la première fois le droit des travailleurs du secteur public à négocier collectivement, quand bien même son champ d'application était limité. La loi sur les services publics de 1994 a institué le *Public Services Joint Standing Negotiating Committee* (commission de négociation permanente conjointe des services publics), qui existe toujours aujourd'hui, mais est désormais régie par les dispositions de la nouvelle loi sur le travail.

La loi de 2003 sur le travail réglemente la reconnaissance des syndicats aux fins de la négociation collective et impose que le directeur général du ministère du Travail délivre un certificat de négociation au syndicat le plus représentatif dans la catégorie de travailleurs concernée. L'OIT a mis en cause le caractère discrétionnaire de ce pouvoir.

La GNAT a reçu un certificat de négociation collective en 2006 et est habilitée à négocier les salaires et les conditions de travail au nom des autres syndicats du secteur de l'éducation dans le cadre de la commission de négociation conjointe des services publics. Le droit de grève accordé par la nouvelle loi sur le travail de 2003 a considérablement renforcé la position des syndicats enseignants.

La *National Labour Commission* (Commission nationale du travail) a également été créée par la loi sur le travail afin de faciliter le règlement des conflits du travail par le dialogue. Son mandat couvre tous les employés et les travailleurs, à l'exception des forces armées, de la police et du personnel pénitentiaire, ainsi que les agents des douanes et accises.

Le *Trade Union Congress*, la principale centrale syndicale, est représenté au sein de la *Fair Wages and Salary Commission* (FWSC ou Commission pour des salaires équitables, la Commission nationale du travail et le *Social Security National Insurance Trust* (SSNIT ou fonds national d'assurance sociale). Le gouvernement ghanéen a ratifié la convention 144 de l'OIT sur les consultations tripartites (1976) en juin 2011, ce qui témoigne de son intention de promouvoir le dialogue social à tous les niveaux.

La Commission pour des salaires équitables a été instituée en 2007 par un acte parlementaire pour :

- a) garantir une mise en œuvre équitable, transparente et systématique de la politique gouvernementale en matière de salaires de la fonction publique ;
- b) conseiller le gouvernement et veiller à ce que les décisions soient mises en œuvre en ce qui concerne les salaires, les grades et le classement ;
- c) engager des négociations lorsque la rémunération est financée par des fonds publics²¹.

La commission est chargée de la mise en œuvre de la politique des salaires de la fonction publique et a été instituée afin de procéder à une évaluation des emplois dans le secteur public en vue de transférer des agents du secteur public dans le *Single Spine Salary System* (SSSS ou système de rémunération de base unique). Elle est également responsable de la coordination des processus de négociation collective dans le secteur public et de «l'établissement à l'intérieur du système salarial de la fonction publique d'un mécanisme destiné à attirer et à retenir les compétences essentielles»²².

Exercice d'évaluation des emplois dans le secteur public et système unique de rémunération du Ghana

L'exercice d'évaluation des emplois était une tâche gigantesque. Il a duré deux ans et a porté sur plus de 470 000 travailleurs du secteur public dans plus de 80 institutions publiques. La migration des travailleurs du secteur public dans le nouveau système a débuté en janvier 2010 et s'est achevée en décembre 2011. Auparavant, les travailleurs du secteur public étaient répartis dans une centaine de structures salariales distinctes. Les services éducatifs et de santé faisaient partie de la structure salariale universelle du Ghana, mais un grand nombre d'autres régimes salariaux coexistaient.

²¹ Loi de 2007 sur des salaires équitables, loi n° 737 consultée le 18 décembre 2012 sur : www.fairwages.gov.gh

²² Idem.

Le nouveau système unique de rémunération (SSSS) comprend 25 échelons et a pour but de renforcer l'objectivité de l'administration des salaires, mais aussi de faire en sorte que travailler pour le secteur public soit un choix délibéré, en incluant des primes de marché ou de rétention.

La GNAT a pris une part active dans les comités et groupes de travail qui ont déterminé la place des enseignantes et des enseignants dans la nouvelle grille salariale. La GNAT a également pu négocier une prime de rétention supérieure (15 %) pour tous les enseignants du primaire et du secondaire afin de les motiver à rester dans l'enseignement.

La CEACR²³ a formulé ses préoccupations concernant la prise en compte par l'exercice d'évaluation des emplois du principe d'une rémunération égale pour un travail de valeur égale et a observé que l'enquête ghanéenne sur le niveau de vie de septembre 2008²⁴ a estimé qu'en moyenne, les hommes perçoivent des salaires supérieurs à ceux des femmes. Elle a également demandé au gouvernement de faire en sorte que le principe d'égalité de rémunération entre les hommes et les femmes pour un travail de valeur égale soit reconnu comme objectif explicite de la future politique gouvernementale en matière de rémunérations. La loi sur le travail fait référence au «droit à une rémunération égale pour un travail égal» plutôt qu'à la définition d'une «rémunération égale pour un travail de valeur égale» reprise dans la convention 100 de l'OIT, qui est particulièrement importante dans le contexte de la réalisation d'exercices d'évaluation des emplois à grande échelle. La convention collective actuelle de la GNAT ne contient aucune disposition sur l'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale. L'étude LRS a élaboré des statistiques pour la période 2005-2006, selon lesquelles, dans le secteur de l'éducation, les hommes gagnent 22 % de plus que les femmes²⁵.

Bien que l'intention du SSSS ait été louable et que l'on ait observé une amélioration de la rétention des enseignants et une réduction du nombre de travailleurs émigrant vers l'étranger, un certain nombre de difficultés ont été rencontrées ; fonctionnement du système de paiement électronique, retards dans la négociation de certaines prestations spécifiques, difficultés dans l'interprétation des arriérés de paiement et tensions pour déterminer quelles catégories de travailleurs ont droit aux primes de rétention.

Le *Labour Research and Policy Institute* (Institut de politique et de recherche sur le travail) a observé que le cadre ghanéen de négociation collective se limite traditionnellement aux questions se rapportant à la législation du travail et n'aborde pas des questions plus générales sur l'organisation du travail, l'éducation et la formation ou la participation démocratique des syndicats ou des travailleurs à la gestion de l'organisation²⁶.

²³ Rapport de la CEACR adopté en 2008 et publié en 2009.

²⁴ *Ghana Living Standards Survey Report of the Fifth Round (GLSS5)*, Ghana Statistical Service, septembre 2008.

²⁵ *Labour Research and Policy Institute, Our bargains: analysis of Outcomes of Collective Bargaining in Ghana*, Kwabena Nyarko Otoo, Clara Osei-Boateng, Prince Asafu-Adjaye, Accra, 2009, p. 41.

²⁶ *Idem*, p. 12.

Les conventions collectives ont généralement une durée de deux ans et contiennent une clause sur la « négociation des salaires » en vertu de laquelle les salaires peuvent être renégociés annuellement. La convention collective applicable aux enseignants a une durée de trois ans. Les syndicats disposent d'un monopole, selon lequel tous les employés couverts par l'accord de monopole sont membres du syndicat à la date effective de l'accord et le maintien de leur adhésion au syndicat est une condition d'emploi.

Le comité permanent conjoint de négociation des services publics couvre neuf classes de services, dont l'éducation (hors enseignement supérieur) et les services éducatifs (supérieur, scientifique et recherche).

Négociation collective et crise financière

Du fait de la crise financière, l'économie ghanéenne est touchée par la chute des prix mondiaux de ses principaux produits d'exportation. En 2008, le FMI a jugé que le déficit des dépenses publiques était intenable et a posé comme condition à tout nouveau prêt que le déficit soit réduit de moitié en un an. En 2009, le gouvernement a donc imposé un gel des recrutements et des promotions dans le secteur public et a repoussé d'un an l'introduction du SSSS²⁷. Depuis 2010, l'économie ghanéenne enregistre des chiffres de croissance élevés, avec une progression du PIB de 13,6% en 2011.

A l'exception de 2009, les organisations d'enseignants ont pu négocier une hausse de salaire supérieure à l'indice du coût de la vie :

2009	gel des salaires
2010	migration vers le SSSS
2011	augmentation de 15% + prime de rétention de 15%
2012	18% (Source : communiqué de presse de la GNAT du 5 novembre 2012)

Parmi les principales questions faisant l'objet de la révision de la convention collective actuelle figurent :

- a) classements ou points d'entrée supérieurs dans le SSSS pour les enseignants ayant obtenu des qualifications supérieures aux exigences d'entrée initiales ;
- b) mesures spéciales d'incitation pour les enseignants travaillant dans des zones géographiques extrêmement défavorisées et difficiles, pouvant entraîner des structures de rémunération distinctes pour ces employés, à condition qu'ils restent au moins trois ans dans ces zones ;
- c) flexibilité accrue dans l'évolution de carrière, de sorte que les enseignants puissent choisir de continuer à enseigner plutôt que d'occuper des postes d'encadrement.

²⁷ Labour Research and Policy Institute, *The effects of the Global Economic and Financial Crisis on the Ghanaian Economy and Labour Market*, document de travail, 1^{er} novembre 2009, Kwabena Nyarko Otoo, Prince Asafu-Adjaye, p. 27.



Dépenses d'éducation et croissance du PIB

% des dépenses publiques consacrées à l'éducation	% du PIB consacré à l'éducation	Croissance du PIB en %
2007 : 5,5%	24,21%	
2008 : 5,7%	22,42%	7,3%
2009 : 5,3%	24,00%	4,1%
2010 : 5,5%	24,38%	5,7%
2011		13,6%

Source : Banque mondiale/Index Mundi

SÉNÉGAL ²⁸

Affiliés de l'IE

SYPROS	Syndicat des Professeurs du Sénégal
SNEEL-CNTS	Syndicat National de l'Enseignement Élémentaire
SUDES	Syndicat unitaire et démocratique des enseignants du Sénégal
UDEN	Union Démocratique des Enseignantes et des Enseignants du Sénégal
SAES	Syndicat Autonome de l'Enseignement Supérieur

Conventions de l'OIT ratifiées

- C 87 Convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical (1948)
ratifiée en 1960
- C 98 Convention sur le droit d'organisation et de négociation collective (1949),
ratifiée en 1961
- C100 Convention sur l'égalité de rémunération (1951), ratifiée en 1962
- C111 Convention concernant la discrimination (emploi et profession) (1958),
ratifiée en 1967
- C144 Convention sur les consultations tripartites (1976), ratifiée en 2004

Introduction

Le Sénégal se caractérise par une économie informelle très développée, deux tiers de la main d'œuvre étant soit indépendante, soit active dans l'agriculture de subsistance. Dans 95% des cas, elle ne bénéficie d'aucune protection sociale. D'après l'Indice du développement humain du PNUD, le Sénégal se plaçait 157^{ème} sur 177 pays en 2005, avec un PIB par habitant de 634 dollars américains. L'éducation joue un rôle déterminant dans le développement national.

Vu la proportion élevée de travailleuses et de travailleurs dans l'agriculture et dans l'économie informelle, le taux de syndicalisation reste faible. La main d'œuvre industrielle ne représente pas plus de 4% de l'économie. L'on estime à 40% le taux de syndicalisation parmi la main d'œuvre officielle.²⁹

L'enseignement au Sénégal

L'école est obligatoire de 7 à 12 ans. L'éducation primaire commence à 7 ans et se poursuit durant 6 ans. À ce niveau, 11% des écoles sont privées. Le taux net de scolarisation (TNS) s'élève à 66% (48% de filles). Parmi les élèves qui entament leurs études primaires, 72% les achèvent; 13% des étudiantes et étudiants doublent. Quelque 32 005 enseignantes

²⁸ L'auteure adresse ses remerciements à Marieme Sakho-Dansokho, Secrétaire générale du Syndicat des Professeurs du Sénégal SYPROS pour son rapport écrit.

²⁹ Dioh, Adien «Relations professionnelles et négociation collective au Sénégal» Document du travail n°26, OIT Genève, septembre 2011, p.49

et enseignants (24% de femmes) travaillent à ce niveau, mais seuls 51% d'entre eux sont formés. Les classes comptent en moyenne 43 élèves.³⁰

Depuis 1996, les structures administratives sont décentralisées et la santé et l'éducation ont progressivement été transférées aux autorités régionales et locales.³¹

Liberté d'association

La Constitution et le Code du travail de 1997 reconnaissent la liberté d'association, excepté pour les forces armées, la police, les douanes, le pouvoir judiciaire, les hauts fonctionnaires et les dirigeants.

Le ministère de l'Intérieur a toutefois le pouvoir d'accorder ou de refuser l'enregistrement d'un syndicat, raison pour laquelle l'OIT demande depuis longtemps d'amender le Code du travail.³² De plus, les syndicats signalent que les procédures d'enregistrement sont souvent extrêmement longues.

Le droit à la grève est soumis à de fortes restrictions, notamment en raison d'une disposition de la Constitution de 2001 selon laquelle l'action de grève ne peut porter atteinte à la liberté de travailler ni mettre en péril l'entreprise. Les autorités sont également habilitées à remplacer les travailleuses et travailleurs en grève.³³ Le SYPROS constate une ingérence fréquente de l'administration dans les affaires internes des syndicats, un manque de respect du principe de libre choix du syndicat et une mise en œuvre peu fiable du système de retenue à la source, de sorte que les cotisations syndicales reposent sur contributions volontaires.

Négociations collectives

Dans le secteur privé, une convention collective nationale interprofessionnelle (CCIN82) a été conclue en 1982 et révisée en 1999 entre le patronat et les travailleurs; elle concerne tous les secteurs de l'économie formelle et porte sur une durée limitée. Cette convention collective a remplacé une vingtaine de conventions collectives sectorielles datant d'avant l'indépendance – elles remontaient aux années 1950 et 1960 et étaient toujours en vigueur³⁴. Alors que la convention collective interprofessionnelle devait servir de cadre censé faciliter de nouvelles conventions sectorielles, elle s'est davantage révélée un obstacle à leur élaboration.³⁵

La difficulté de s'accorder sur des mécanismes permettant de déterminer la représentativité des syndicats et d'organiser des élections syndicales a lourdement entravé la négociation

³⁰ Baromètre de l'IE, le Sénégal y est référencé le 10/4/2013

³¹ Gernigon Bernard, Document de travail n°2 - Relations de travail dans le secteur public, op. cit. p.69

³² Observation (CEACR) – adoptée en 2012, publiée 102ème session CIT (2013) Convention 87 sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical

³³ Enquête annuelle 2012 de la CSI relative aux droits syndicaux, profil du Sénégal

³⁴ Dioh, *ibid* p. 8

³⁵ Dioh, *ibid* p.10

collective. Le CEACR de l'OIT a signalé à plusieurs reprises l'absence de toute nouvelle convention collective au Sénégal.³⁶

Afin de renforcer la cohésion sociale et le pouvoir de négociation collective, à la fois dans les secteurs public et privé et dans l'économie informelle, le gouvernement, les centrales syndicales, les associations patronales et les représentants du secteur informel ont signé, en novembre 2002, une Charte nationale sur le dialogue social. Cette charte vise à consolider le mécanisme de dialogue social (négociation collective, conciliation et consultations dans un contexte bipartite ou tripartite) ainsi qu'à mettre sur pied un Comité national permanent du dialogue social en vue de promouvoir la croissance économique, la création d'emploi, la protection sociale et la solidarité. Une tentative visionnaire de conférer une assise saine au dialogue social dans le pays. Hélas, pour diverses raisons, dont la fragmentation du mouvement syndical et un financement inadéquat des différents mécanismes mis en place, sa mise en œuvre n'a pas répondu aux attentes de départ.

En 2008, la CSI a signalé le blocage de la négociation par les pouvoirs publics, dans certains secteurs dont l'éducation, et des modifications unilatérales des dispositions de la Charte nationale sur le dialogue social de 2002.

Les premières élections de représentant(e)s syndicaux/ales sénégalais(es) ont finalement eu lieu en 2010, avec la participation de 18 centrales syndicales. Le Président Wade s'est lui-même déclaré en faveur de syndicats puissants, encourageant même les organisations les moins représentatives à se joindre aux plus puissantes, dans l'intérêt du dialogue social. Ces élections étaient jugées capitales par les syndicalistes, sachant que la fragmentation du mouvement syndical due aux divergences d'intérêts personnels ou politiques a entraîné de nombreuses violations des droits syndicaux.

Statut des enseignantes et enseignants

Les enseignantes et enseignants ont un statut de fonctionnaires nommés et leurs conditions d'emploi sont principalement régies par le Statut général de la fonction publique (1961) et le Statut particulier du cadre des fonctionnaires de l'enseignement (1977). Le gouvernement a par ailleurs engagé un grand nombre d'enseignantes et d'enseignants bénévoles, étant donné la pénurie de personnel dans les zones rurales. A la suite d'un conflit de longue durée avec les syndicats d'enseignants, une nouvelle catégorie d'enseignantes et d'enseignants appelé(e)s maîtres(ses) contractuel(le)s a été créée pour les bénévoles qui comptaient 4 années de service.

Négociation collective dans l'enseignement

Il existe une convention collective pour les écoles d'éducation privée, mais pas pour les écoles publiques. Les conditions d'emploi sont en principe régies par le Statut de 1977. Les syndicats des enseignantes et enseignants du privé peuvent faire appel des règlements

³⁶ Observation (CEACR) – adoptée en 2012, publiée 102^{ème} session CIT (2013)

relatifs aux conditions de travail et des décisions individuelles qui vont à l'encontre des intérêts collectifs.³⁷ Les syndicats affirment cependant que le gouvernement a « foulé aux pieds » le statut et le système de recrutement, de promotion professionnelle et de certification des enseignants, en recrutant un grand nombre d'enseignantes et d'enseignants bénévoles, intérimaires et contractuel(le)s.

Dans le cadre des mécanismes de dialogue national, des comités sectoriels de dialogue social ont été mis sur pied ; ils sont censés se réunir au moins deux fois par an et publier un rapport annuel. Des comités locaux ont également été envisagés. Le Comité national de dialogue social/secteur de l'éducation et de la formation (CDS/SEF) ne s'est que peu réuni et n'a pas avancé. Il n'est convoqué qu'en temps de crise et non pour anticiper ou prévenir des conflits.

Il est notoire que les enseignantes et enseignants sénégalais sont sous-payés. Un rapport indique que, entre l'indépendance en 1982 et 2000, les salaires n'ont augmenté que de 20%.³⁸ En 2005, une coalition de syndicats d'enseignants a réussi à négocier des augmentations pour les enseignantes et enseignants du secondaire et pour les travaux de recherche et de documentation, ainsi qu'une allocation de logement. L'accord a été signé entre les ministres de l'Education, de la Fonction publique, du Travail, de l'Emploi et des organisations professionnelles, et le ministère des Finances, ainsi qu'une coalition de 14 syndicats d'enseignants. Des augmentations salariales ont également été octroyées pour la période 2005-2009. La mise en pratique de ces accords a toutefois connu de nombreux retards et difficultés.

Une autre convention a été signée en 2011 avec les syndicats d'enseignants, mais elle n'est pas davantage respectée. Elle porte principalement sur :

- la limitation du recours au personnel contractuel,
- la fin du recrutement d'enseignantes et d'enseignants insuffisamment formés,
- des révisions du Décret 61-052 relatif aux commissions administratives bipartites et au conseil disciplinaire,
- un meilleur équipement en TIC et la mise en œuvre des conventions sur le logement.

Le Sypros fait remarquer que « *les mécanismes de prévention et de médiation des conflits ne fonctionnent pas, pas plus que le suivi de la mise en œuvre des conventions qui ont été conclues. L'on observe un manque de volonté politique de la part des autorités et une mauvaise perception de l'importance, de la place et du rôle des syndicats dans le fonctionnement du système éducatif.* »

³⁷ Gernigon Bernard, Document de travail n° 2 - Relations de travail dans le secteur public, op. cit. p.69

³⁸ Diah, Adrien op. cit p. 35

Principales revendications

Les syndicats revendiquent essentiellement:

- la mise en œuvre des conventions existantes,
- le renforcement du dialogue social par la relance du Comité de Dialogue Social dans le secteur de l'éducation et de la formation,
- le renforcement du mouvement syndical par son unification et sa réorganisation,
- l'amélioration des conditions d'emploi et de la qualité de la formation professionnelle.

Dans l'enseignement supérieur, le SAES a dû appeler à la grève afin de faire pression sur le Président, le ministre de l'Éducation et le secrétaire d'état pour qu'une convention soit signée. Cette convention portait sur diverses thématiques, dont de meilleures conditions d'emploi, l'accès aux nouvelles technologies, des projets de logement pour le personnel universitaire et des améliorations à l'infrastructure matérielle des bâtiments universitaires, de nouvelles installations de recherche et de nouveaux logements pour les étudiantes et étudiants.³⁹

Dépenses dans le secteur de l'éducation et croissance du PIB

% du budget de l'État alloué à l'éducation	% du PIB alloué à l'éducation	Croissance du PIB en %
2008: 19,0%	5,0%	4,8%
2009: 24,0%	5,6%	1,8%
2010:	5,6%	4,2%
2011:		2,6%

Source : Banque mondiale/Index Mundi

³⁹ Accord entre le Gouvernement et le Syndicat Autonome de l'Enseignement Supérieur (SAES), 6 avril 2006, tel que reproduit dans Dioh, Adrien op. cit. p. 47

UGANDA⁴⁰

Affilié de l'IE

UNATU Uganda National Teachers' Union

Adhérents : 86 000

Ratifications

- C 87 Convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical (1948), ratifiée en 2005
- C 98 Convention sur le droit d'organisation et de négociation collective (1949), ratifiée en 1963
- C 100 Convention sur l'égalité de rémunération (1951), ratifiée en 2005
- C 111 Convention concernant la discrimination (emploi et profession) (1958), ratifiée en 2005
- C 144 Convention sur les consultations tripartites (1976), ratifiée en 1994
- C 154 Convention sur la négociation collective (1981), ratifiée en 1990

Introduction

L'Ouganda a connu une croissance économique stable tout au long de la dernière décennie et n'a pas été gravement frappé par la crise financière de 2008. En 2012, le taux de croissance a toutefois baissé et le pays a enregistré une inflation exceptionnellement élevée, estimée à 30%. Selon le NOTU, l'une des deux centrales syndicales nationales, cette inflation élevée est essentiellement due à un fléchissement de la demande d'exportations, aux prix internationalement élevés des carburants et à des intrants agricoles réduits à la suite des mauvaises conditions climatiques⁴¹.

Les normes d'éducation sont peu élevées et le taux d'achèvement de l'enseignement primaire n'est que de 25% et décline. La taille des classes dans le primaire est estimée à 83 élèves par classe et le ratio enseignant/élève est de 1 pour 60⁴².

Le salaire des enseignants en Ouganda est exceptionnellement bas et le salaire initial est insuffisant pour couvrir les besoins de base d'une personne seule. Le non-paiement des salaires est un problème récurrent et des arriérés sont parfois dus pour les six derniers mois.

⁴⁰ Ce rapport repose, dans une large mesure, sur un rapport écrit de James Tweheyo, Secrétaire général de l'UNATU, et sur des informations et commentaires supplémentaires fournis au cours d'un entretien avec l'auteure le 7 mars 2013.

⁴¹ Rapport sur le programme national ougandais en faveur du travail décent, Pedison Bbaale, 4 octobre 2012, présenté lors de la formation syndicale sur la promotion du travail décent, 8 au 19 octobre 2012, Centre de formation de l'OIT, Turin.

⁴² Statistiques fournies par l'UNATU.

Structure de l'UNATU

L'UNATU représente les personnels enseignants de tous les niveaux d'enseignement (primaire, secondaire et universitaire) des établissements publics ou soutenus par le gouvernement. Il a été enregistré au titre de la loi sur les syndicats (2000) à la suite d'une fusion entre l'Uganda Teachers' Association (UTA) et l'Uganda National Union of Teachers (UNUT). Ses structures nationales sont étendues et partent du niveau de l'établissement pour inclure les sous-comtés, les districts, les régions et l'échelon national. L'UNATU dispose d'un secrétariat national dirigé par un Secrétaire général et doté de 40 personnes à temps plein, dont 20 sont basées dans les secrétariats des 10 régions. Une conférence est organisée tous les cinq ans et l'organisation comprend un Conseil exécutif national et des comités régionaux, sectoriels, sous-sectoriels et scolaires. Les statuts du syndicat ont été modifiés en 2010 afin de tenir compte de différents changements structurels proposés par la direction. Ils contiennent des dispositions fortes sur la représentation des genres.

Un système de retenue à la source des cotisations a été instauré à la suite des pressions exercées sur le gouvernement et les cotisations s'élèvent à 1% du salaire de base. L'UNATU fait état de problèmes résultant des retards dans la mise en œuvre du système de retenue à la source pour les nouveaux membres et de la suppression d'enseignantes et d'enseignants de la liste des effectifs à la suite d'erreurs administratives, qui affectent grandement tant les membres que les recettes du syndicat.

Affiliation

Depuis 2008, le nombre d'affiliés au syndicat a augmenté de façon constante.

Décembre 2008	Décembre 2009	Décembre 2010	Décembre 2011	Décembre 2012
69 300	77 992	79 069	81 301	83 000

Statut des enseignantes et des enseignants

Les personnels enseignants travaillant dans des établissements publics en Ouganda ont le statut d'agents publics. Les enseignants du primaire sont nommés par la *District Service Commission* (Commission administrative du district) et ceux du secondaire et du tertiaire sont nommés par l'*Education Service Commission* (Commission de l'enseignement). La grille salariale est fixée par le ministère de l'Education et des Sports et est connue sous le nom de «schéma de service des enseignants». Les augmentations de salaire des personnels enseignants sont intégrées dans le budget annuel adopté par le parlement. Les salaires sont versés par le ministère de la Fonction publique.

Liberté syndicale et négociation collective

La liberté syndicale et la négociation collective sont des droits consacrés par la Constitution. L'Ouganda a adopté une nouvelle législation du travail en 2006, composée de la loi sur les syndicats et de la loi sur le règlement et l'arbitrage des conflits du travail. La loi sur les syndicats établit le droit d'organisation et le droit à la négociation collective pour tous les travailleurs, qu'ils fassent partie du secteur public ou privé, à l'exception des forces armées, ainsi que le droit de grève. Selon cette législation, faire obstacle au droit syndical

constitue une infraction pénale. Néanmoins, le droit syndical est toujours effectivement interdit dans les zones franches. Il est également obligatoire de faire connaître, moyennant un préavis de 90 jours, son intention de mener une action collective.

La loi sur les conflits du travail prévoit le règlement rapide des conflits du travail et élève le Tribunal du travail au rang de Haute Cour. Or, l'article 27 de cette loi confère au ministre du Travail le pouvoir de saisir le Tribunal du travail d'un conflit si l'une des parties ne respecte pas les recommandations d'une commission d'enquête, une procédure considérée comme un arbitrage obligatoire⁴³.

En 2008, la loi sur la fonction publique et la loi sur le règlement des conflits et la négociation publique ont été adoptées. Cette dernière prévoit l'établissement d'un *National Consultative and Negotiation Council* (Conseil national de négociation et de consultation), ayant pour mandat de consulter, de dialoguer et de négocier les conditions d'emploi et d'autres questions. Plusieurs années ont, toutefois, été nécessaires pour mettre en œuvre cette législation et les syndicats ont dû faire pression et se mobiliser régulièrement, voire mener des actions collectives, pour faire avancer les choses.

En juillet 2011, l'UNATU a entamé une série d'actions de grève pour faire valoir ses revendications et a présenté au parlement et à la présidence, par l'intermédiaire du *Citizen's Action for Quality Education* (Action des citoyens en faveur d'une éducation de qualité), une pétition concernant divers problèmes relatifs à l'éducation publique, notamment la rémunération des personnels enseignants. Un comité interministériel a finalement été convoqué et le gouvernement a accepté un plan prévoyant une augmentation de salaire de 50% sur trois ans (15%, 20% et 15%). Les enseignants avaient réclamé une augmentation de salaire de 100% en raison des niveaux extrêmement bas des salaires actuels et de l'inflation galopante dans le pays. Néanmoins, le gouvernement ne respecte pas toutes les dispositions de l'accord et ne l'a toujours pas signé, malgré sa promesse de le faire.

Un accord de reconnaissance a été signé par dix syndicats du secteur public en novembre 2011, bien que l'Uganda Public Employees Union ait été exclu. Cet accord a mis un terme à un blocage de 18 ans. Le Conseil national de consultation et de négociation a vu le jour en août 2012 à la suite de la pression considérable exercée par les syndicats et après de longs retards. Du côté gouvernemental, les membres du conseil sont, notamment, des représentants du ministère de la Fonction publique, du ministère de la Planification financière et du Développement économique et du ministère des Collectivités locales. Deux membres de l'UNATU siègent au sein de ce conseil. Pour l'instant, aucune convention collective n'a encore été conclue avec aucun des syndicats du secteur public.

James Tweheyo, Secrétaire général de l'UNATU, a rapporté en mars 2013 qu'à cette date, seules deux réunions avaient eu lieu et qu'aucun résultat n'avait été engrangé. La première réunion était l'inauguration officielle du conseil et la seconde a été organisée afin «d'harmoniser les procédures», alors que les syndicats avaient présenté une liste de points à discuter. «En tant qu'employeur, le gouvernement va recourir à des manœuvres dilatoires, mais nous allons mobiliser nos membres pour maintenir la pression. Pour l'instant, il ne s'agit pas tant de négociation que de coercition»⁴⁴.

Les principales questions soumises à la consultation et à la négociation seront les hausses de salaire et les prestations spéciales pour les postes difficiles et les professeurs de science, ainsi que les retards dans le versement des salaires, les suppressions inexplicables d'enseignants de la liste des effectifs et la contribution du gouvernement aux systèmes d'épargne et de crédit des enseignants.

CITIZENS' ACTION FOR QUALITY EDUCATION

L'UNATU estime que son succès relatif jusqu'à présent est dû au fait qu'il a élaboré une stratégie et un plan d'action bien conçus, qu'il a fondé ses revendications sur un cadre basé sur des droits et qu'il a adopté une approche faisant intervenir de multiples parties prenantes, sans oublier l'action collective menée en 2011.

Le syndicat a mené des campagnes de sensibilisation auprès de la population sur des questions essentielles en rapport avec les conditions d'emploi et le droit de négociation collective, par l'intermédiaire de brochures, des médias (p. ex. les radios locales) et de cours de formation pour les dirigeants syndicaux et affiliés. Cette sensibilisation massive a pour but de renforcer la confiance et de réduire la peur. L'UNATU a également mis au point une stratégie de communication afin de soutenir une transmission rapide de l'information à tous ses membres et au grand public. Il a utilisé un système d'envoi de SMS groupés, relativement bon marché et extrêmement efficace.

En tant que membre de la coalition formée pour la campagne Citizens' Action, l'UNATU est considéré comme un acteur clé de l'éducation, qui place l'enfant au cœur de son action. L'UNATU est accompagné de partenaires forts dans cette campagne, comme Action Aid International Uganda, l'Uganda Joint Christian Council, l'Uganda Muslim Education Association et le Forum for Education NGOs in Uganda, et il dispose de centres de ressources juridiques. L'UNATU soulève des questions en rapport avec les enseignantes et les enseignants et est soutenu par l'ensemble de la coalition.

En 2010, le ministère de l'Éducation a décidé d'introduire un système de «contrats de performance», selon une approche extrêmement unilatérale. L'UNATU a réussi à retourner la situation à son avantage en affirmant que si les enseignants ont des devoirs et des responsabilités, tel est également le cas du gouvernement, que les contrats de performance devraient devenir des mécanismes de soutien pour améliorer l'enseignement et que d'autres parties prenantes devraient être consultées.

⁴⁴ Entretien avec James Tweheyo, Secrétaire général de l'UNATU, 7 mars 2013.

Les revendications syndicales ont été soutenues par la recherche en procédant à une analyse approfondie du budget, notamment le pourcentage alloué à l'éducation par rapport à d'autres secteurs, et en fournissant des comparaisons avec d'autres pays et d'autres syndicats.

Le syndicat a également fait campagne auprès des commissions parlementaires compétentes et a présenté des pétitions au parlement. Il existe au sein du parlement un « forum multipartite pour une éducation de qualité », qui est dirigé par le Président du parlement. Ce forum est un organe important, dans la mesure où il est capable d'influencer les décisions budgétaires.

Le gouvernement a commis des actes d'intimidation, comme des rétrogradations, des transferts injustifiés vers des zones reculées, voire l'emprisonnement de dirigeants syndicaux. Il a également encouragé la création d'un syndicat concurrent et a fait paraître de la propagande négative sur le syndicat dans les médias. Sa tactique favorite consiste à faire traîner ses réponses.

Dépenses consacrées à l'éducation et croissance du PIB

% des dépenses publiques consacrées à l'éducation	% du PIB consacré à l'éducation	Croissance du PIB en %
2008: 18,9%	3,8%	6,9%
2009: 15,0%	3,2%	5,3%
2010:		5,2%
2011:		6,7%

Source: Banque mondiale/Index Mundi

SWAZILAND⁴⁵

Affilié de l'IE

SNAT Swaziland National Association of Teachers (www.snat.org.za)

Président : Sibongile Mazibuko

Secrétaire général : Muzi Mhlanga

L'organisation a été créée en 1928. Elle couvre les enseignantes et les enseignants du niveau maternel au secondaire et comprend les chefs d'établissement ainsi que les chargés de cours. Elle compte 12 000 membres, soit environ 80 % de l'ensemble des personnels enseignants. La SNAT est affiliée au *Trade Union Congress of Swaziland* constitué en mars 2012. Auparavant, l'organisation était indépendante et n'était pas affiliée à une centrale syndicale.

La mission de la SNAT consiste, notamment, à promouvoir le statut et le bien-être des enseignantes et des enseignants en professionnalisant l'enseignement et à négocier collectivement. Son slogan est «Not by favour but by merit !» (Pas par faveur, par mérite). La SNAT gère également une coopération d'épargne et de crédit et un fonds spécial pour les enterrements.

Ratifications

- C 87 Convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical (1948), ratifiée en 1978
- C 98 Convention sur le droit d'organisation et de négociation collective (1949), ratifiée en 1978
- C100 Convention sur l'égalité de rémunération (1951), ratifiée en 1981
- C111 Convention concernant la discrimination (emploi et profession) (1958), ratifiée en 1981
- C144 Convention sur les consultations tripartites (1976), ratifiée en 1981

Contexte

Le Swaziland est une monarchie constitutionnelle dirigée par le Roi Mswati III. La dernière Constitution a été adoptée en 2005. Plusieurs lois restreignent fortement la liberté d'expression et la liberté syndicale, comme le *Sedition and Subversive Activities Act* (loi sur la sédition et les activités subversives) de 1938 qui est toujours appliquée, le *Public Order Act* (loi sur l'ordre public) de 1963, l'Etat d'urgence décrété en 1973 qui suspend les libertés constitutionnelles et interdit effectivement les partis politiques d'opposition et

⁴⁵ L'auteure adresse ses remerciements et sa reconnaissance à Muzi Mhlanga, Secrétaire général de la Swaziland National Association of Teachers, qui a fourni des informations et des commentaires précieux pour ce rapport national.

le *Suppression of Terrorism Act* (loi sur la lutte contre le terrorisme) de 2008, qui a été revue en dernier lieu en 2010.

Le niveau de vie et l'espérance de vie au Swaziland sont en recul en raison d'une crise économique et politique aggravée par une incidence élevée du VIH et du SIDA. En 2011, l'espérance de vie était de 49 ans et 70% de la population vivait sous le seuil de pauvreté⁴⁶. La même année, le chômage touchait 40% de la population active.

Système éducatif

L'éducation n'est ni gratuite ni obligatoire. Le gouvernement paie le salaire des enseignants et les parents doivent acquitter les droits d'inscription afin de couvrir les frais des livres et du matériel. Les orphelins et les enfants défavorisés bénéficient d'une aide financière pour les droits d'inscription, bien que des retards de paiement soient fréquemment rapportés. L'école primaire commence à 6 ans et le taux net d'inscription est de 77%, dont 48% de filles. Néanmoins, selon l'UNESCO, seulement 50% des élèves inscrits en première année achèvent leur scolarité et ils peuvent mettre 10 ans à y parvenir. En quatrième année, près de 20% des élèves inscrits en première année ont abandonné. L'enseignement secondaire dure 5 ans, de 13 à 18 ans, et le taux net d'inscription est de 29%. Dans le supérieur, le taux net d'inscription tombe à 5% et 25% des étudiants de l'enseignement supérieur choisissent d'étudier à l'étranger, principalement en Afrique du Sud.

Depuis 2008, les investissements dans l'éducation ont chuté et le gouvernement recrute de nouveaux enseignants dans le cadre de contrats de courte durée plutôt que de contrats permanents, ce qui les exclut du bénéfice du régime de retraite et d'autres prestations. Certains enseignants travaillent sur la base de contrats annuels depuis 8 ans et n'ont toujours pas reçu le statut de permanents. En mars 2012, le gouvernement a licencié 1 200 enseignants du primaire⁴⁷. Au cours de l'année académique 2011-2012, 3 000 enseignants dépendaient d'un contrat annuel. La dernière fois que le salaire des enseignants a été ajusté de 4,5% pour tenir compte du coût de la vie, c'était en 2009-2010, un ajustement sensiblement inférieur à l'inflation des prix à la consommation. Les négociations pour l'ajustement au coût de la vie pour l'année 2010/2011 sont toujours en cours.

Au Swaziland, les enseignants du système public sont des fonctionnaires. La loi de 1982 sur l'éducation et les règlements de 1983 sur l'enseignement instituent une *Teaching Service Commission* (TSC ou Commission de l'enseignement) qui dépend du ministère de l'Éducation. La TSC est chargée de la sélection, du recrutement, du licenciement et du contrôle disciplinaire des enseignants, de l'élaboration des normes nationales, des transferts, des conditions d'emploi, ainsi que d'un code de conduite et du paiement des salaires.

⁴⁶ Banque mondiale, données consultées le 5 décembre 2012.

⁴⁷ Site web de l'IE (consulté le 4 décembre 2012).

Liberté syndicale et négociation collective

«*Nous ne pouvons pas nous réunir, nous ne pouvons pas nous parler, nous ne pouvons pas nous exprimer, tel est le Swaziland que nous voulons changer*», Ntombi Nkosi, membre de la SNAT, cité dans le Mail et le Guardian en avril 2011

Les enseignants ont le droit de créer des syndicats et d'y adhérer et de mener des actions de grève. Cependant, dans la pratique, du fait de diverses restrictions au droit de grève et des mesures d'urgence, le droit de grève est strictement encadré. Le *Industrial Relations Act* (loi sur les relations de travail) (articles 40 et 97, paragraphe 1)⁴⁸ établit la responsabilité civile et pénale des dirigeants syndicaux en cas de grève et les expose à des sanctions graves. En outre, la loi sur l'ordre public, qui interdit d'exhiber des drapeaux, des bannières ou d'autres emblèmes associés à une organisation politique, est également invoquée pour les activités syndicales ou des appels plus larges en faveur de réformes démocratiques. La CEACR de l'OIT a demandé au gouvernement de revoir la loi sur les relations de travail de manière à supprimer toute interdiction générale des grèves de solidarité⁴⁹.

Jusqu'en 2010, la SNAT était la seule association d'enseignants reconnue dans le pays. Toutefois, à la suite d'une série d'amendements apportés en 2010 à la loi sur les relations industrielles de 2000, les critères d'adhésion aux syndicats ont été assouplis et deux petits syndicats d'enseignants sont désormais reconnus, ce qui a affaibli la position de négociation de la SNAT.

Les mécanismes de contrôle de l'OIT se penchent sur le Swaziland depuis 1996 et le pays a fait l'objet d'un paragraphe spécial lors de la Conférence en 2009 et 2010. Une deuxième mission de haut niveau a eu lieu en 2003. L'adoption en 2008 de la loi sur la lutte contre le terrorisme a donné le coup d'envoi à une répression accrue des activités syndicales et d'une escalade dans la brutalité policière. Le gouvernement a introduit un projet de loi sur la fonction publique par lequel les fonctionnaires, dont les personnels enseignants, ne seraient plus autorisés à faire des déclarations sur le gouvernement dans les médias. A la suite des recommandations formulées par les mécanismes de contrôle de l'OIT, le gouvernement a accepté de revoir son projet de loi et l'a renvoyé au *National Steering Committee on Social Dialogue* (comité national permanent du dialogue social).

Les restrictions législatives imposées à la liberté syndicale et d'expression ont renforcé les actions policières destinées à perturber des manifestations pacifiques, à faire des descentes dans des bureaux et à procéder à des arrestations massives, ainsi que la brutalité policière, qui a entraîné le décès d'un manifestant syndicaliste lors de sa garde à vue.

⁴⁸ http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex_browse.details?p_lang=fr&p_isn=57331&p_country_all_any=ALL&p_keyword_all_any=ALL&p_start=1 consulté le 2 février 2012.

⁴⁹ http://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=1000:13100:0::NO::P13100_COMMENT_ID,P13100_LANG_CODE:2698715,fr

La SNAT se situe à l'avant-garde du mouvement en faveur de la démocratie et a dénoncé le haut niveau perçu de corruption et les gaspillages du gouvernement. Le 12 avril 2011, au cours de la première Semaine mondiale d'action, les bureaux de la SNAT ont été perquisitionnés par 60 policiers et 100 personnes ont été arrêtées pendant un court moment durant les manifestations en faveur de la démocratie organisées pour dénoncer le 38^e anniversaire de la déclaration de l'Etat d'urgence en 1973.

Négociation collective

La loi de 2002 sur les relations de travail institue la *Conciliation, Mediation and Arbitration Commission* (CMAC ou commission de conciliation, de médiation et d'arbitrage) et une nouvelle procédure pour le *Joint National Forum* (JNF ou forum conjoint de négociation). Il existe un conseil conjoint de négociation pour les fonctionnaires, qui comprend la SNAT, la *Swaziland National Association of Civil Servants* (SNACS), la *Swaziland Nurses Association* (SNA) et la *Swaziland National Association of Government Accounting Personnel* (SNAGAP). Le JNF comprend l'équipe de négociation du gouvernement, composée des secrétaires principaux des ministères, les syndicats de la fonction publique et un président indépendant. Le JNF a pour but de négocier les conditions d'emploi communes à tous les agents publics représentés au sein du forum⁵⁰. La SNAT fait état de difficultés dues au fait que les représentants du gouvernement doivent consulter le cabinet sur la plupart des questions afin d'obtenir un mandat, que le président censé être une personnalité indépendante est nommé par le gouvernement et que le secrétariat du JNF est assuré par le gouvernement et n'est pas toujours impartial.

En principe, une convention collective est négociée par le JNF et le texte est ensuite déposé auprès du Tribunal du travail. La dernière convention collective complète a été signée pour l'année courant du 1^{er} avril 2008 au 31 mars 2009 pour une durée de cinq ans. Elle a permis l'application d'une révision salariale annuelle et prévoyait un ajustement de 10% par rapport au coût de la vie pour 2008-2009, ce qui correspondait à l'inflation.

Depuis, du fait de la crise économique et politique, le dialogue social avec le gouvernement est devenu beaucoup plus difficile. La priorité de la SNAT au sein du JNF a été de faire en sorte que les salaires des enseignants suivent l'augmentation du coût de la vie. L'ajustement pour l'exercice 2009-2010 a été de 4,5%, alors que l'inflation dépassait les 7%. Le dernier accord a été signé en juillet 2010 pour l'exercice 2010-2011 et prévoyait un nouvel ajustement de 4,5%, tandis que l'inflation était supérieure à 6%. Cet accord se lit comme suit :

«Le Forum conjoint de négociation a analysé l'état de l'économie du Swaziland et a constaté qu'elle était affectée négativement par la récession économique mondiale et qu'il n'était donc pas tenable de lier l'indexation au taux d'inflation moyen»⁵¹.

⁵⁰ *Statut du Forum conjoint de négociation composé de l'équipe de négociation du gouvernement et des associations de fonctionnaires*, 26 mai 2009.

⁵¹ *Convention collective conclue entre l'équipe de négociation du gouvernement, la Swaziland National Association Of Teachers (SNAT), la Swaziland National Association Of Civil Servants (SNACS), la Swaziland Nurses Association (SNA) et la Swaziland National Association Of Government Accounting Personnel (SNAGAP) sur l'indexation pour l'année 2010-2011*, 15 juillet 2010.

Depuis, la SNAT a demandé un ajustement de 4,5% pour 2010-2011 (bien que l'inflation ait dépassé les 6%), mais le gouvernement maintient qu'il devrait y avoir un gel des salaires jusqu'en 2014. Un conflit s'est déclaré et la commission de conciliation a été saisie. La SNAT a recouru à la grève afin d'appuyer ses revendications et de soutenir des actions en faveur de la démocratie.

«Alors que les enseignantes et les enseignants se battent pour survivre, puisque leurs salaires ont chuté de plus de 25% en valeur depuis 2010, ils n'ont d'autre choix que de rester où ils sont en raison de la rareté des emplois dans le secteur privé», déclare Muzi Mhlanga, Secrétaire général de la SNAT.

En juin 2012, la SNAT a mené une action de grève contre le blocage permanent des négociations au sein du JNF afin d'appuyer sa demande d'indexation des salaires de 4,5%. La seule modification acceptée à la convention collective date de juillet 2012 et concerne la création d'un fonds spécial pour les enterrements pour les enseignants. Alors que le gouvernement continuait à prôner un gel des salaires dans le secteur public, les parlementaires se sont accordé une hausse de salaire de 30%. La grève contestait un arrêt du Tribunal du travail la déclarant illégale et le gouvernement a ordonné à la TSC de licencier un grand nombre d'enseignants. La situation reste bloquée.

Dialogue social sur l'éducation

Le ministère de l'Éducation et de la Formation a présenté une nouvelle politique en matière d'éducation et de formation en avril 2011. Alors que la réforme parle d'un vaste processus de consultation tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du ministère, la SNAT rapporte, quant à elle, n'avoir pas été consultée sur l'élaboration de cette politique, mais uniquement invitée à son lancement. La nouvelle politique poursuit une série d'objectifs ambitieux majeurs, y compris «l'accès équitable à l'éducation et la formation inclusives de qualité tout au long de la vie» et la fourniture d'un «accès libre et obligatoire à l'enseignement primaire à distance de marche (5 à 7 km) pour tous les apprenants en âge de fréquenter l'école». Elle vise également à réduire la proportion d'enseignants non qualifiés, en insistant tout particulièrement sur la pénurie de professeurs de mathématique et de sciences, en augmentant le nombre de bourses pour la formation d'enseignants et en «calculant le nombre minimal requis d'inscriptions aux cours de formation d'enseignants pour atteindre le résultat nécessaire compte tenu du décrochage scolaire, de la perte d'effectifs liée au VIH et au SIDA, de la migration et d'autres facteurs»⁵². Le fait que la SNAT n'ait pas été consultée sur ces questions apparaît comme une occasion manquée.

Par ailleurs, la SNAT indique avoir été consultée sur le projet de loi concernant le mandat du nouveau Council of Educators (Conseil des éducateurs). La SNAT a reçu un questionnaire sur les différents articles du projet, qui s'inspire largement de son propre code de conduite. Le Conseil de l'éducation sera chargé de l'enregistrement des enseignants et de

⁵² p. 43, *Politique sectorielle en matière d'éducation et de formation, Ministère de l'Éducation et de la formation, Mbabane, avril 2011.*



la réglementation de la formation initiale et continue des enseignants afin qu'elle réponde aux normes du Commonwealth.

La SNAT est également représentée au sein du *National Curriculum Centre* (Centre national d'élaboration des programmes) et de l'*Examination Council Board* (Bureau du conseil des examens). Elle relève toutefois que, de façon générale, les syndicats sont consultés sur la forme plutôt que dans la pratique, étant donné que les décisions ont déjà été prises et que les différentes instances recherchent plus leur aval que leur avis dans le cadre d'une véritable consultation. Dans le passé, le syndicat a formulé des propositions de réforme, mais dans le climat actuel, il estime que toute initiative de sa part serait malvenue.

Dépenses consacrées à l'éducation et croissance du PIB

% des dépenses publiques consacrées à l'éducation	% du PIB consacré à l'éducation	Croissance du PIB en %
2008 :	7,5%	2,7%
2009 :	7,1%	0,4%
2010: 15,95%	7,4%	2%
2011 :		0,3%

Banque mondiale/Index Mundi

AMÉRIQUES

BRÉSIL⁵³

Affiliés de l'IE

- CNTE** *Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação*
44 organisations affiliées, représentant 1 036 600 membres dans l'éducation publique primaire et secondaire
- PROIFES** *Federação de Sindicatos de Professores de Instituições Federais de Ensino Superior*
- CONTEE** *Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino*

Ratifications

- C 98 Convention sur le droit d'organisation et de négociation collective (1949), ratifiée en 1952
- C 100 Convention sur l'égalité de rémunération (1951), ratifiée en 1957
- C 111 Convention concernant la discrimination (emploi et profession) (1958), ratifiée en 1965
- C 144 Convention sur les consultations tripartites (1976), ratifiée en 1994
- C 151 Convention sur les relations de travail dans la fonction publique (1978), ratifiée en 2010
- C 154 Convention sur la négociation collective (1981), ratifiée en 1992

Principaux investissements dans l'éducation publique

La *Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação* (CNTE) du Brésil fait campagne en faveur d'une éducation publique de qualité pour tous depuis la 1^{re} Conférence mondiale sur l'éducation pour tous en 1990. Le Brésil a adopté un plan décennal sur l'éducation pour tous (1993-2000) et s'est fermement engagé à atteindre l'objectif d'éducation primaire universelle. Par le biais d'une série de programmes centralisés et décentralisés, d'investissements considérables et d'une grande mobilisation de la société civile, les taux d'inscription dans le primaire ont spectaculairement augmenté, notamment dans les Etats les plus pauvres, et avaient atteint 96% en 1999.

En 2007, le gouvernement brésilien a institué un nouveau fonds, le FUNDEB, afin de garantir le financement public depuis la petite enfance jusqu'à l'enseignement moyen. En 2009, un pas supplémentaire a été franchi en modifiant la Constitution afin de rendre

⁵³ Ce texte s'inspire largement d'un document rédigé par Eduardo Ferreira, CNTE Brésil, envoyé au coordinateur de l'étude le 21 janvier 2013. L'auteure adresse ses remerciements et sa reconnaissance à Juçara Vieira, CNTE Brésil, qui a fourni des informations et des commentaires supplémentaires.

l'école obligatoire de 4 à 17 ans et d'imposer un enseignement public gratuit. Le pourcentage du PIB consacré à l'éducation est passé de 3,9% en 2001 à 5,1% en 2010⁵⁴.

Loi sur le salaire minimum national pour les enseignants de l'éducation publique

Les postes, catégories et qualifications tout comme l'échelle des salaires et le nombre d'heures de travail des enseignantes et des enseignants de l'enseignement public sont déterminés par la loi. Il existe un plan de carrière au niveau fédéral pour les écoles techniques financées par l'Etat fédéral, 27 plans de carrière d'Etat et 5 568 plans de carrière municipaux. Selon la Constitution fédérale, les plans de carrière des agents publics relèvent de la responsabilité des Etats et des municipalités. Il existe un conseil national des Secrétaires de l'éducation, qui tient à jour une base de données sur les plans de carrière et les échelles de salaire actuels et sur les plans d'Etat à des fins comparatives⁵⁵.

L'une des priorités du gouvernement du Parti des travailleurs (PT) a été de relever la qualité de l'enseignement public en améliorant les conditions d'emploi et en attirant du personnel qualifié. En juillet 2008, la loi n° 11738 sur le salaire minimum national des enseignants de l'enseignement public élémentaire (*Lei Nacional do Piso do Magistério*) a été adoptée et prévoyait l'introduction d'un salaire national initial de 950 reales (environ 300 euros de l'époque), un temps de travail hebdomadaire de 40 heures au maximum, dont seulement les deux tiers devaient être des heures de cours. Le salaire minimum devait être revu chaque année en janvier et tous les pouvoirs publics concernés devaient revoir leurs plans de carrière et leurs échelles de salaire afin de les adapter au nouveau salaire minimum national au plus tard en janvier 2010⁵⁶.

L'introduction du salaire minimum national a, toutefois, suscité une résistance considérable au niveau des Etats et des municipalités et, en l'absence d'autres mécanismes de dialogue, les syndicats d'enseignants de la CNTE ont dû se mobiliser et mener des actions de grève pour faire appliquer la loi.

En 2011 et 2012, la CNTE a mené les grandes actions de grève suivantes :

- 2011 :** Minas Gerais, 112 jours ; Rio Grande do Norte, 82 jours ; Maranhão, 77 jours ; Ceará, 63 jours ; Santa Catarina, 61 jours et Pará, 54 jours
- 2012 :** Bahia, 115 jours ; Piauí, 80 jours ; District fédéral, 52 jours ; Goiás, 51 jours.

Un exemple qui illustre bien les raisons de ces grèves est celui du Minas Gerais, où les ajustements salariaux de 2010 ont été soumis à l'Assemblée législative en mars sans consultation préalable du syndicat (*Sindicato Único dos Trabalhadores em Educação de Minas Gerais-Sind-Ute*), qui n'a été informé de la proposition que par les médias⁵⁷. Cette

⁵⁴ Juçura Vieira, Vice-présidente de l'IE, CNTE Brésil.

⁵⁵ <http://consed.org.br/rh/resultados/2012/>

⁵⁶ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/11738.htm

⁵⁷ Sindicato Único dos Trabalhadores em Educação de Minas Gerais <http://www.sindutemg.org.br/novosite/conteudo.php?MENU=18&LISTA=detalhe&ID=124> consulté le 7 février 2013.

proposition était sensiblement inférieure au minimum national qui aurait dû être appliqué en janvier 2010 en vertu de la loi fédérale. Minas Gerais, l'un des États les plus prospères du Brésil, avec une croissance du PIB de 10,9% en 2010, se classait huitième du pays en terme de salaires d'enseignants les plus bas.

Liberté syndicale et négociation collective dans la fonction publique

La Constitution de 1988 et le code du travail protègent le droit de constituer des syndicats dans les secteurs public et privé, à l'exception de certains agents de l'État (forces armées, policiers en uniforme et pompiers). Les syndicats sont enregistrés auprès du ministère du Travail, avec un syndicat par secteur économique ou profession au sein d'un territoire, ce que l'on appelle le système «d'unicidade». Le gouvernement n'a pas encore ratifié la convention 87. La Constitution précise que le droit de grève des agents publics est régi par une loi spéciale, mais celle-ci n'a pas encore été élaborée. La Constitution prévoit, par ailleurs, que les salaires des agents publics sont fixés par la loi et ne mentionne pas le droit de négociation collective⁵⁸.

La CEACR de l'OIT a appelé le gouvernement à prendre des mesures afin d'autoriser la négociation collective pour les agents publics et a également pris note des limitations imposées au droit de négociation collective dans le secteur privé, étant donné qu'un accord peut être déclaré nul s'il est contraire aux politiques économiques ou financières du gouvernement⁵⁹.

Au niveau fédéral, depuis 2003, certains progrès ont été enregistrés dans le dialogue social entre le gouvernement et les fonctionnaires fédéraux. Au sein du ministère de la Planification, un nouveau poste de Secrétaire chargé des relations de travail dans la fonction publique a été créé. Celui-ci fera fonction de médiateur entre le gouvernement et les fonctionnaires. Un groupe de travail a été institué en 2007 afin de formuler des recommandations sur l'institutionnalisation de la négociation collective dans le secteur public, de réglementer le droit de grève et de mettre en place un système de négociations permanent dans l'administration publique fédérale⁶⁰. En 2012, le PROFEIS a négocié un accord salarial de trois ans avec les ministères de la Planification et de l'Éducation, qui a ensuite été transposé en projet de loi et soumis au Congrès national pour adoption⁶¹.

Le Président Lula a ratifié la convention 151 de l'OIT en 2010, réaffirmant ainsi le droit de constituer des syndicats dans la fonction publique, le principe de non-intervention des pouvoirs publics dans les affaires internes des syndicats et l'introduction de la possibilité de négociation collective dans le secteur public. Toutefois, à ce jour, le gouvernement n'a pas encore élaboré de projet de loi réglementant la négociation collective pour les agents

⁵⁸ Droits des agents publics, Cap. 7-11; http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

⁵⁹ Observation (CEACR), adoptée en 2011 et publiée en 2012
http://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=1000:13100:0::NO::P13100_COMMENT_ID:2698922

⁶⁰ <http://www.sindutemg.org.br/novosite/conteudo.php?MENU=1&LISTA=detalhe&ID=844>

⁶¹ <http://www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=8715&cat=26&sec=11>

publics, en raison, essentiellement, des difficultés de parvenir à un consensus entre les centrales syndicales sur la question de l'«unicidade» et de la taxe syndicale⁶², à laquelle la CNTE et le CUT ne sont pas favorables⁶³.

Absence de protection juridique au niveau des Etats et des municipalités pour la négociation collective

Au niveau des Etats et des municipalités, les formes de négociation avec les syndicats des agents publics dépendent dans une large mesure de l'appartenance politique et des inclinations démocratiques des gouvernements élus, étant donné que la négociation collective n'est pas protégée par la loi. Nombreux sont donc les gouvernements qui refusent toujours de consulter les syndicats d'agents publics, y compris les syndicats d'enseignants, ou limitent les négociations avec ceux-ci.

L'absence de réglementation a créé une insécurité juridique et politique considérable, en particulier en ce qui concerne les grèves. Avant octobre 2007, le pouvoir judiciaire fédéral déclarait généralement illégales les grèves des employés des Etats ou des municipalités au motif qu'il existait un vide juridique. Ensuite, la CUT a saisi la Cour suprême fédérale d'une affaire qui a servi de test, avec pour résultat que le champ d'application de la loi régissant les grèves dans le secteur privé a été étendu au secteur public, de sorte que, désormais, au Brésil, toutes les grèves sont régies par la même loi fédérale, à savoir la loi n° 7783 de 1989⁶⁴.

Dans la pratique, la liberté syndicale des agents publics est largement respectée jusqu'à ce qu'une action de grève menace et que les autorités judiciaires déclarent la grève illégale. Néanmoins, dans certains cas, le gouvernement s'immisce dans les affaires internes des syndicats, comme au Minas Gerais, où le gouvernement a tenté d'empêcher des élections syndicales et où le pouvoir judiciaire de l'Etat n'a pris aucune mesure à l'encontre des autorités publiques⁶⁵.

Du fait de l'absence de négociation collective ou d'autres formes de consultation, des grèves assez étendues éclatent souvent dans l'enseignement public et des syndicats ou des dirigeants syndicaux individuels peuvent être sanctionnés par une amende pour ne pas avoir respecté la décision de justice. Un cas notoire est celui du Président de l'APEOESP⁶⁶ à Sao Paulo, qui a été condamné à payer près de 2 millions de dollars américains pour non-respect d'une décision judiciaire mettant fin à une action qualifiée

⁶² L'impôt syndical (*imposta sindical*) est un prélèvement obligatoire sur le salaire des travailleurs, versé une fois par an et équivalent à une journée de travail. Créé en 1943, il est réparti comme suit : 60% au syndical local, 15% à la fédération, 5% à la confédération, 10% à la centrale syndicale et 10% au Fonds social pour l'emploi du ministère du Travail.

⁶³ *Idem*, rapport d'Eduardo Ferreira, p. 1.

⁶⁴ *Idem*.

⁶⁵ *Idem*, rapport d'Eduardo Ferreria, p. 2.

⁶⁶ *Sindicato de Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo*.

d'assemblée générale du syndicat. Le code civil peut également être utilisé pour interdire ou limiter les piquets au motif de protéger les biens⁶⁷.

Impact de la crise financière

Bien que le Brésil n'ait pas souffert de la crise financière dans la même mesure que les Etats-Unis ou l'Union européenne, il a dû sacrifier certaines politiques publiques afin de compenser la chute de ses exportations et de maintenir l'emploi. Le Brésil enregistre actuellement le plus faible taux de chômage de son histoire de post-industrialisation, avec 5,2% de chômeurs. Le gouvernement a réduit ou supprimé divers impôts en échange d'accords avec différents secteurs économiques clés afin de maintenir l'emploi et la demande des consommateurs.

BONNE PRATIQUE : LES CONFÉRENCES NATIONALES SUR L'ÉDUCATION

L'une des stratégies essentielles du gouvernement dirigé par le Parti des travailleurs a été l'ouverture de canaux de dialogue avec la société civile. En 2007, ce fut la conférence nationale sur l'enseignement élémentaire, en 2009 la conférence nationale sur l'enseignement technique et professionnel et en 2010, la conférence nationale sur l'éducation (CONAE). Chaque conférence nationale est précédée par des conférences au niveau des municipalités, des régions et des Etats. Les conférences sont des lieux de discussion et elles influencent et orientent les politiques publiques.

Un autre succès de la CONAE a été la création du Forum national sur l'éducation, qui coordonne la conférence et est représentatif de la communauté éducative. Le forum se réunit régulièrement et ses frais de fonctionnement sont pris en charge par le ministère de l'Education. L'idée est de reproduire ce système au niveau des Etats et des municipalités afin d'encourager le débat et la participation à l'élaboration des programmes d'éducation.

La CNTE a été un promoteur actif du nouveau plan national décennal pour l'éducation, actuellement à l'examen au Sénat. Sur les 3 000 amendements présentés sur le projet de loi sur le plan national pour l'éducation, plus de 2 000 émanent de la CONAE, dont la proposition majeure de consacrer l'équivalent de 10% du PIB à l'enseignement public. Parmi les objectifs du plan figurent la garantie d'un financement public adéquat du système éducatif pour les enfants de 4 à 17 ans, ainsi que des dispositions pour les enfants et les adultes qui n'ont pas eu accès à l'enseignement à l'âge adéquat. Le plan prévoit aussi la création de crèches en nombre suffisant pour répondre à la demande et des programmes pour accroître le nombre des 15-17 ans dans l'enseignement secondaire, qui ne représentent actuellement que 50% de ce groupe d'âge. Une autre demande est de parvenir à l'équivalence entre les salaires moyens des enseignants et ceux d'autres professionnels, parce qu'à l'heure actuelle, un enseignant gagne environ 40% de moins que d'autres professions ayant un niveau de formation analogue.

⁶⁷ Étude annuelle de la CSI sur les droits syndicaux, 2012, Brésil, <http://survey.ituc-csi.org/Brazil.html#tabs-3>



La CNTE a mobilisé un soutien en faveur du plan national d'éducation et de la mise en œuvre du salaire minimum national pour les enseignants. Des défilés ont été organisés dans la capitale fédérale, Brasilia, le Congrès national a été occupé et des manifestations se sont déroulées dans différents Etats. La lutte se poursuit avec une grève nationale de 3 jours en avril 2013 durant la Semaine d'action nationale pour une éducation de qualité.

Pour la CNTE, la priorité principale pour l'avenir proche sera de veiller à l'adoption d'une législation sur la négociation collective dans la fonction publique.

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 : 17,4%	5,5%	5,1%
2009 : 16,8%	5,6%	-0,2%
2010 :		7,5%
2011 :		2,7%

Source : Banque mondiale/Index Mundi

CANADA⁶⁸

Affiliés de l'IE

CTF/FCE	Canadian Teachers Federation/Fédération canadienne des enseignantes et des enseignants
CSQ	Centrale des syndicats du Québec
FQPPU	Fédération québécoise des professeures et professeurs d'université
CAUT/ACCPU	Canadian Association of University Teachers/Association canadienne des professeures et professeurs d'université
FNEEQ-CSN	Fédération nationale des enseignantes et enseignants du Québec

Ratifications

- C 87 Convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical (1948), ratifiée en 1972
- C 100 Convention sur l'égalité de rémunération (1951), ratifiée en 1972
- C 111 Convention concernant la discrimination (emploi et profession) (1958), ratifiée en 1964
- C 144 Convention sur les consultations tripartites (1976), ratifiée en 2011

Système éducatif

Au Canada, il n'existe pas de ministère fédéral de l'Éducation ni de système éducatif national intégré. À l'intérieur du système fédéral, la loi constitutionnelle du Canada de 1867 prévoit que chaque pouvoir législatif provincial élabore des lois sur l'éducation dans le cadre de ses compétences exclusives. Dans les 13 juridictions – 10 provinces et 3 territoires –, des départements ou ministères de l'Éducation sont responsables de l'organisation de l'enseignement depuis le niveau élémentaire jusqu'au niveau supérieur, et de la formation professionnelle⁶⁹.

Chaque province et territoire possèdent un ou deux ministères chargés de l'éducation et dirigés par un ministre élu et un vice-ministre qui fait partie de la fonction publique et est responsable du fonctionnement du ministère. Les ministères s'occupent de la gestion éducative, administrative et financière et du soutien aux écoles et définissent les services éducatifs à fournir et les cadres législatifs et politiques.

La gestion locale est généralement confiée aux conseils scolaires ou aux arrondissements scolaires. Le financement et les programmes de cours sont fournis par les ministères

⁶⁸ L'auteure adresse ses remerciements et sa reconnaissance à Myles Ellis, Secrétaire général adjoint par intérim de la CTF/FCE, qui a fourni des informations et des commentaires précieux pour cette étude.

⁶⁹ Conseil des ministres de l'Éducation : L'éducation au Canada : une vue d'ensemble : <http://www.cmec.ca/298/L-education-au-Canada--une-vue-d-ensemble/index.html> consulté le 2 février 2013.



provinciaux de l'éducation. L'enseignement est gratuit de 4-6 ans jusqu'à 18 ans et est obligatoire jusqu'à 16 ans.

Au Canada, des écoles confessionnelles peuvent être intégrées dans le système public. Le droit à un enseignement catholique romain est garanti dans le *British North America Act* (NDT: loi constitutionnelle de 1867). Certaines provinces ont eu, dans le passé, des systèmes d'enseignement confessionnel distincts, mais ont abandonné cette approche. Dans les provinces de l'Ontario, de l'Alberta et du Saskatchewan et dans les trois territoires, des dispositions ont été prises pour que les minorités religieuses administrent des systèmes scolaires distincts, dont la majorité est de confession catholique romaine. En outre, il existe un certain nombre d'écoles privées – tant confessionnelles que non confessionnelles – ainsi que des écoles relevant de la compétence des Premières Nations dans les réserves situées dans les provinces et les territoires⁷⁰.

En 2006, le système d'enseignement primaire et secondaire du Canada employait plus de 430 000 éducatrices et éducateurs, dont la plupart avaient fait 4 ou 5 ans d'études supérieures. Ils sont agréés par les ministères de l'Éducation provinciaux et territoriaux respectifs.

Liberté syndicale et négociation collective

La liberté syndicale est garantie par la Charte des droits et libertés dans le secteur public et privé. En 2007, la Cour suprême a déclaré que la négociation collective était incluse dans le terme «association» mentionné dans la Charte canadienne des droits et libertés, faisant ainsi de la négociation collective un droit consacré par la charte. Les conditions qui entourent cet arrêt font encore l'objet de débats.

Le droit canadien du travail prévoit un système de retenue automatique des cotisations syndicales à la source, par lequel le paiement des cotisations est obligatoire dans les lieux de travail couverts par une convention collective. Ce système est connu sous le nom de «formule Rand» au Canada, du nom du juge de la Cour suprême qui a rendu l'arrêt en 1946, dans le cadre de l'arbitrage d'une grève où l'une des revendications portait sur le fait que l'entreprise (Ford Motor Company) refusait de prélever les cotisations des syndicalistes.

Au cours des trente dernières années, aux niveaux fédéral et provincial, les tentatives de rogner les droits fondamentaux des travailleurs ont été nombreuses. Ce fut le cas lors de l'adoption d'une législation qui définit les exclusions et les restrictions imposées au droit syndical effectif et pour des catégories de travailleuses et de travailleurs privés du droit syndical. Selon la Fondation canadienne pour les droits des travailleurs, depuis 1982, le gouvernement fédéral et les exécutifs provinciaux ont adopté 199 actes législatifs qui restreignent, suspendent ou nient les droits de négociation collective⁷¹.

⁷⁰ Fédération canadienne des enseignants et des enseignants – L'enseignement au Canada: <http://www.ctf-fce.ca/TIC/Default.aspx?sid=626066>, consulté le 2 février 2013.

⁷¹ Résumé de la législation restreignant la négociation collective et les droits syndicaux au Canada, 1982-2012, Canadian Foundation for Labour Rights, fiche d'information de septembre 2012: <http://www.labourrights.ca/>, consulté le 4 février 2013 (en anglais).

Chaque province a adopté des dispositions sur la négociation collective pour les enseignantes et les enseignants. Dans quatre provinces, il existe une loi sur l'enseignement général ou sur le droit de négociation collective des enseignants qui régit le processus; dans d'autres provinces, il existe une loi générale sur les relations de travail ou sur la fonction publique. Dans l'Alberta et en Colombie britannique et, plus récemment, dans l'Ontario, le droit de négociation collective des enseignantes et des enseignants est régi par une législation également applicable au secteur privé. Tandis que sept provinces pratiquent une forme de négociation locale, le modèle le plus répandu est une négociation couvrant toutes les écoles publiques d'une province ou d'un territoire avec une seule organisation représentant les enseignants⁷². Le Manitoba est un cas unique, en ce sens qu'il pratique exclusivement la négociation au niveau local avec le personnel local titulaire du certificat de négociation.

Dans la plupart des provinces, le gouvernement établit les formules de base pour la taille des classes et certaines provinces excluent précisément les questions de personnel et de taille des classes de la négociation collective. Les conventions collectives portent généralement sur les salaires et d'autres avantages et sur les procédures relatives aux plaintes individuelles. La plupart des contrats contiennent des dispositions relatives à une assurance médicale et dentaire complémentaire, des prestations complémentaires pour le congé de maternité, le congé de maladie et d'autres types de congés, une assurance invalidité et des gratifications de retraite (qui sont de plus en plus contestées). Les enseignantes et les enseignants sont couverts par la Caisse d'assurance sociale fédérale (assurance chômage) et le Plan de pension de la fonction publique (RPC ou Régime de pensions du Canada, âge de la retraite fixé à 60 ans, et SV ou Sécurité de la vieillesse, âge de la retraite fixé à 65 ans et graduellement reporté à 67 ans) et chaque province a créé un régime de retraite spécifique pour les enseignantes et les enseignants.

Il existe un large éventail de mécanismes de règlement collectif des conflits (médiation, conciliation, exploration et arbitrage volontaire). Les grèves sont autorisées dans la plupart des provinces. Le Code canadien du travail autorise également le recrutement de main-d'œuvre de remplacement en cas de conflits du travail.

Les restrictions ou exclusions ont longtemps fait l'objet de plaintes devant les mécanismes de contrôle de l'OIT⁷³. Outre les restrictions imposées au droit syndical de certains professionnels, des travailleurs agricoles et des travailleurs domestiques dans certaines provinces, les catégories suivantes de travailleuses et de travailleurs du secteur de l'éducation se heurtent également à des limitations :

- a) chefs d'établissements et leurs adjoints dans des établissements d'enseignement et travailleurs communautaires (Ontario), bien que ces restrictions soient en cours d'examen à la suite d'un protocole d'accord récent;

⁷² Comité conjoint OIT/UNESCO sur l'application de la recommandation concernant la condition du personnel enseignant (CEART), *Social dialogue in education: national good practices and trends, document de référence pour la 11e session du CEART, rédigé par Bill Ratteree (CEART-R-[WGSD1-2012-08-0014-1]-En.docx/v4 p.49 – en anglais).*

⁷³ La Fondation canadienne pour les droits des travailleurs a recensé 83 plaintes adressées à l'OIT depuis 1982, <http://www.labourrights.ca>, consulté le 4 février 2013.

- b) employés à temps partiel dans les collèges publics (Ontario), bien que ces restrictions soient en cours d'examen;⁷⁴
- c) personnel académique de l'enseignement supérieur (Alberta).

Dans trois provinces (Nova Scotia, Ontario et Prince Edwards' Island), l'agent de négociation pour les enseignants et les éducateurs est défini par la loi.

Certaines provinces limitent ou interdisent les grèves dans le secteur de l'éducation. Ainsi, dans le Manitoba, l'article 110, paragraphe 1, de la loi sur les écoles publiques interdit aux enseignants de se mettre en grève. Ces dernières années, le pouvoir législatif a manifesté son intention d'intervenir en adoptant des lois limitant la négociation collective, imposant des solutions et limitant les actions collectives au Québec, en Colombie britannique, dans l'Alberta, au New Brunswick, en Terre-Neuve et, plus récemment, dans l'Ontario.

Crise financière et virage idéologique vers des politiques néolibérales

La situation budgétaire du Canada était relativement solide lorsque la crise financière a éclaté et le pays était moins exposé au marché des prêts hypothécaires à risque et disposait d'un système bancaire assez fortement réglementé, autant de facteurs qui ont atténué les effets négatifs de la crise financière. En janvier 2009, le gouvernement a lancé des mesures de stimulation de l'économie d'un montant de 40 milliards de dollars canadiens sur deux ans⁷⁵.

En mai 2011, un gouvernement à majorité conservatrice a été élu, ce qui a marqué un virage idéologique radical vers la droite. La stratégie a consisté à susciter peur et ressentiment contre les fonctionnaires et de s'attirer le soutien du public pour assouplir la législation du travail. Le gouvernement a introduit un programme de réductions de l'impôt sur le revenu des particuliers et a procédé à des coupes dans les services publics et l'emploi, tout en appliquant une politique d'austérité budgétaire. Il en a résulté une forte hausse du chômage et un accroissement des inégalités. Statistique Canada a indiqué, en mai 2012, que 13 % des jeunes Canadiens n'étaient ni scolarisés ni actifs et que le pays affichait un taux de chômage officiel de 7,4 % en octobre 2012, même si bon nombre d'observateurs considèrent que ce chiffre serait plus proche des 10 %⁷⁶.

Le budget du gouvernement fédéral pour 2012, publié en mars dernier, prévoit de nouvelles coupes dans les services publics, dont la suppression de quelque 19 000 emplois⁷⁷ et le relèvement de l'âge de la retraite de 65 à 67 ans.

⁷⁴ Dans l'Ontario, le *Colleges Collective Bargaining Act* de 2010 autorise le personnel académique à temps partiel et le personnel d'encadrement des collèges à se syndiquer aux fins de mener des négociations collective (voir le rapport de la CEACR, rapport 111, Partie 1B, 101^e session de la CIT, 2012, p. 25).

⁷⁵ Budget fédéral 2009, Résumé et conséquences pour les enseignantes et les enseignants et l'éducation, FCE, janvier 2009.

⁷⁶ Myles Ellis et Bernie Froese-Germain, AERA, *The Changing Context Facing Teacher Unions in Canada*.

⁷⁷ Le Centre canadien d'alternatives politiques estime que le nombre total de pertes d'emploi dans les services publics fédéraux de base sur les trois prochaines années avoisinera les 30 000 postes.

Voir Gergin, Maria, 6 avril 2011 :

<http://www.policyalternatives.ca/publications/commentary/silencing-dissent-conservative-record>

La FCE a décelé plusieurs tendances et pressions négatives dans le pays. Parmi celles-ci, figurent l'application d'une approche commerciale de l'éducation, l'impact considérable qu'a le programme de responsabilité basé sur les résultats des examens sur les programmes scolaires et d'autres aspects de l'enseignement, ainsi que l'utilisation de la dette publique et du programme d'austérité pour justifier la réduction des coûts aux dépens des besoins des programmes scolaires⁷⁸.

Négociation collective depuis la crise financière

Ces dernières années, une nouvelle législation a été introduite, ou est en cours d'adoption, aux niveaux fédéral et provincial afin de limiter ou d'abroger les droits de négociation collective et de saper la capacité d'action des syndicats.

«La raison essentielle de ces tendances est le virage idéologique vers la droite aux niveaux fédéral, provincial et territorial, dans le but de saper les droits de négociation par une législation draconienne. C'est clairement une attaque dirigée contre les syndicats»⁷⁹, selon Myles Ellis, Secrétaire général adjoint par intérim de la Fédération canadienne des enseignantes et des enseignants.

Niveau fédéral

Au niveau fédéral, le gouvernement s'est servi d'une législation de retour à l'emploi pour imposer des solutions, comme dans le cas des travailleurs des postes et d'Air Canada. Le gouvernement canadien continue à mettre en œuvre une législation introduite dans le cadre du budget fédéral de 2009, qui fixe le niveau des salaires de tous les agents publics fédéraux.

Le député fédéral Pierre Pollièvre a lancé une campagne afin d'introduire des changements législatifs qui exclurait le prélèvement des cotisations syndicales des salariés régis par la législation fédérale dans les environnements syndicalisés (Geddes, 2012).

Le projet de loi C-377 du député – Loi modifiant la loi relative à l'impôt sur le revenu (exigences pour les organisations de travailleurs) – modifierait la *loi relative à l'impôt sur le revenu* en ce sens que les organisations de travailleurs seraient tenues de fournir des informations financières au ministre en vue de leur publication. Le projet de loi est passé devant la chambre basse en décembre 2012. Les syndicats seraient contraints de fournir des informations sur une série d'activités, comme l'organisation syndicale, la négociation collective, l'éducation et la formation et l'action politique, qui seraient toutes mises en ligne sur le site de l'Agence du revenu du Canada (ARC).

La FCE a fait part de ses préoccupations concernant ce projet de loi en raison des coûts pour les syndicats et les contribuables et de questions liées au respect de la vie privée.

⁷⁸ Fraser, Calvin (octobre 2012). «Les délégués et déléguées à l'AGA de la FCE discutent de l'éducation comme bien public», Perspectives, FCE. <http://perspectives.ctf-fce.ca/fr/9/Default.aspx>

⁷⁹ Entretien avec Myles Ellis, Secrétaire général adjoint par intérim de la FCEn 23 janvier 2012.

La plupart des provinces demandent déjà que les états financiers des syndicats soient transmis à leurs membres afin de créer une charge de travail supplémentaire, inutile et coûteuse, alors que le personnel devrait être utilisé à d'autres fins. En présentant la proposition comme une modification de la loi relative à l'impôt sur le revenu, qui dépend des pouvoirs fédéraux selon la Constitution, les exigences de déclaration passent outre l'obstacle constitutionnel habituel qui empêche le gouvernement fédéral d'adopter une loi sur les syndicats relevant de la compétence des provinces.

Niveaux provincial et territorial

«Aux niveaux provincial et territorial, certains gouvernements se sont servis de la législation pour imposer des solutions et engager un processus systématique de retrait de droits acquis, avec des augmentations plus espacées, des prestations réduites et des indications croissantes montrant que les régimes actuels de retraite seront revus à la baisse»⁸⁰, selon Myles Ellis, Secrétaire général adjoint par intérim de la Fédération canadienne des enseignantes et des enseignants.

En mars 2012, le gouvernement libéral de Colombie britannique a adopté une loi connue sous le nom de «Bill 22» ou «loi sur l'amélioration de l'éducation», qui a interdit les grèves menées par la British Columbia Teachers Federation, a imposé un «délai de réflexion» et mis en place un médiateur chargé de négocier la nouvelle convention, étant entendu qu'il y aurait une comparaison nulle avec la convention précédente. Effectivement, grâce à cette loi, le gouvernement a pu déterminer le contenu de la convention collective et cette loi a empêché les personnels enseignants de négocier des questions qui étaient couvertes précédemment, comme la taille des classes, la composition et le niveau des effectifs⁸¹. La Cour suprême de Colombie britannique s'est prononcée contre cette loi, mais en dépit de cet arrêt, les droits de négociation collective des enseignantes et des enseignants demeurent amputés⁸².

En août 2012, le gouvernement de l'Ontario a adopté une loi connue sous le nom de «Bill 115» ou «loi donnant la priorité aux étudiantes et aux étudiants»⁸³, qui fixe des règles auxquelles les conseils scolaires locaux doivent se conformer lorsqu'ils négocient avec les syndicats locaux et autorise le gouvernement provincial à imposer une convention collective au conseil scolaire et à l'agent de négociation des salariés si les négociations ne sont pas terminées avant le 31 décembre 2012. Ce projet de loi réclamait que les contrats de 2013 et 2014 incluent un gel des salaires de deux ans, retardent les promotions dans la grille des salaires pour les enseignants en début de carrière, réduisent substantiellement

⁸⁰ Entretien avec Myles Ellis, *idem*.

⁸¹ Communiqué de presse de la BCTF, 27 juin 2012, la BCTF conclut un accord avec le gouvernement mais continue à s'opposer au «Bill 22» et réaffirme les droits du travail des enseignants et des enseignantes.

⁸² Rapport annuel de la CSI sur les droits syndicaux : <http://survey.ituc-csi.org/Canada.html#tabs-4>, consulté le 4 février 2013.

⁸³ <http://www.policyalternatives.ca/publications/monitor/putting-students-first-doesnt-mean-putting-teachers-last> par Misha Abarbanel, 1er octobre 2012, pour une explication détaillée des effets de cette loi.

le plan de congé de maladie de courte durée⁸⁴, les paiements d'invalidité à long terme, les dispositions relatives à la maternité et d'autres questions. Le projet de loi mentionnait également qu'aucune des dispositions de la loi n'était contestable devant un tribunal et limitait la légalité des grèves des syndicats d'enseignants et du personnel d'encadrement. En janvier 2013, les enseignants du primaire et du secondaire qui avaient prévu des marches de protestation ont été informés par la Commission des relations de travail que leur action serait considérée comme illégale et qu'ils seraient passibles de lourdes amendes collectives et individuelles s'ils la menaient à bien.

La FCE a déposé plainte devant l'OIT au sujet du projet de loi 115 au nom de la Fédération des enseignants et des enseignantes de l'élémentaire de l'Ontario, qui a entraîné l'imposition de conventions collectives dans plus de 200 établissements scolaires. Le Président de la FCE a déclaré que le projet de loi 115 était «une attaque sans précédent contre les droits de négociation collective» et a fait état de sa «grande préoccupation à l'égard des actions unilatérales et draconiennes du gouvernement canadien actuel»⁸⁵.

L'enseignement supérieur compte également des exemples d'universités refusant de négocier de bonne foi. L'Association canadienne des professeures et professeurs d'université (ACPPU) a lancé une mise en garde, pour la première depuis dix ans, en octobre 2012, au sujet du Concordia University College de l'Alberta, en accusant l'employeur d'entraver gravement le processus de négociation⁸⁶.

Dans d'autres provinces, un système solide et efficace de négociation collective a été préservé, comme dans le Manitoba, où la Manitoba Teachers' Society a poursuivi la négociation de contrats raisonnables, avec des hausses de salaires annuelles et où le gouvernement s'est engagé à financer l'éducation à un niveau égal ou supérieur au taux de croissance économique de la province, même si le droit de grève est refusé⁸⁷.

Dans le Saskatchewan également, en dépit d'un gouvernement de droite, la Saskatchewan Teachers Federation (STF) a été en mesure de conclure un accord avec le gouvernement provincial et l'Association des conseils scolaires, après une longue impasse marquée par une journée de grève. La STF a organisé une journée d'étude et une marche en mai 2011 et a consacré du temps à des actions bénévoles dans la communauté afin de s'attirer le soutien du public. Le contrat précédent a pris fin en août 2010 et après la journée d'action, un processus de médiation a démarré, qui s'est conclu sur un accord pour une

⁸⁴ *Auparavant, les enseignants avaient le droit d'accumuler jusqu'à 200 jours de congé de maladie au cours de leur carrière en échange d'un versement complémentaire de retraite, qui a été réduit à 10 jours par an qui ne peuvent pas être cumulés.*

⁸⁵ *Lettre de Sam Hammond, Président de la FCE, et de Gene Lewis, Secrétaire général de la Fédération des enseignants et des enseignantes de l'élémentaire de l'Ontario, adressée à Fred Van Leeuwen, Secrétaire général de l'Internationale de l'Éducation le 17 janvier 2013.*

⁸⁶ <http://www.caut.ca/pages.asp?page=1109>, consulté le 4 février 2013.

⁸⁷ <http://www.mbteach.org/collective-bargaining/collective-agreements.html>, consulté le 2 février 2013.

période de trois ans prenant fin en 2014. Le nouveau contrat a été signé à la fin du mois de septembre 2011. La campagne a été très pragmatique et très patiente.

Réaction de la FCE

Les syndicats se sont mobilisés et ont appelé à de nouveaux partenariats et à de nouveaux modèles de coopération. La FCE s'est efforcée d'impliquer les parents et la communauté dans la promotion de l'éducation en tant que bien public et dans le renforcement de sa légitimité, dans la mesure où elle conteste les restrictions imposées aux droits de négociation collective et aux réductions des salaires et des avantages sociaux. Elle a lancé une campagne en vue de faire entendre la voix des enseignants et d'appeler les parlementaires aux niveaux fédéral et provincial à écouter les préoccupations des enseignants. Une étude menée sur la situation des enseignants et fondée sur des groupes de discussion et des enquêtes en ligne a mis en évidence les défis que doivent relever les enseignantes et les enseignants pour atteindre leurs ambitieux objectifs éducatifs⁸⁸. Avec l'aide de la Fondation canadienne pour les droits des travailleurs et d'autres alliés, la FCE a organisé une conférence sur le thème «Les droits des travailleurs sont des droits de la personne» en mars 2012 afin de susciter un élan pour réaffirmer et reconquérir les droits de négociation collective. La priorité de la FCE est de travailler avec les enseignants, les parents et les élèves, les conseils scolaires progressistes et les établissements d'enseignement et de conclure des alliances solides au sein de la communauté, avec des entreprises progressistes, des établissements d'enseignement supérieur, des ONG, des groupes artistiques et culturels et le mouvement syndical dans son ensemble⁸⁹.

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:	4,8%	0,4%
2009:	5,0%	-2,5%
2010:		3,1%
2011:		2,5%

Source: Banque mondiale/Index Mundi

⁸⁸ *Enseigner selon nos aspirations – Aujourd'hui et demain*, Association canadienne d'éducation (ACE) et Fédération des enseignantes et des enseignants (FCE), juillet 2012.

⁸⁹ Fraser Calvin, *ibidem*.

COLOMBIE⁹⁰

Affiliés de l'IE

FECODE Federación Colombiana de Educadores

ASPU Asociación Sindical de Profesores Universitarios

Ratifications

- C 87 Convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical (1948), ratifiée en 1976
- C 98 Convention sur le droit d'organisation et de négociation collective (1949), ratifiée en 1976
- C 100 Convention sur l'égalité de rémunération (1951), ratifiée en 1963
- C 111 Convention concernant la discrimination (emploi et profession) (1958), ratifiée en 1969
- C 144 Convention sur les consultations tripartites (1976), ratifiée en 1999
- C 151 Convention sur les relations de travail dans la fonction publique (1978), ratifiée en 2000
- C 154 Convention sur la négociation collective (1981), ratifiée en 2000

Introduction

L'affilié de l'IE en Colombie, la *Federación Colombiana de Educadores* (FECODE), est l'une des organisations les plus touchées par la violence répétée à l'égard du mouvement syndical. Le nombre de syndicalistes assassinés, disparus et menacés est une plaie béante pour la nation. Ces vingt dernières années, la FECODE a recensé l'assassinat de 968 syndicalistes enseignants, mettant ainsi en évidence une stratégie de violence mortelle visant les enseignants et leur syndicat⁹¹. Depuis l'arrivée au pouvoir du Président Juan Manuel Santos en juin 2010, 32 syndicalistes ont été tués et plus de 500 ont reçu des menaces de mort.

La CSI rapporte que certains progrès ont été enregistrés pour mettre un terme à une violence enracinée de longue date et enquêter sur ces crimes, bien que la grande majorité des cas dénoncés par les organisations syndicales demeurent impunis. Le Vice-président de la République, s'exprimant au nom du gouvernement, a reconnu l'ampleur de la violence, ce que les gouvernements précédents n'avaient jamais fait⁹².

En plus des violations des droits fondamentaux de la personne, les gouvernements successifs ont imposé des réformes et des coupes budgétaires qui ont affecté la qualité de l'éducation

⁹⁰ L'auteure adresse ses remerciements et sa reconnaissance à Senen Nino Avendano, Secrétaire général, et à Bertha Rey Castelblanco, Secrétaire des questions de genre, d'égalité et d'inclusion, de la FECODE, qui ont fourni des informations et des commentaires précieux pour ce rapport national.

⁹¹ IE: http://www.ei-ie.org/fr/news/news_details/2319, Journée mondiale des enseignant(e)s, 5 octobre 2012.

⁹² <http://www.ituc-csi.org>

et porté atteinte au statut des enseignantes et des enseignants. L'IE et son affilié se sont fermement opposés à la loi sur l'éducation, qui a favorisé la privatisation des écoles publiques. Dans le cadre d'un modèle de «concession», les fonds publics ont été redirigés vers des écoles privées, entraînant la perte de 30 000 emplois dans l'enseignement public au cours des 15 dernières années et déplaçant plus de 40 000 enfants vers des écoles privées.

Liberté syndicale et négociation collective

Dans cette situation de violence et d'impunité, la liberté syndicale est bien évidemment menacée et le taux d'adhésion syndicale est très faible. On estime qu'à peine 4% de la main-d'œuvre sont syndiqués, 55% environ des affiliations étant concentrés dans la fonction publique⁹³.

La liberté syndicale est reconnue par la Constitution et par le code du travail, à l'exception des forces armées et de la police. Il existe néanmoins différents types de contrats, qui, dans les faits, empêchent les travailleurs de créer ou de s'affilier à un syndicat en détournant la relation de travail. Il s'agit, entre autres, de travailleurs associés dans des coopératives, de contrats de service et de contrats civils et commerciaux.

Le droit de négociation collective est reconnu par la Constitution, mais la pratique largement répandue des «pactes collectifs» sape la position des syndicats. Depuis 2011, des réformes et des mesures visant à mettre un terme à la pratique des travailleurs associés dans des coopératives et au recours aux pactes collectifs ont été introduites, mais leur mise en œuvre réelle reste limitée.

La Constitution reconnaît le droit de grève, mais interdit aux fédérations et aux confédérations d'appeler à la grève. La Constitution interdit les grèves dans les services publics essentiels tels qu'ils sont définis par la loi. La loi n'ayant pas encore été adoptée, cette notion est ouverte à toutes les interprétations.

Statut des enseignantes et des enseignants

Les enseignants sont des agents publics nommés en fonction de leur mérite par le biais d'un concours et leurs conditions d'emploi sont régies par deux lois. Le décret-loi n° 2277/1979 a été négocié avec la FECODE et offre aux enseignants un emploi permanent, fixe l'échelle des salaires et l'évolution de carrière, détermine les mesures disciplinaires et institue un fonds de pension spécial. Le décret-loi n° 1278/2002 a été imposé par le gouvernement et a modifié les conditions d'emploi de tous les nouveaux enseignants, en introduisant un nouveau plan de carrière, fondé sur l'évaluation des performances et dépendant des possibilités budgétaires. Les enseignants peuvent désormais être licenciés pour mauvaises performances et les prestations de retraite ont également été réduites.

En 2012, le ratio d'enseignants nommés en vertu de l'«ancien» et du «nouveau» statut était d'environ 2 pour 1⁹⁴. La FECODE s'est toujours fermement opposée à cette situation et, en

⁹³ *Escuela Sindical Nacional*.

⁹⁴ *Tribuna Magisterial*, 18/4/2012, <http://www.tribunamagisterial.com/2012/04/antiguos-y-nuevos-docentes-batallar.html>

juin 2011, le gouvernement a accepté d'instaurer une commission tripartite (Congrès, ministère de l'Éducation et FECODE) afin de discuter d'un nouveau statut unique.

On recense toutefois aussi de nombreux enseignants sous contrat provisoire, qui ne sont pas nommés conformément aux dispositions statutaires.

Droit de négociation collective dans la fonction publique

Jusqu'en 2012, il n'existait pas de droit de négociation collective dans la fonction publique et les syndicats de la fonction publique ne pouvaient que présenter des «demandes respectueuses» qui ne pouvaient pas concerner les salaires et les prestations. Le droit de négociation collective dans la fonction publique est une revendication de longue date du mouvement syndical. La Colombie a ratifié la convention 151 en 2000, mais ce n'est qu'en 2009 que le gouvernement a mis sur pied une commission pour se pencher sur la question. Un nouveau décret (n° 1092) réglementant le droit de négociation collective dans l'administration publique a été adopté le 24 mai 2012.

Ce décret établit le droit de négociation collective pour tous les agents publics, à l'exception des forces armées, de la police nationale et des hauts fonctionnaires. Il définit les procédures et le calendrier annuel des négociations ainsi qu'un processus de médiation en cas de conflits. Les négociations sur le cahier de revendications durent 20 jours, un délai qui peut être prorogé de 10 jours par commun accord entre les parties.

Le décret prévoit également un programme de sensibilisation :

«Article 8: Le ministère du Travail, en coordination avec les confédérations syndicales, mène, dans les six (6) mois suivant la promulgation du présent décret, une campagne de sensibilisation consistant en des programmes radio et télédiffusés, la publication d'un document et l'organisation de séminaires nationaux et régionaux pour fournir des informations et servir de base à la mise en œuvre du présent décret.»

La FECODE et d'autres syndicats de la fonction publique se sont montrés extrêmement critiques vis-à-vis du décret, qui a été promulgué unilatéralement par le gouvernement et dont les dispositions sont clairement insuffisantes. Le droit de signer une convention collective n'est pas reconnu, mais seulement la possibilité de présenter un cahier de revendications et le décret n'autorise qu'un processus de médiation sans droit de grève.

En 2012, la FECODE a présenté un cahier de revendications qui a été «négocié» selon cette procédure, mais le gouvernement n'a appliqué aucun des points convenus. L'une des questions concerne les permis syndicaux ou le droit à des congés rémunérés pour permettre aux représentants syndicaux de faire leur travail. Ces permis ont été refusés dans de nombreuses régions.



Dépenses d'éducation et croissance du PIB

% du PIB consacré à l'éducation	% des dépenses publiques consacrées à l'éducation	Croissance du PIB en %
2008 : 14,9%	3,9%	2,8%
2009 :	4,7%	0,8%
2010 :	4,8%	4,3%
2011 :	4,5%	5,9%

Source : Banque mondiale/Index Mundi

ETATS-UNIS⁹⁵

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 syndiqués⁹⁶.

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

⁹⁵ 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.

⁹⁶ *International Survey on social dialogue in education: information sharing, consultation and negotiations, rapport établi pour la 10^e 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^e 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 Commerce⁹⁷.

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 grève⁹⁸. 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

⁹⁷ 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.

⁹⁸ «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 Columbia⁹⁹.

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 sécurité¹⁰⁰.

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 scrutin¹⁰¹. 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 interdite¹⁰².

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 syndicats¹⁰³.

⁹⁹ Informations fournies par la NEA, valables en décembre 2011.

¹⁰⁰ 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.

¹⁰¹ 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).

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

¹⁰³ 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 établissements¹⁰⁴. En 2010, quelque 12% des éducateurs et éducatrices des *charter schools* étaient représentés par un syndicat¹⁰⁵.

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)¹⁰⁶.

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 travail¹⁰⁷. 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.

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

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

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

¹⁰⁷ 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 »¹⁰⁸.

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 »¹⁰⁹.

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

¹⁰⁸ Informations fournies par la NEA. Voir les cartes à la fin du chapitre.

¹⁰⁹ 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 points¹¹⁰. Aux termes de ce plan, «Si nous voulons créer un système éducatif pour les élèves du XXI^e siècle, nous devons transformer ce système, y compris la profession enseignante. Étant donné que les enseignantes et les enseignants sont les mieux placés pour savoir ce

¹¹⁰ *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

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 mue 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.

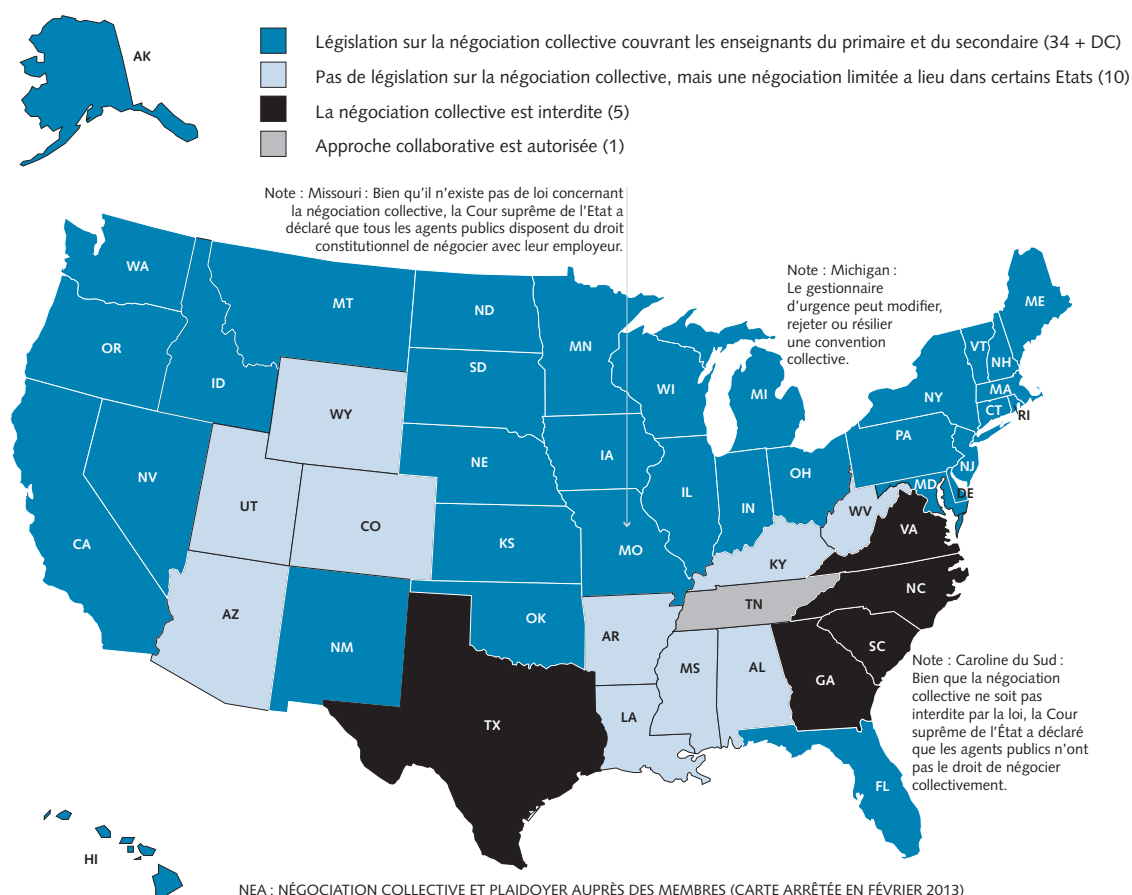


«Ceux qui oseraient retirer les droits de négociation collective à des citoyens qui travaillent dur vont désormais y réfléchir à deux fois», a déclaré Randi Weingarten, Président, la nuit du vote. «Les électeurs de l'Ohio ont clairement montré qu'il y a un prix à payer quand on s'en prend à la classe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

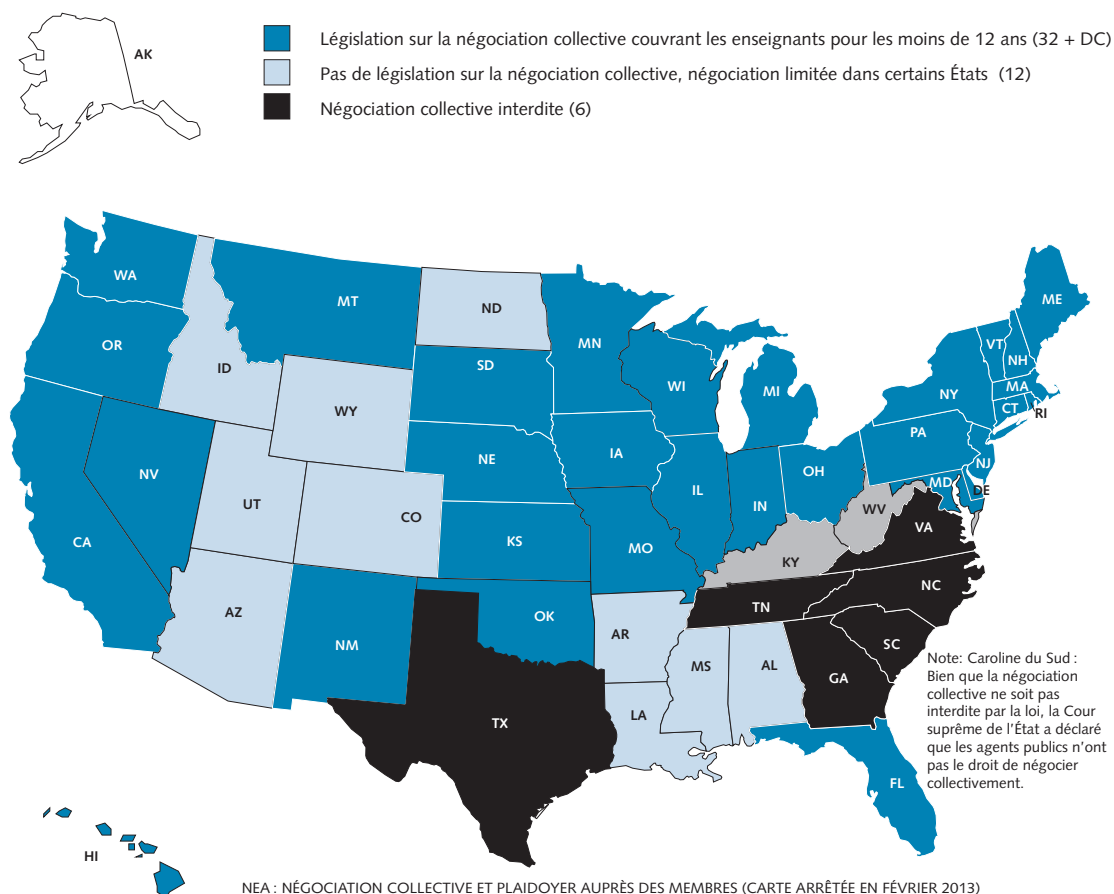
«En tant qu'enseignantes et enseignants, nous avons fait appel aux parents et leur avons expliqué quelles pourraient être les conséquences sur la qualité de l'éducation, la taille des classes et d'autres questions. Nous avons voulu "mettre un visage" sur la loi parce que la communauté fait confiance 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 NEA¹¹¹.

Droit de négociation collective aux Etats-Unis

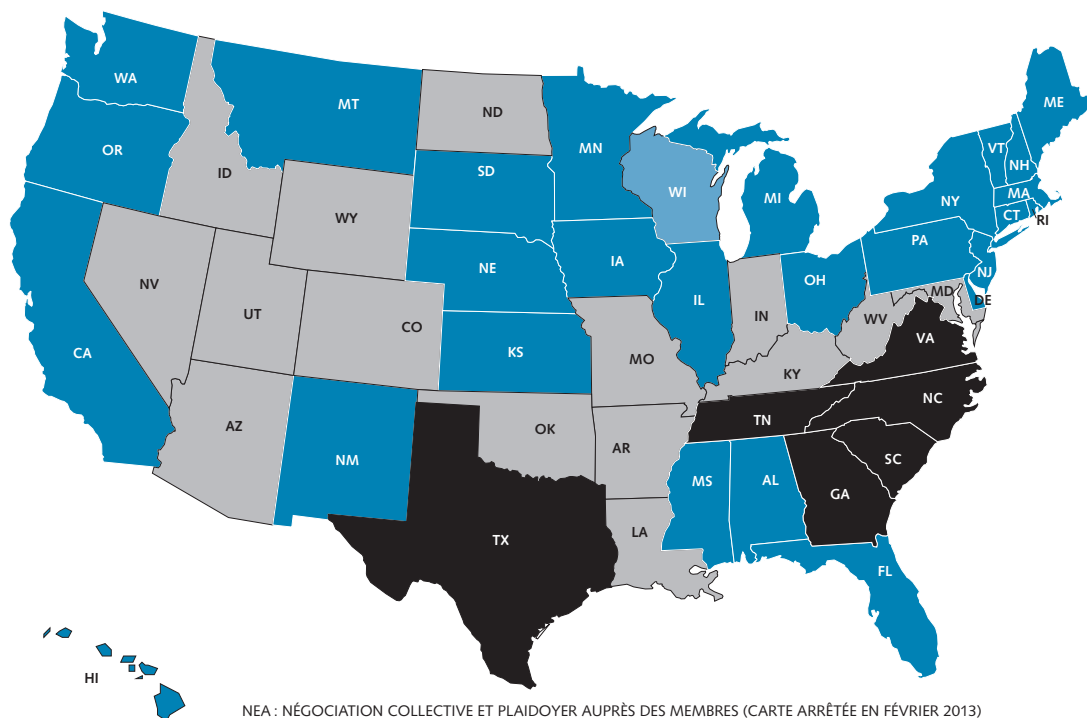
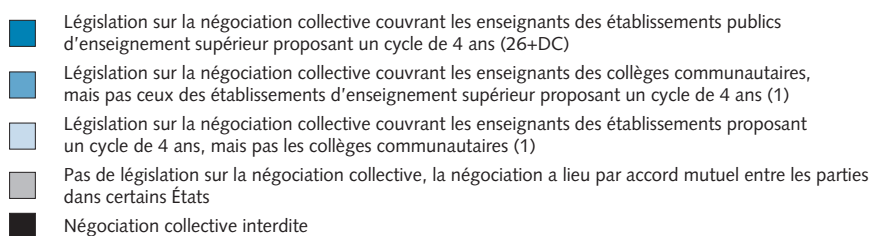
État du droit de négociation collective des enseignants pour les moins de 12 ans



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

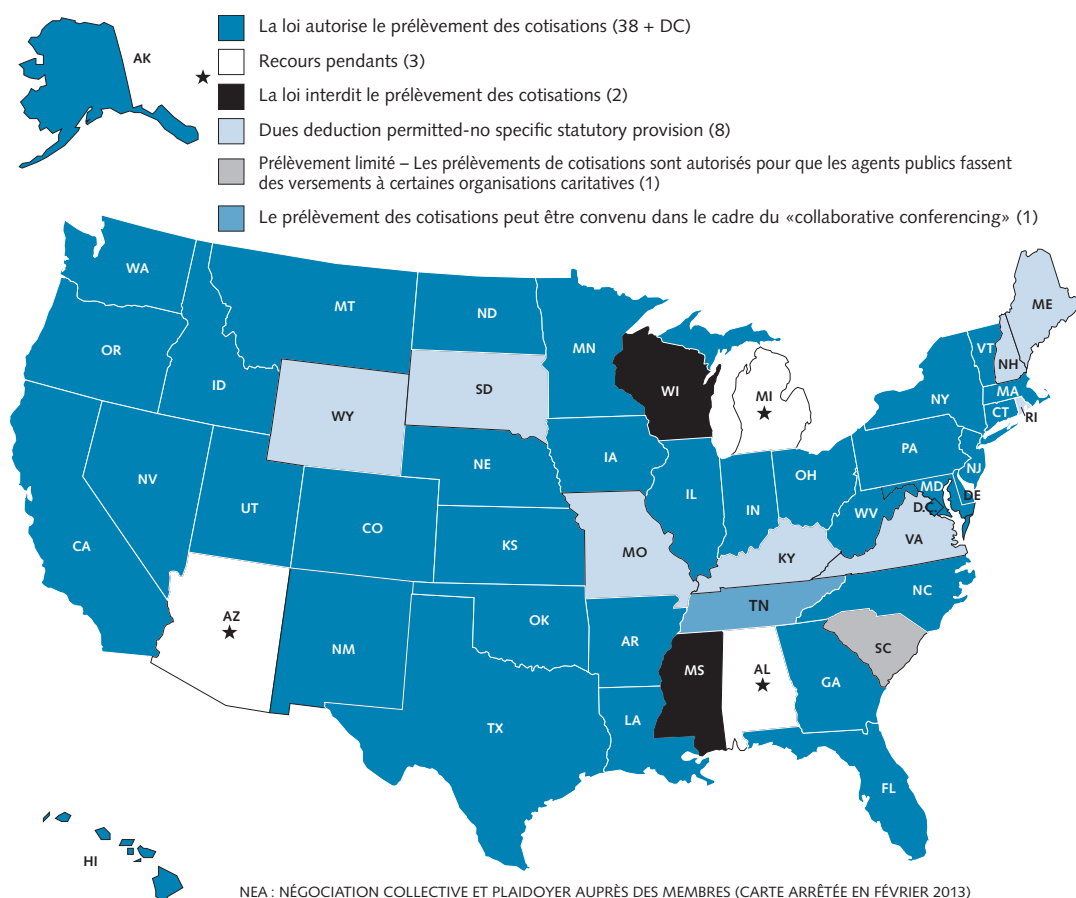


État de la négociation collective pour les enseignants des universités
publiques, des collèges communautaires («community college») et des établissements supérieurs proposant un cycle de 4 ans

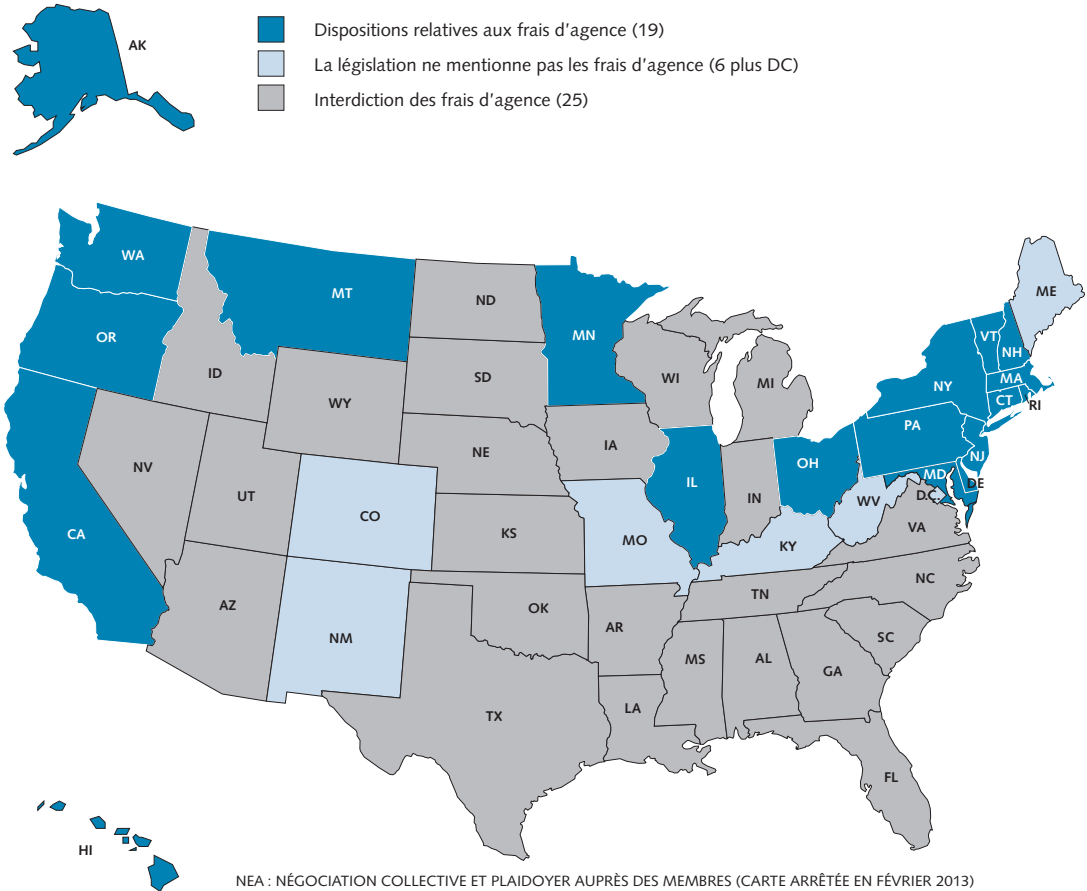


NEA : NÉGOCIATION COLLECTIVE ET PLAIDOYER AUPRÈS DES MEMBRES (CARTE ARRÊTÉE EN FÉVRIER 2013)

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

ASIE/PACIFIQUE

AUSTRALIE¹¹²

Affiliés de l'IE

- AEU** Australian Education Union – 190 000 membres
NTEU National Tertiary Education Union – 25 000 membres
IEU Independent Education Union of Australia – 68 000 membres

Ratifications

- C 87 Convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical (1948), ratifiée en 1973
C 98 Convention sur le droit d'organisation et de négociation collective (1949), ratifiée en 1973
C100 Convention sur l'égalité de rémunération (1951), ratifiée en 1974
C111 Convention concernant la discrimination (emploi et profession) (1958), ratifiée en 1973
C144 Convention sur les consultations tripartites (1976), ratifiée en 1979

Introduction

L'Australie est dotée d'un système fédéral, dirigé par un gouvernement fédéral du Commonwealth et 8 gouvernements provinciaux, territoriaux ou d'Etat.

En vertu de la Constitution du Commonwealth, l'éducation publique générale et l'enseignement et la formation professionnels publics relève de la responsabilité du gouvernement de l'Etat. Néanmoins, en application de modalités financières complexes convenues entre l'Etat fédéral et les Etats, le financement des gouvernements fédérés résulte d'initiatives nationales afin de promouvoir les objectifs nationaux.

Les syndicats sont réglementés à la fois par des lois fédérales et par des lois des Etats. Les systèmes d'enregistrement ont pour but de donner aux syndicats légalisés une forme juridique et une identité sociale distinctes afin qu'ils pèsent dans les relations de travail et de permettre au gouvernement de contrôler les responsabilités financières, administratives et démocratiques internes des syndicats reconnus légalement. Le système fédéral d'enregistrement des syndicats s'applique lorsque les syndicats sont actifs dans des secteurs où l'employeur est une société commerciale ou lorsque les gouvernements des Etats ont délégué leurs «pouvoirs en matière de relations de travail» au Commonwealth.

¹¹² L'auteur adresse ses remerciements et sa reconnaissance au responsable fédéral des relations de travail, David Colley de l'AEU pour son rapport et sa contribution à la présente étude. Ce chapitre s'inspire largement de son rapport.

Il existe également des systèmes d'enregistrement des syndicats au niveau des Etats. Ces syndicats basés dans les Etats peuvent être une section d'un syndicat enregistré au niveau national.

De façon générale, il existe des lois fédérales et des législations d' Etats fédérés, qui régissent les relations de travail, notamment la négociation collective et la liberté syndicale. Les lois fédérales s'appliquent essentiellement dans la fonction publique du Commonwealth et dans le secteur privé, tandis que les lois des Etats valent principalement pour les entreprises publiques dans les différents Etats. Toutefois, les gouvernements fédérés se retirent de plus en plus de la fourniture directe de services et créent ou encouragent les entreprises à reprendre leur rôle dans la prestation de services. Compte tenu des fondements constitutionnels de la loi fédérale sur les relations de travail, qui reposent sur le «pouvoir des entreprises» plutôt que sur le «pouvoir de conciliation et d'arbitrage» plus traditionnel, chaque fois que l'emploi passe par une entreprise, les conditions d'emploi qui en résultent sont soumises aux lois fédérales et pas à la législation des Etats en matière de relations de travail.

Statut des enseignantes et des enseignants

Les personnels enseignants de l'éducation publique sont généralement engagés en tant qu'agents publics au niveau des Etats. Même lorsque le conseil scolaire d'un gouvernement donné emploie certaines catégories de personnels enseignants, ceux-ci sont des agents «publics» en ce sens que les conseils sont institués par une loi ou en application d'une loi du parlement à des fins publiques, qu'ils sont responsables devant le ministre de l'Etat concerné et qu'ils sont essentiellement financés par des sources gouvernementales.

Environ 30% des services d'enseignement maternel, primaire et secondaire sont fournis par le secteur privé, bien qu'ils reçoivent des fonds publics émanant principalement du gouvernement fédéral.

Liberté syndicale

La liberté syndicale est garantie pour les travailleurs des secteurs public et privé; néanmoins, les employeurs peuvent demander des «ordonnances de représentation» au tribunal du travail, qui peut décider quelles catégories d'employés le syndicat peut (ou ne peut pas) représenter. Il est interdit aux forces armées et à un nombre restreint de hauts fonctionnaires, tels que ceux qui occupent des postes statutaires, de constituer ou de s'affilier à un syndicat¹¹³.

Au niveau national, après l'élection d'un nouveau gouvernement travailliste en 2007, le Fair Work Act 2009 (loi sur le travail équitable) est entré en vigueur et a profondément modifié la liberté syndicale et la négociation collective. La principale loi du gouvernement conservateur précédent sur les relations de travail, le *Workplace Relations Act 1996* (la

¹¹³ Rapport annuel de la CSI 2012: Australie.

loi sur les relations de travail), avait introduit et donné la préséance aux contrats d'emploi individuels statutaires, qui empêchait l'application des décisions et des conventions collectives d'entreprise. En réglementant les syndicats, la loi précédente avait également interprété la liberté syndicale comme une sorte de «syndicalisme concurrentiel», qui encourageait le développement de syndicats plus petits, faisant concurrence aux syndicats établis pour recruter des membres. Cette approche a également fait peser des contraintes considérables sur les dispositions relatives au «droit d'entrée» des syndicats sur le lieu de travail.

La loi sur le travail équitable a interdit les contrats individuels statutaires, privilégie les conventions collectives et assouplit, mais conserve les contraintes imposées au droit d'entrée des syndicats sur le lieu de travail. Elle n'a pas supprimé les dispositions relatives à l'enregistrement des syndicats, de sorte que le paradigme actuel dominant de la liberté syndicale reste celui du droit «personnel» d'un individu de choisir de s'affilier ou de refuser de s'affilier à un syndicat.

Droit de grève

Les grèves ne sont autorisées que dans le respect de la négociation au sein de l'entreprise et uniquement lorsqu'elles sont menées durant la négociation d'un accord, c'est-à-dire exclusivement lorsqu'un accord existant est venu à échéance. De même, les grèves ne sont autorisées que si le syndicat s'efforce véritablement de parvenir à un accord (le comportement de l'employeur n'est pas évalué), à l'issue d'un vote et après avoir lancé un préavis adéquat pour l'action à mener. La loi sur le travail équitable interdit donc, dans les faits, les actions collectives protégées dans le cas d'ententes professionnelles multiples, de négociations types, de grèves de solidarité et d'actions secondaires, en général.

En outre, la loi sur le travail équitable permet de suspendre ou de mettre fin à une action collective protégée et d'imposer un arbitrage obligatoire, lorsqu'elle est considérée comme étant susceptible de provoquer des dommages économiques considérables ou de porter atteinte à la vie, à la sécurité ou au bien-être de la population ou d'une partie de celle-ci. Les actions collectives sont également interdites lorsqu'elles menacent les échanges ou le commerce avec d'autres pays ou mènent à l'obstruction ou entravent la prestation de services par le gouvernement australien ou le transport de biens ou de personnes au niveau international. La CEACR de l'OIT considère que ces limitations du droit de grève ne sont pas conformes à la convention 87 de l'OIT¹¹⁴.

Au niveau fédéral et dans certains États, des actions collectives limitées sont autorisées dans le cadre de la négociation d'un nouvel accord d'entreprise. Toutes les juridictions disposent d'un mécanisme de résolution des conflits avant de saisir le Tribunal du travail. Ce mécanisme couvre les cas où un conflit implique une action collective. De manière quelque peu distincte, toutes les juridictions ont adopté une législation sur les services

¹¹⁴ Rapport de la CEACR adopté en 2011 et publié en 2012, CIT, Application de la convention 87 en Australie.

essentiels, qui permet au gouvernement de déclarer «essentiels» certains secteurs ou services et, ce faisant, d'adopter des réglementations interdisant un comportement spécifique, par exemple une action collective, et prescrivant un autre comportement, par exemple un allongement du temps de travail. Les déclarations au titre de la législation sur les services essentiels sont rares. Néanmoins, dans certains Etats, il est interdit aux travailleurs du secteur public de mener une action collective. En Nouvelle Galles du Sud, par exemple, les agents publics, y compris les enseignants, la police et le personnel infirmier, ne peuvent pas faire grève. En revanche, il existe un tribunal du travail indépendant pour arbitrer les revendications salariales.

Négociation collective

La loi sur le travail équitable contient une série de dispositions qui contribuent à saper les principes de la négociation collective. Les accords d'entreprise (*enterprise bargaining agreements* ou EBA) sont considérés comme des accords professionnels conclus entre un employeur et ses salariés plutôt qu'entre un syndicat et un employeur (ou une instance sectorielle). Dans le cadre de ce système, les syndicats sont de simples agents négociant au nom de leurs membres. Cependant, tout salarié peut choisir son propre représentant dans le processus de négociation. Le syndicat pertinent est le «représentant de négociation par défaut» si le salarié ne choisit pas un autre représentant. La loi sur les relations de travail et, aujourd'hui, la loi sur le travail équitable suppriment donc le statut que possédaient les syndicats depuis 1904, à savoir être «les parties principales» à part entière dans les questions relatives au travail, même si la seconde permet qu'une convention collective couvre un syndicat en tant que tel et pas uniquement les salariés eux-mêmes. Le processus de négociation peut être gêné par une éventuelle «prolifération» postérieure des représentants de négociation.

Dans le secteur de l'éducation, la plupart des négociations collectives sont menées au niveau des Etats. Il existe des conditions d'emploi communes à la fonction publique, comme les retraites et les congés de longue durée, et une série d'accords d'entreprise (EBA), qui sont normalement signés entre la section de l'AEU au niveau des Etats et l'*Education and Training Directorate* (ETD ou Direction de l'enseignement et de la formation) au niveau fédéré.

En règle générale, dans chaque Etat ou territoire, il existe :

- (a) un EBA pour les enseignantes et les enseignants et les chefs d'établissement des écoles publiques ;
- (b) un EBA pour les personnels enseignants de tous les établissements d'enseignement technique et de formation continue (*Technical and Further Education* ou TAFE). Les personnels non enseignants concluent des EBA distincts. Lorsque ces accords sont conclus au niveau de l'établissement, ils doivent être approuvés par le gouvernement de l'Etat ;

- (c) un EBA pour le personnel administratif et d'encadrement dans les écoles publiques ou l'EBA s'applique à l'ensemble de «la fonction publique» dont fait partie le personnel administratif et d'encadrement.

Au niveau de l'enseignement supérieur, les EBA sont conclus entre la direction des universités et le NTEU, bien que le syndicat établisse un cahier national de revendications, qui est ensuite adapté à la situation locale et étendu pour inclure d'autres questions spécifiques. Le NTEU dresse un «bilan de négociation» mensuel pendant la durée des négociations.

Les principales questions abordées dans les accords relatifs aux établissements d'enseignement publics sont les types d'emploi, la sélection et la promotion, le temps de travail, le salaire et les classements, le perfectionnement professionnel, la charge de travail des enseignantes et des enseignants et le nombre d'heures de cours, la gestion de la charge de travail, la planification des effectifs, le comportement sur le lieu de travail, les mécanismes de recours et de résolution des conflits, les locaux des syndicats, les procédures de licenciement, les autorisations et les prestations de congé. La loi sur le travail équitable a supprimé les interdictions imposées par la loi sur les relations de travail en ce qui concerne les cotisations syndicales, les congés de formation syndicale et la participation des syndicats aux procédures de résolution des conflits, sans oublier la consultation des syndicats en cas de changements apportés au lieu de travail.

Les EBA types contiennent désormais une disposition relative à la création de comités de consultation dans les écoles ou les centres de formation. La composition de ces comités peut varier d'une représentation égale de la direction et des syndicats à la participation de représentants du personnel spécialement élus à cet effet. Ces comités se réunissent selon les besoins et sont chargés d'examiner la planification et le fonctionnement à long terme de l'établissement scolaire, y compris la taille des classes et l'organisation du temps de travail. Néanmoins, la loi sur le travail équitable interdit toujours l'inclusion de frais de négociation pour les non-membres d'un EBA et d'autres éléments peuvent être considérés comme illicites, ce qui crée une situation confuse et incohérente¹¹⁵.

En outre, l'AEU négocie avec l'ETD afin de convenir de lignes directrices et de procédures en matière de nominations, notamment.

Dans le secteur privé, il existe une décision au niveau de l'Etat qui énonce une série de conditions minimales et le syndicat IEU négocie avec des employeurs individuels en vue de signer un accord d'entreprise ou un accord certifié.

Dialogue social

Il existe divers mécanismes consultatifs, qui sont généralement tripartites et servent d'enceintes de consultation des parties prenantes sur une proposition de changement dans la législation du travail. Les syndicats d'enseignants ne sont pas représentés d'office dans ces instances, mais peuvent être désignés par l'*Australian Council of Trade Unions* pour y participer.

L'AEU est également représentée au sein de diverses instances «professionnelles» fédérales ou nationales comme l'*Australian Institute for Teachers and School Leaders*, qui élabore et supervise les questions relatives, notamment, aux normes professionnelles.

Tendances depuis la crise financière de 2008

L'adoption de la loi sur le travail équitable en 2009 prévoyait que les accords d'entreprise puissent couvrir un plus large éventail de sujets. La loi précédente sur les relations de travail avait limité leur contenu aux seules questions se rapportant directement à la relation employeur-salarié. La loi sur le travail équitable, tout en maintenant cette exigence, l'a étendue pour couvrir des questions concernant la relation entre un syndicat et un employeur. Il en résulte que les conventions collectives d'entreprise conclues depuis la fin 2009 contiennent diverses dispositions permettant aux syndicats d'avoir accès aux travailleurs sur leur lieu de travail et accordant différents droits aux délégués syndicaux. La couverture des conventions collectives d'entreprise s'est donc fortement étendue entre 2008 et 2012.

En revanche, depuis 2010, l'élection de gouvernements fédérés conservateurs disposant de confortables majorités a incité ces gouvernements, à tout le moins dans les Etats dotés d'un système parlementaire unicaméral, à adopter des lois qui suppriment des conventions collectives des questions qui ont été convenues entre employeurs et salariés et approuvées par l'autorité réglementaire compétente en matière de relations de travail.

Dans l'Etat du Queensland, le contenu des EBA a fait l'objet de restrictions considérables, telles que la suppression des droits de consultation, notamment en cas d'introduction de changements et de licenciements, et des dispositions relatives à la sécurité d'emploi. Dans l'Etat de Nouvelle Galles du Sud, il y a eu une tentative de promouvoir l'enregistrement des syndicats avec des règles d'adhésion qui se chevauchent (ultérieurement limitées à un secteur spécifique – secteur médical et professionnels de la santé). En Nouvelle Galles du Sud également, des sanctions financières plus lourdes imposées à la participation ou à l'organisation d'actions collectives, dont la grève, font actuellement l'objet de différents recours devant la justice. La section de Nouvelle Galles du Sud de l'AEU s'était déjà vue infliger ces amendes. Les gouvernements fédérés conservateurs ont également imposé des conditions strictes au processus de négociation qui, dans les faits, limitent ou plafonnent les augmentations de salaires dans la fonction publique, à moins qu'il n'existe un lien démontrable entre l'emploi et la productivité dans les conditions de travail.

Certains Etats ont même amendé la législation du travail pour obliger le régulateur des relations de travail à appliquer – et non à tenir compte de – la politique du gouvernement de l'Etat en matière d'économie ou de salaire.

Ainsi, en Nouvelle Galles du Sud, le gouvernement conservateur a adopté une loi selon laquelle le tribunal ne peut décider d'octroyer une hausse de salaire supérieure à 2,5% par an, conformément à la politique salariale du gouvernement. Cette loi permet au gouvernement de fixer les salaires de plus de 300 000 travailleurs et travailleuses, sans être tenu par l'obligation de négocier et sans leur accorder un droit de grève.

Bonne pratique

L'AEU fait campagne et négocie depuis longtemps l'inclusion de dispositions réglementaires sectorielles ou d'accords concernant la taille des classes, le nombre d'heures de cours réelles et les obligations professionnelles connexes. Elle négocie également des modalités afin que les établissements d'enseignement et de formation, qu'il s'agisse de jardins d'enfants, d'écoles ou de centres de formation technique et continue (TAFE) soient dotés de professionnels qualifiés et de tout autre personnel requis, indépendamment de leur situation géographique ou socioéconomique.

Ce travail de l'AEU repose sur le principe fondamental selon lequel les conditions d'enseignement et d'apprentissage sont dynamiques et indissociablement liées.

Ce travail est tout particulièrement important compte tenu de l'orientation politique actuelle du gouvernement, qui vise à redonner à l'employeur local le pouvoir de prendre des décisions sur ces questions, y compris le droit ou le pouvoir de recruter ou de licencier des effectifs.

Le *Victorian Government Schools Agreement*, un accord collectif juridiquement applicable et formellement adopté en vertu de la loi sur le travail équitable, contient des objectifs et des engagements explicites qui reconnaissent le principe fondamental susvisé ainsi que les dispositions relatives à la taille des classes et au nombre d'heures de cours¹¹⁶. Cet accord contient également une série de principes concernant les relations de travail ainsi qu'une disposition relative aux comités consultatifs mentionnés plus haut.

Principes de l'AEU en matière de relations de travail (qui bénéficient d'un large soutien de la direction au niveau politique)

Les parties s'engagent à respecter les principes suivants en matière de relations de travail :

- 1) coopération et collaboration entre la direction, les salariés et le syndicat ;
- 2) les relations entre la direction, les salariés et le syndicat sont fondées sur le respect mutuel, la confiance et l'ouverture vis-à-vis de points de vue différents ;

¹¹⁶ Voir les articles 9, 10, 22 et 23. Cet accord peut être consulté sur : <http://www.fwc.gov.au/documents/agreements/wpa/CAUN085122741.pdf>

- 3) les négociations visant à résoudre un problème mutuel sont axées sur des avantages à long terme pour toutes les parties ;
- 4) mise en place progressive d'une culture des relations de travail afin de créer un système scolaire extrêmement efficace doté de pratiques de travail efficaces ;
- 5) reconnaissance du rôle à donner aux représentants des travailleurs et des travailleuses.

Dans l'enseignement supérieur, lors du cycle de négociation de 2012, le NTEU a présenté des revendications, parmi lesquelles figuraient des dispositions pour un réexamen et une amélioration de la stratégie d'emploi pour les autochtones, avec la fixation de nouveaux objectifs contraignants et leur incorporation dans l'accord.

Le syndicat a également présenté des propositions concernant la violence domestique, en déclarant que l'accord devrait :

- a) contenir une déclaration de principe sur la violence domestique et permettre l'élaboration commune de politiques et de protocoles pour les cas où un (e) salarié doit faire face aux conséquences de la violence domestique, notamment des procédures adéquates de saisie des autorités concernées et l'adoption de lignes directrices pour le personnel et, notamment, les surveillants ;
- b) préciser qu'aucun salarié ne sera désavantagé au niveau professionnel du fait des conséquences résultant de violence domestique et
- c) prévoir l'octroi de congés spéciaux suffisants pour un (e) salarié afin qu'il puisse faire face aux conséquences d'une violence domestique, notamment, mais pas exclusivement :
 - rechercher un logement sûr ;
 - assister à des rendez-vous médicaux ou de soutien psychologique ;
 - assister à des audiences du tribunal et avoir accès à des conseils juridiques ;
 - organiser des solutions alternatives d'accueil ou d'éducation pour les enfants et
 - recréer des réseaux de soutien avec les enfants, la famille ou autres¹¹⁷.

Dépenses d'éducation et croissance du PIB

% du PIB consacré à l'éducation	% des dépenses publiques consacrées à l'éducation	Croissance du PIB en %
2008: 13,5%	4,6%	2,3%
2009:	5,1%	1,2%
2010:		2,7%
2011:		2,0%

Source : Banque mondiale/Index Mundi

¹¹⁷ Voir le site web du NTEU : http://www.universitybargaining.org.au/key_claims/key_claims/domestic_violence, consulté le 21 mars 2013.

FIDJI ¹¹⁸

Affiliés de l'IE

- FTU** Fiji Teachers Union : fondé en 1929 et affilié au Fiji Trade Union Congress
- FTA** Fijian Teachers' Association (anciennement Fiji Native Teachers' Association) : enregistré comme syndicat en 1961 et affilié au Fiji Islands Council of Trade Unions
- AUSPS** Association of the University of the South Pacific Staff

Ratifications

- C 87 Convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical (1948), ratifiée en 2002
- C 98 Convention sur le droit d'organisation et la négociation collective (1949), ratifiée en 1974
- C 100 Convention sur l'égalité de rémunération (1951), ratifiée en 2002
- C 111 Convention concernant la discrimination (emploi et profession) (1958), ratifiée en 2002
- C 144 Convention sur les consultations tripartites (1976), ratifiée en 1998

Taux de densité syndicale : 28 % (selon le Secrétaire permanent en 2012)

Contexte

À l'issue d'un coup d'État militaire en 2006, la Constitution a été abrogée le 10 avril 2009. Les Fidji ont été exclues du Commonwealth et suspendue du Forum des îles du Pacifique et l'UE a supprimé ses aides, à l'exception de l'aide d'urgence.

Depuis 2009, le gouvernement dirige le pays en promulguant des décrets exécutifs, qui restreignent fortement les droits syndicaux et les droits du travail tant dans le secteur public que dans le secteur privé ; « privent les travailleurs fidjiens des droits fondamentaux qui leur sont garantis en vertu des conventions 87 et 98 ; abolissent la possibilité d'introduire des recours devant les tribunaux ... ainsi que le droit de contester la légalité des décrets eux-mêmes »¹¹⁹. Les syndicalistes sont victimes de harcèlement, de menaces, d'arrestations arbitraires, de restrictions dans leurs déplacements et subissent des violences et des agressions de la part des autorités.

Lors de sa réunion de novembre 2012, le conseil d'administration de l'OIT a déclaré que les Fidji figuraient parmi les 5 pays du monde où la liberté syndicale était la plus bafouée.

¹¹⁸ L'auteure adresse ses remerciements et sa reconnaissance à Maika R M Namudu, Secrétaire général de la FTA, et à Govind Singh, Secrétaire général du Council of Pacific Education, qui ont apporté des informations et des commentaires précieux pour cette étude.

¹¹⁹ Résolution du Conseil d'administration de l'OIT de novembre 2012.

La CEARC et le CLS ont examiné le cas des Fidji (plainte n° 2723 de juillet 2009)¹²⁰ présentée par la *Fijian Teachers Association*, le *Fiji Islands Council of Trade Unions*, le *Fiji Trade Union Congress*, la Confédération internationale des syndicats et l'Internationale de l'Éducation.

Système éducatif

L'enseignement est obligatoire de 6 à 16 ans. Bien que l'enseignement primaire universel ait été atteint en 2006, depuis cette date, le taux de décrochage scolaire a augmenté entre le primaire et le secondaire, en particulier dans les zones reculées. Alors que l'accès à l'éducation est bon, la qualité de l'enseignement est souvent médiocre en raison du recours à de jeunes enseignants ou à des enseignants moins expérimentés. L'enseignement secondaire de base est obligatoire, mais uniquement en théorie. L'enseignement est géré au niveau central par le ministère de l'Éducation. La plupart des écoles sont des partenariats conclus entre des organisations locales ou religieuses et le ministère de l'Éducation. Chaque école a son comité de fonctionnement, qui gère les fonds et l'entretien des installations, tandis que le gouvernement verse les salaires des enseignants. Les programmes scolaires et la politique scolaire sont élaborés au niveau central.

Le niveau de l'éducation a chuté ces six dernières années en raison de l'émigration des enseignants. Ceux-ci quittent les Fidji pour diverses raisons, comme le bas niveau des rémunérations, l'absence de possibilités de formation et de perfectionnement professionnel et les mauvaises conditions de vie et de travail, notamment dans les zones reculées. On estime que les enseignants représentent un tiers de la population qualifiée totale qui émigre¹²¹. Ces dernières années, le mauvais climat économique et la situation politique difficile ont entraîné une hausse des migrations.

Les salaires des enseignants n'ont pas suivi le rythme accéléré de l'inflation. Depuis 2008, la hausse des salaires n'a été que de 3%. Le budget de l'éducation annoncé pour 2012 s'élevait à 25,7 millions de dollars américains, soit une progression de 9 millions de dollars par rapport à 2011. Selon l'ancien Président de la FTA, Tevita Koroï, plus de 90% du budget public de l'éducation passe dans les salaires des enseignantes et des enseignants¹²².

La loi sur l'éducation adoptée en septembre 1966 a été modifiée en 1976 en vue d'instituer un Forum de l'éducation, un comité consultatif sur les établissements, la politique de l'éducation et toute autre question soulevée par un membre du forum ou par son secrétaire permanent. Il comprend le FTU, la FTA, le Président de la Fiji Principals' Association et 10 représentants des autorités de contrôle des écoles agréées.

¹²⁰ OIT, rapport du CLS, GB309/8, paragraphes 523 à 528.

¹²¹ *Asia Pacific Viewpoint*, Vol. 44, édition du 2 août 2003, p. 163 à 175, «Fijian teachers on the move: Causes, implications and policies» [Les enseignants fidjiens quittent le pays : causes, conséquences et politiques].

¹²² *Fiji Times Online*, 5 mai 2010, discours à l'occasion de la 80e Conférence annuelle, le 5 mai 2010.



Les enseignantes et les enseignants de l'enseignement public sont des fonctionnaires. La Public Service Commission (Commission de la fonction publique), instituée par la loi de 1999, est chargée de déterminer les conditions d'emploi, dont les salaires. Elle a mis en place un Public Services Appeal Board (comité de recours des services publics) pour entendre des cas individuels.

Dialogue social avant le coup d'Etat militaire

En avril 2006, la Confederation of Public Sector Unions (confédération des syndicats de la fonction publique composée de la *Fiji Public Service Association*, du *Fiji Teachers Union* et de la *Fiji Nurses Association*) a signé des accords de partenariats avec la *Public Service Commission* (PSC) et le Premier ministre, Laisenia Qarase, le dernier dirigeant démocratiquement élu du pays. L'accord incluait un protocole d'accord quinquennal et un cadre des relations de travail pour la période 2006-2008. Selon la FNA, cet accord a résolu plusieurs problèmes en suspens datant de 2003 sur les arriérés de paiement, les hausses de salaire et les ajustements au coût de la vie, ainsi qu'une proposition visant à mettre en place un système d'évaluation professionnelle systématique. Ce processus a été long et durement négocié.

Situation après le coup d'Etat militaire

A la suite du coup d'Etat militaire en 2007, l'accord de partenariat a été dénoncé unilatéralement. L'administration provisoire a ensuite imposé une réduction de salaire générale pour tous les fonctionnaires et a abaissé l'âge de retraite obligatoire de 60 à 55 ans. Bien que la FICTU ait demandé au ministre du Travail de soumettre le conflit à un arbitrage, le gouvernement a fait la sourde oreille et la FICTU a lancé un préavis de grève. Le 25 juillet 2007, la FNA est partie en grève, rejointe par la FTA, le *Fiji Public Employees Union* et la *Viti Civil Servants Association*. D'autres syndicats n'ont, toutefois, pas rejoint le mouvement de grève et lorsque le gouvernement provisoire a menacé de déduire les jours de grève des salaires, le mouvement s'est effondré. Les recours judiciaires formels contre ces décisions unilatérales sont toujours pendants.

En avril 2008, l'Employment Relations Promulgation (ERP ou loi sur les relations de travail) a institué une nouvelle série de mécanismes, dont des services de médiation, un tribunal du travail et un tribunal des relations de travail. L'*Employment Relations Advisory Board* a vu le jour en mai 2009. La CEARC de l'OIT s'est déclarée généralement satisfaite de cette nouvelle législation.

Néanmoins, la persécution des syndicalistes a atteint un niveau supérieur en 2009, à la suite de l'abrogation de la Constitution des Fidji le 10 avril. Le 30 avril, le Président de la FTA, Terita Koroi, a été démis de ses fonctions de chef d'établissement par la *Public Service Commission*. Il a également été démis de ses fonctions au sein du Forum de l'éducation, du *Fiji Teachers' Registration Board*, du comité consultatif conjoint (JCC) et du *Staff Board* (CSB). Il a été accusé d'avoir enfreint le code de conduite de la fonction publique. Cette accusation reposait sur une déclaration de M. Koroi de décembre 2008,

faite en sa qualité de dirigeant syndical et dans laquelle il appelait à une campagne coordonnée afin que les Fidji redeviennent une démocratie parlementaire. Son renvoi a été fermement condamné et qualifié de violation du droit à la liberté d'expression et de la liberté syndicale de la FTA. L'affaire a été portée devant le Comité de la liberté syndicale de l'OIT, qui a **invité instamment** le gouvernement à réintégrer M. Koroï dans ses fonctions et à le réhabiliter pleinement.

De plus, en 2009, une série de décrets a fortement restreint le droit de réunion et la liberté syndicale.

Les Public Emergency Regulations (PER ou règlements sur l'état d'urgence) de 2009, interdisant les réunions de plus de 3 personnes, ont été abrogés en 2012 et remplacés par le *Public Order (Amendment) Decree* (POAD ou décret (amendement) relatif à l'ordre public). Le POAD impose aux organisations d'obtenir le consentement des autorités pour organiser des réunions et confère aux forces armées et à la police le pouvoir de recourir à la force pour dissoudre les rassemblements. Une sous-section (5) de l'article 8 énumère un large éventail de raisons pour lesquelles l'autorisation d'organiser une réunion peut être refusée.

Parallèlement, d'autres décrets limitent ou suppriment les possibilités de négociation collective ou les procédures de recours pour les syndicats de la fonction publique.

Le décret n° 6 de 2009 (Services publics) a aboli le *Public Service Appeal Board* et clos toutes les procédures pendantes devant cette instance.

Les décrets n°s 9 et 10 de 2009 (Administration de la justice) ont clos des douzaines de plaintes pendantes présentées par des fonctionnaires. Le décret interdit également aux syndicats de la fonction publique de négocier des modifications ou des améliorations des prestations octroyées aux travailleurs par négociation collective.

Selon le FICTU, depuis 2009, la PSC a cessé de répondre et de négocier les conditions d'emploi, notamment les indexations salariales, avec les syndicats de la fonction publique. Cependant, des plaintes individuelles pouvaient être déposées conformément aux procédures prévues par l'*Employment Relations Promulgation* d'avril 2008.

Le décret n° 21 de 2011 (Règlements sur l'emploi) a modifié l'*Employment Regulations Promulgation* en supprimant cette voie de recours pour les travailleurs et les travailleuses de la fonction publique. Le décret n° 36 de 2011 est destiné à restaurer la protection des travailleurs de la fonction publique contre la discrimination, y compris la discrimination antisyndicale.

Bien qu'il ne touche pas directement les enseignants, l'*Essential National Industries Decree (décret sur les secteurs nationaux essentiels)* de 2011 a gravement restreint la liberté syndicale et la négociation collective dans les secteurs clés de l'économie, comme

les finances, les télécommunications, l'aviation civile, toutes les banques étrangères et les services publics.

Développements récents en 2012

Le gouvernement a suspendu le POAD afin de permettre la conduite de consultations organisées par la Commission constitutionnelle récemment instituée. Le gouvernement a présenté une feuille de route en vue de la tenue d'élections parlementaires avant 2014.

Un arrêt récent de la Haute Cour reconnaît sa compétence pour juger des affaires concernant des agents publics qui souhaitent attaquer le gouvernement ou la PSC, y compris sur des questions tels qu'un licenciement ou une suspension d'emploi. La PSC a également instauré un nouveau système de réclamations internes. Le gouvernement a fait rapport au Comité de la liberté syndicale de l'OIT, l'informant qu'un sous-comité de l'*Employment Relations Advisory Board* (ERAB ou Conseil consultatif des relations de travail) a entamé un examen de tous les décrets gouvernementaux existants relatifs à la fonction publique afin de contrôler leur conformité avec les normes internationales du travail.

Le gouvernement fidjien a également informé l'OIT que ses recommandations relatives au renvoi du Président de la FTA, Tevita Koroi, seront transmises pour examen à l'ERAB¹²³.

En septembre 2012, l'OIT a tenté d'organiser une mission d'enquête aux Fidji. Alors qu'à l'origine, le gouvernement avait accepté l'envoi de cette mission et son mandat, il a changé d'avis et la mission a été invitée à quitter le pays.

Point de la situation de la FTA datant de mars 2011

«Le climat politique actuel n'est pas propice à des relations de travail et à des pratiques de travail équitables et positives. La négociation avec le gouvernement n'offre plus de perspectives. Le gouvernement fait ce qu'il pense juste et les travailleurs sont considérés comme des outils, le facteur humain semble délibérément exclu de l'équation.»

Dépenses d'éducation et croissance du PIB

% des dépenses publiques consacrées à l'éducation	% du PIB consacré à l'éducation	Croissance du PIB en %
2006:		3,4%
2007:	5,8%	-6,6%
2008: 15,6%	4,2%	0,2%
2009: 14,7%	4,5%	-0,5%
2010:	6,2%	

Source : Banque mondiale/Index Mundi

¹²³ Rapport du CLS de l'OIT au conseil d'administration, novembre 2012, paragraphe 783 (b).

JAPON¹²⁴

Affiliés de l'IE

JTU Japan Teachers Union

Autres syndicats

ZENKYO Syndicat japonais des enseignants et des personnels de l'éducation

ZEN-NICHIKYOREN Fédération nationale des enseignants du Japon

Taux de densité syndicale: près de 30% de l'emploi formel

Ratifications

- C 87 Convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical (1948), ratifiée en 1965
- C 98 Convention sur le droit d'organisation et la négociation collective (1949), ratifiée en 1953
- C 100 Convention sur l'égalité de rémunération (1951), ratifiée en 1967
- C 144 Conventions sur les consultations tripartites (1976), ratifiée en 2002

Introduction

Le syndicat japonais des enseignants (JTU) représente environ 30% des enseignants et des personnels de l'éducation des écoles maternelles et des établissements nationaux d'enseignement primaire, secondaire et supérieur tant publics que privés. Parmi les membres, on trouve également du personnel d'autres établissements liés à l'éducation, comme les hôpitaux directement gérés par l'Association d'entraide des enseignants des établissements publics.

Le JTU a été fondé en 1947 et est agréé par la Commission centrale des relations de travail. Il a pour objet:

- 1) de protéger le statut social, économique et politique des enseignants et des personnels de l'éducation ;
- 2) de démocratiser l'enseignement et d'oeuvrer à la liberté académique ;
- 3) de contribuer à construire un Etat démocratique, qui respecte la paix et la liberté.

Le JTU a un congrès biennal, un comité central et un bureau exécutif central. Il se divise en différentes sections: la division de l'enseignement maternel, de l'enseignement pour enfants handicapés, de la jeunesse, des femmes, du personnel administratif, du personnel infirmier scolaire, du personnel non administratif des enseignants/personnels chargés de

¹²⁴ L'auteure adresse ses remerciements et sa reconnaissance à Hiroaki Akaike, Directeur du Japan Teachers Union, et à Tamaki Terazawa du département des affaires internationales, qui ont fourni des informations et des commentaires précieux.

la nutrition, des internes, des secrétaires et des employés du JTU, le comité ad hoc des bibliothèques scolaires et le comité ad hoc des enseignants et personnels de l'éducation temporaires.

Statut des enseignantes et des enseignants

Les enseignants du secteur public sont des agents publics locaux. Au niveau de l'enseignement élémentaire et moyen, le conseil municipal de l'éducation contrôle la profession, tandis que les autorités préfectorales nomment les enseignants et les autres personnels et versent leurs salaires.

Liberté syndicale

La Constitution reconnaît le droit d'organisation et de négociation collective, mais ces droits sont limités dans le cas des agents publics, des travailleurs du secteur public et des entreprises privées qui sont considérées comme des prestataires de services essentiels. Les forces de police, le personnel pénitentiaire, les pompiers, les gardes-côtes et les forces armées n'ont pas le droit d'organisation. Les travailleurs et les fonctionnaires du secteur public, tant national que local, n'ont pas le droit de grève. Les agents publics qui incitent d'autres à faire la grève sont passibles d'amendes, de peines d'emprisonnement ou d'autres mesures disciplinaires.

La loi sur les agents publics locaux institue un système d'enregistrement des syndicats, par lequel un syndicat séparé des agents publics doit être créé dans chaque district administratif. Les organisations d'enseignants ne peuvent donc être composées que d'enseignants et du personnel administratif et de bureau d'une autorité locale donnée. La loi spéciale relative aux personnels de l'éducation précise que des organisations distinctes d'enseignants peuvent être créées aux niveaux municipal et préfectoral.

Négociation collective

Les salaires et les conditions de travail sont déterminés sur la base des recommandations annuelles formulées par l'Autorité nationale chargée du personnel et les commissions locales du personnel. Sur la base de ces recommandations, les préfectures négocient les détails des salaires avec les syndicats. Le gouvernement national assume un tiers des salaires et chaque préfecture verse les deux tiers restants. Les enseignants et les enseignantes du secteur public ont uniquement le droit de prendre part aux négociations, mais ils ne peuvent pas signer de conventions collectives. Pour pouvoir participer aux négociations avec les autorités locales, les conditions suivantes doivent être remplies :

- il doit exister des statuts juridiques ;
- les comptes et le système comptable doivent être conformes ;
- des élections officielles doivent avoir eu lieu ;
- les membres du syndicat doivent tous venir de la même municipalité.

Les négociations portent sur les éléments suivants :

- salaires et primes, heures de travail et temps de repos, congés payés ;

- critères d'avancement, mutations, congés temporaires, procédures disciplinaires et licenciements;
- santé et sécurité au travail et indemnisation en cas d'accident;
- autres conditions de travail.

Les enseignants du secteur privé disposent des mêmes droits fondamentaux au travail que d'autres travailleurs du secteur privé, notamment le droit de négociation collective. Cependant, dans la pratique, nombreux sont les établissements scolaires qui ne respectent pas la législation du travail.

Dialogue social

Le dialogue social en matière de politiques éducatives n'est pas très développé. Le CEART a mené une mission d'investigation au Japon en 2008 et a rapporté que les processus de consultation étaient limités. Ainsi, les questions liées à l'évaluation des performances et du mérite des enseignants étaient définies comme des questions opérationnelles et de gestion aux termes de la loi sur les agents publics locaux et n'étaient donc pas soumises à une consultation. Le CEART a constaté que les syndicats considéraient que, souvent, les consultations étaient une «audition formelle sans aucune intention de modifier les politiques ou les décisions». Il a également observé un sentiment de frustration et de marginalisation très répandu, dû à l'absence de partage d'information¹²⁵.

En 2002, les syndicats japonais ont déposé plainte auprès du Comité de la liberté syndicale¹²⁶ au sujet de l'absence de droits de négociation collective pour les agents publics. Le dossier est toujours ouvert.

Tendances depuis la crise financière de 2008

Depuis 2008, aucun changement majeur n'a été observé en ce qui concerne le droit de liberté syndicale et de négociation collective des enseignantes et des enseignants, en dépit d'une série de propositions de réformes de la fonction publique et d'autres agents publics.

En 2008, la loi relative à la réforme de la fonction publique a été adoptée en vue d'étendre aux agents publics le droit de conclure des négociations collectives. Conformément aux dispositions de la loi de réforme, le siège de l'Autorité chargée de la réforme de la fonction publique se trouve au sein du cabinet du Premier ministre et une proposition de réforme du système autonome de relations professionnelles a été présentée en 2010. Quatre projets de loi de réforme de la fonction publique ont été élaborés, ainsi qu'un concept de base du système de relations professionnelles applicables aux agents de la fonction publique locale.

¹²⁵ Comité conjoint OIT/UNESCO d'experts sur l'application des recommandations concernant le personnel enseignant (CEART): *Report of the Fact-finding mission to examine allegations of non-application of the Recommendation concerning the Status of Teachers in Japan 20-28 April 2008*, p. 26 (en anglais).

¹²⁶ Comité de la liberté syndicale de l'OIT, Cas n° 2183 – Japon.

En 2010, le gouvernement a également annoncé qu'il envisageait d'accorder le droit d'organisation au personnel des services d'incendie, mais la proposition a ensuite été abandonnée.

En novembre 2012, après l'entrée en fonction du gouvernement du Parti démocrate, un projet de loi concernant l'octroi du droit de conclure des conventions collectives aux agents publics a été présenté à la Diète. Cependant, à l'issue des élections suivantes, le Parti libéral démocrate est revenu au pouvoir et le projet de loi a été retiré.

Le JTU et d'autres syndicats de la fonction publique s'efforcent toujours d'obtenir les droits syndicaux fondamentaux pour leurs membres. En juin 2012, le Comité de la liberté syndicale de l'OIT a réitéré ses recommandations précédentes à l'adresse du gouvernement japonais, en lui demandant de prendre des mesures afin :

- (i) de reconnaître les droits syndicaux fondamentaux aux fonctionnaires;
- (ii) d'accorder pleinement les droits d'organisation et de négociation collective aux sapeurs-pompiers et au personnel pénitentiaire;
- (iii) de s'assurer que les employés du secteur public qui ne sont pas commis à l'administration de l'Etat ont le droit de négocier collectivement et de conclure des accords collectifs et que les travailleurs dont les droits de négociation peuvent être légitimement restreints bénéficient de procédures compensatoires adéquates;
- (iv) de s'assurer que les fonctionnaires qui n'exercent pas d'autorité au nom de l'Etat jouissent du droit de faire grève, conformément aux principes de la liberté syndicale, et que les membres et les représentants des syndicats qui exercent légitimement ce droit ne sont pas passibles de lourdes sanctions civiles ou pénales; et
- (v) de déterminer la portée des questions négociables dans la fonction publique¹²⁷.

Dépenses d'éducation et croissance du PIB

% du PIB consacré à l'éducation	% des dépenses publiques consacrées à l'éducation	Croissance du PIB en %
2007:		2,0%
2008: 9,4%	3,4%	-0,7%
2009:		-5,2%
2010:	3,8%	3,9%
2011:		-0,7%

Source : Banque mondiale/Index Mundi

EUROPE

ALLEMAGNE¹²⁸

Affiliés de l'IE

BLBS Bundesverband des Lehrerinnen und Lehrer an Beruflichen Schulen

GEW Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft

VBE Verband Bildung und Erziehung

Ratifications

- C 87 Convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical (1948), ratifiée en 1957
- C 98 Convention sur le droit d'organisation et de négociation collective (1949), ratifiée en 1956
- C 100 Convention sur l'égalité de rémunération (1951), ratifiée en 1956
- C 111 Convention concernant la discrimination (emploi et profession) (1958), ratifiée en 1961
- C 144 Convention sur les consultations tripartites (1976), ratifiée en 1979
- C 151 Convention sur les relations de travail dans la fonction publique (1978), non ratifiée
- C 154 Convention sur la négociation collective (1981), non ratifiée

Introduction

Il existe une conférence permanente des ministres de l'Éducation et des Affaires culturelles des Länder, qui coordonne la politique de l'éducation au niveau fédéral, et une commission fédérale qui garantit l'élaboration de programmes normalisés. Cependant, le système éducatif (de l'enseignement primaire au supérieur et à l'éducation des adultes) relève de la compétence des 16 Länder et les écoles maternelles sont placées sous la responsabilité des municipalités, conformément au cadre juridique défini par chaque Land.

Statut des enseignantes et des enseignants

Les enseignants sont soit des fonctionnaires (*Beamte*) soit des agents publics (*Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes*). Quelque 660 000 enseignants ont un statut de fonctionnaire, tandis que 200 000 autres sont des agents publics. Les fonctionnaires ont un contrat d'emploi à vie, comportant un plan de retraite spécifique et une couverture privilégiée des soins de santé. Légalement, ils perçoivent une allocation de survie et pas un salaire.

¹²⁸ L'auteure adresse ses remerciements et sa reconnaissance pour leurs rapports écrits, leurs contributions complémentaires et leurs entretiens du 12 février 2013 à Gesa Bruno-Latcha du GEW et à Gitta Franke-Zöllmer du VBE.

Le pourcentage d'enseignants recrutés en tant qu'agents publics varie de 100% dans le Land de Mecklembourg-Poméranie occidentale à moins de 10% dans le Bade-Wurtemberg¹²⁹. Dans l'ex-RDA, il n'existait pas d'enseignants ayant un statut de fonctionnaires, ce qui explique pourquoi la plupart des enseignants des nouveaux *Länder* formés après 1990 ont un statut d'agents publics. Néanmoins, certains nouveaux *Länder* ont choisi de donner à certains enseignants, comme les chefs d'établissement, un statut de fonctionnaire, parce qu'à court terme, cette option est financièrement plus avantageuse, étant donné que les fonctionnaires ne relèvent pas des systèmes généraux d'assurance-santé et de sécurité sociale. À l'heure actuelle, ce changement s'étend aux *Länder* de Thuringe, de Brandebourg, de Saxe-Anhalt et de Mecklembourg-Poméranie occidentale. À Berlin, avant 1990, les enseignants de Berlin Ouest avaient un statut de fonctionnaires et dans l'ex-Berlin Est, ils étaient des agents publics. Depuis la fin des années 1990, tous les nouveaux enseignants sont recrutés avec un statut d'agent public.

Liberté syndicale et négociation collective

La liberté syndicale est garantie par la Loi fondamentale d'Allemagne et les conventions collectives sont régies par la loi sur les conventions collectives. Il n'existe pas de réglementations concernant la certification des syndicats en tant qu'agents de négociation, étant donné que le droit du travail allemand a un caractère essentiellement jurisprudentiel.

Les fonctionnaires n'ont pas le droit de faire grève ou de négocier collectivement. Cependant, les organisations qui regroupent les syndicats de fonctionnaires (*Deutscher Gewerkschaftsbund* (DGB) et *Deutscher Beamtenbund* (dbb)) doivent être consultées sur les règlements généraux concernant la fonction publique au niveau fédéral, en vertu de l'article 118 de la loi fédérale sur les fonctionnaires (BBG) et, dans les *Länder*, en vertu de l'article 53 de la loi sur le statut des fonctionnaires. En ce qui concerne les lois récentes sur le service public (*Dienstrechtsneuordnungsgesetz*) et sur le statut des fonctionnaires (*Beamtenstatusgesetz*), des consultations ont été menées avec les confédérations syndicales¹³⁰. Mais aucune disposition ne dit qu'un consensus doit être atteint avant l'entrée en vigueur de la réglementation.

L'interdiction du droit de grève et du droit de négociation collective pour les enseignants ayant un statut de fonctionnaire a fait l'objet d'un long examen au sein de l'OIT. Le gouvernement affirme que «la réglementation par voie législative de la fonction publique est un principe traditionnel de la fonction publique prévu par la Constitution conformément à l'article 33(5) de la loi fondamentale et découle du devoir d'allégeance des fonctionnaires et de leur devoir d'exercer leurs fonctions...»¹³¹ et que, par conséquent, la négociation collective et le droit de grève sont incompatibles avec ces principes. GEW, l'affilié de l'IE, considère que le statut de fonctionnaire public devrait être modernisé afin

¹²⁹ Voir l'annexe 1, Diagramme du pourcentage d'agents publics dans les personnels enseignants dans les *Länder* allemands.

¹³⁰ Observation (CEACR), adoptée en 2011, publiée 101^e session de la CIT, Convention 98 (Allemagne).

¹³¹ Observation (CEACR), adoptée en 2011, publiée 101^e session de la CIT, Convention 87 (Allemagne).

de se conformer à l'environnement juridique du XXI^e siècle, bien que ce point de vue ne soit pas partagé par tous les syndicats.

Les enseignants ayant un statut d'agent public et les enseignants du secteur privé peuvent conclure des conventions collectives. Les enseignants ayant un statut d'agent public sont couverts par les dispositions de la convention collective cadre applicable à la fonction publique dans les Länder, qui est négociée conjointement par les syndicats représentant le secteur public, sous la direction du ver-di (syndicat des services publics). Les enseignants représentent environ un tiers des salariés couverts par cette convention collective. Ils négocient des accords avec l'association des employeurs des Länder allemands (TdL), à l'exception du Land de Hesse¹³². Dans ce Land, une convention collective très similaire est d'application. Dans le cas des écoles maternelles, des garderies et des services pour la jeunesse, les syndicats du secteur public négocient avec l'association des employeurs municipaux (VKA). Les accords sont valables deux ans et sont négociés tous les deux ans.

Toutefois, depuis les réformes apportées au système fédéral, il a été convenu que chaque Land établirait ses propres conditions d'emploi pour les fonctionnaires. Il a également été décidé que, indépendamment de leur statut, les salaires des enseignants seraient régis selon les règles applicables aux fonctionnaires publics.

Les conventions collectives excluent donc deux questions fondamentales : le temps de travail des enseignants et la classification des enseignants dans le système de rémunération des fonctionnaires (*Eingruppierung*), qui détermine les salaires réels. Les deux affiliés de l'IE, le GEW et le VBE, font campagne depuis 2006 pour que ces deux questions soient couvertes par les conventions collectives. Le GEW a demandé que des négociations fédérales aient lieu sur la rémunération des enseignants en vue de conclure une convention collective¹³³. Cette demande a, à nouveau, été rejetée dans les négociations salariales de 2013. Les syndicats ont toutefois déclaré qu'ils continueraient à défendre cette revendication.

Les conventions collectives cadres dans le secteur public couvrent les niveaux des salaires, les groupes de salaires, les conditions générales de travail, les congés payés, le temps partiel, les prestations particulières, les indemnités en cas de maladie, les qualifications et le temps de travail (à l'exception des enseignants).

¹³² Etude de l'EIRO sur la représentativité des partenaires sociaux européens ; secteur de l'éducation – Allemagne, DE 1001019Q, Birgit Kraemer et Sandra Vogel, Institut de recherche économique et sociale et Institut de recherche économique de Cologne, 21.04.2011; depuis le 1^{er} janvier 2013, Berlin a rejoint l'association des employeurs des Länder allemands.

¹³³ Allemagne : Grève d'avertissement des enseignant(e)s à propos des conditions de travail (28 novembre 2012) : http://www.ei-ie.org/fr/news/news_details/2380 consulté le 3.03.2013.

Parties à la négociation ¹³⁴	PORTÉE DES ACCORDS		
	Accord sectoriel	Type de salariés	Accord territorial
ver.di, dbb, VBE ¹³⁵ , GEW – VKA, gouvernement fédéral	Secteur public, niveaux fédéral et local, municipalités	Tous les salariés d'un secteur employés par l'Etat fédéral ou les municipalités locales	Allemagne
ver.di, dbb, VBE, GEW – TdL	Secteur public au niveau des Länder	Tous les salariés d'un secteur employés par les Länder (hormis Hesse et Berlin)	Allemagne moins Hesse
ver.di, dbb, VBE, GEW – Hesse	Secteur public	Tous les salariés d'un secteur employés par le Land de Hesse	Hesse
ver.di; GEW Training – BBB La convention collective est conclue par le gouvernement fédéral et couvre uniquement les conditions de travail minimales.	Centres de formation continue et organisations travaillant pour les agences chargées de la politique de l'emploi	Salariés des centres de formation continue et des organisations	Allemagne

Les conventions collectives couvrent tous les enseignants ayant un statut d'agent public. Le niveau de couverture dans le secteur privé est difficile à évaluer et certaines écoles privées refusent de négocier des conventions collectives.

Tendances depuis la crise financière

Des restrictions budgétaires importantes frappent le secteur de l'éducation depuis le début des années 1990 (à la suite de la réunification allemande) et ont été accompagnées d'une restructuration en profondeur du secteur public et d'une stagnation générale des salaires de la fonction publique. Après 2008, l'économie allemande s'est remise assez rapidement de la crise financière et est restée assez stable et l'emploi et les recettes fiscales ont évolué favorablement. L'Allemagne a été l'un des rares pays à avoir adopté des mesures de relance incluant un programme de construction d'écoles et une formation des ressources humaines. Cependant, la situation pourrait changer dans un avenir proche, étant donné qu'une nouvelle disposition constitutionnelle impose désormais des restrictions juridiquement contraignantes aux déficits publics des Länder, qui entraîneront une réduction des dépenses publiques, puisque les Länder n'ont pas le droit d'augmenter l'impôt sur le revenu ou le taux de TVA. Les Länder doivent parvenir à un déficit public zéro en 2020. Étant donné que l'éducation représente une grosse partie des dépenses des Länder, on prévoit des conséquences sur le financement de l'éducation.

En 2009, lorsque l'accord VKA sur les services sociaux (y compris l'enseignement maternel) a été renégocié, il a fallu lancer une vaste action de grève afin d'obtenir un nouveau système de barèmes salariaux prévoyant des salaires plus élevés et une meilleure protection de la santé et de la sécurité au travail¹³⁶.

¹³⁴ *Idem.*

¹³⁵ Le VBE fait partie du comité de négociation bien que le dbb soit le partenaire de négociation officiel.

¹³⁶ *New package of agreements for social and child care workers (Nouvelle série d'accord pour les travailleurs sociaux et d'accueil des enfants)*, EIRO DE 09090191, Heiner Dribbusch, Institut de recherche sociale et économique, 29 septembre 2009.

Ces dernières années, l'écart de salaires des enseignants ayant un statut de fonctionnaire s'est creusé entre les Länder. Les écarts salariaux entre Länder atteignent désormais près de 12%, ce qui a également créé une forme de «concurrence» entre les Länder pour recruter des enseignants. Certains Länder ont également augmenté le temps de travail, qui est réglementé par des lois et des ordonnances, comme mentionné plus haut.

En Saxe, où les salaires comptent parmi les plus bas du pays, une action de grève a été menée en 2012 pour réclamer des augmentations de salaires, améliorer les plans de retraite anticipée et assurer une meilleure dotation en effectifs¹³⁷. Dans tous les Länder d'Allemagne de l'Est, 90% des enseignants ont plus de 40 ans et 40% ont plus de 55 ans.

L'une des principales préoccupations du GEW est la nécessité de moderniser le statut des fonctionnaires et, par le biais d'une législation fédérale, d'étendre la portée des négociations collectives afin d'y inclure les rémunérations et le temps de travail de tous les enseignants. Le GEW a également intenté des actions devant les tribunaux allemands concernant le droit des enseignants ayant un statut de fonctionnaire de participer à des actions de grève, dans le but de soumettre l'affaire à la Cour européenne des droits de l'homme de Strasbourg. Dans une affaire relative à des mesures disciplinaires prises à l'encontre d'un enseignant ayant un statut de fonctionnaire qui avait participé à une grève des enseignants, le Tribunal administratif de Düsseldorf, en Rhénanie du Nord-Westphalie, a conclu en décembre 2010 que l'interdiction générale de faire grève imposée aux fonctionnaires était probablement contraire à la convention européenne des droits de l'homme, parce que le fonctionnaire en question n'exerçait pas une autorité au nom de l'Etat. Ce point de vue est partagé par la CEACR de l'OIT¹³⁸. Depuis, plusieurs autres juridictions ont statué sur des affaires similaires, certains en faveur du droit de grève des enseignants et d'autres contre. Les affaires devront désormais être examinées par le Tribunal administratif fédéral et par la Cour constitutionnelle allemande.

Le VBE fait plus spécifiquement pression sur les parlements des Länder et sur les ministères responsables des conditions de travail de la fonction publique dans les domaines suivants :

- offres d'emploi attrayantes ;
- possibilités de travail à temps partiel pour les enseignants plus âgés ;
- emploi pour tous les stagiaires ;
- hausse de salaires pour les stagiaires ;
- pas de réglementation plus stricte pour les vacances ;
- investissement dans l'éducation ;
- formation continue pour les enseignants.

¹³⁷ *Idem*, Allemagne: Grève d'avertissement des enseignant(e)s à propos des conditions de travail (28 novembre 2012).

¹³⁸ Observation (CEACR), adoptée en 2011, publiée 101^e session de la CIT, Convention 87 (Allemagne).



Dépenses d'éducation et croissance du PIB

% des dépenses publiques consacrées à l'éducation	% du PIB consacré à l'éducation	Croissance du PIB en %
2007 :		2,5%
2008 : 10,4%	4,6%	1,0%
2009 : 10,5%	5,1%	-4,7%
2010 :		3,5%
2011 :		3,1%

Source : Banque mondiale/Index Mundi

DANEMARK ¹³⁹

Affiliés de l'IE

- BUPL** Fédération nationale danoise des éducateurs de la petite enfance et des jeunes
GL Gymnasieskolernes Lærerforening
DLF Syndicat danois des enseignants
DM Dansk Magisterforening
UED Union of Education Denmark

Ratifications

- C 87 Convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical (1948), ratifiée en 1951
C 98 Convention sur le droit d'organisation et de négociation collective (1949), ratifiée en 1955
C100 Convention sur l'égalité de rémunération (1951), ratifiée en 1960
C111 Convention concernant la discrimination (emploi et profession) (1958), ratifiée en 1960
C 144 Convention sur les consultations tripartites (1976), ratifiée en 1978
C 151 Convention sur les relations de travail dans la fonction publique (1978), ratifiée en 1981

Affiliés de l'IE

Il existe plusieurs organisations d'enseignants et d'enseignantes au Danemark, dont un syndicat pour les enseignants de maternelle (BUPL), un autre pour les enseignants du primaire et du secondaire inférieur (DLF), un autre pour les enseignants du secondaire supérieur (GL), etc. Les syndicats enseignants ne sont donc pas concurrents les uns des autres et il existe un accord qui précise quel syndicat organise quel type d'enseignants¹⁴⁰.

Danmarks Lærerforening (DLF): Le DLF représente les enseignants du primaire et du secondaire inférieur du secteur public, ainsi que les chefs de ces établissements. Le DLF est organisé en 78 sections locales. Les membres du DLF de chaque établissement élisent un représentant scolaire, qui représente le DLF au niveau de l'établissement. Les 309 délégués du congrès se réunissent au moins une fois par an pour définir le cadre politique de l'organisation. L'affiliation est volontaire et est subordonnée au versement d'une cotisation.

¹³⁹ L'auteure remercie chaleureusement Hjalte Meilvang du syndicat danois des enseignants, et Hans Langesen, du syndicat national des enseignants du secondaire supérieur, qui ont apporté leur contribution à cette étude de cas.

¹⁴⁰ Paragraphe inspiré du projet de discours du DLF pour le Congrès de l'IE de 2011. Voir: <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn1001017s/dk1001019q.htm> pour des données sur les autres syndicats d'enseignants du Danemark.

AFFILIATION ¹⁴¹			
Type	Femmes	Hommes	Total
1 Enseignants	40 026	16 474	56 500
2 Enseignants de maternelle*	3 152	147	3 299
3 Chefs d'établissement	1 887	2 320	4 207
4 Membres retraités	11 789	7 821	19 610
5 Elèves enseignants	4 485	2 242	6 727
6 Membres spéciaux	453	251	704
Total des membres	61 792	29 255	91 047

Données arrêtées au 20.03.2013

Évolution des membres actifs * ¹⁴²					
2008	2009	2010	2011	2012	2013
69 173	68 228	67 748	67 037	64 819	64 006

* A l'exclusion des élèves, des membres spéciaux et des enseignants retraités.

Cette tendance à la baisse est due à une réduction du nombre de postes d'enseignants. La couverture demeure élevée et est estimée à 97% des membres potentiels¹⁴³.

Système danois d'enseignement primaire et secondaire inférieur

La Constitution danoise accorde à tous les enfants en âge scolaire le droit à un enseignement gratuit dans les *Folkeskolen*. La Constitution prévoit également la possibilité d'une scolarisation à domicile. Le Danemark a donc un système d'enseignement obligatoire, mais n'impose pas la fréquentation d'un établissement scolaire. L'âge de la scolarité est défini par le Parlement, qui l'a étendu au fil des ans. Le *Børnehaveklassen*, une année d'enseignement maternel, a été rendu obligatoire en 2009¹⁴⁴. Auparavant, cette année était facultative. Par ce changement, le Danemark impose dix ans de scolarité obligatoire, à savoir une année de maternelle et neuf années d'enseignement primaire et secondaire inférieur. Il est également possible de suivre une dixième année facultative de *Folkeskole*. La *Folkeskole* danoise dispense un enseignement général sans orientation précoce. Elle relève de la responsabilité des municipalités et le cadre légal (la loi sur la *Folkeskole*) est défini par le Parlement¹⁴⁵.

¹⁴¹ Site web du DLF (en danois): <http://www.dlf.org/files/DLF/Danmarks%20%C3%A6rforening%20mener/Tal%20og%20analyser/Statistik%20om%20I%C3%A6rre/I%C3%A6rre-tab%203-medl-fraktion.pdf>

¹⁴² Site web du DLF (en danois): <http://www.dlf.org/files/DLF/Danmarks%20%C3%A6rforening%20mener/Tal%20og%20analyser/Statistik%20om%20I%C3%A6rre/I%C3%A6rre-tab%204-udvikl%20antal.pdf>

¹⁴³ <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn1001017s/dk1001019q.htm>

¹⁴⁴ <http://www.folkeskolen.dk/50630/boernehaveklassen-bliver-obligatorisk-fra-2009>.

¹⁴⁵ Ce paragraphe s'inspire de la fiche technique du ministère danois de l'Enfance et de l'Éducation «Folkeskolen». http://eng.uvm.dk/Factsheets/~media/UVMI/Filer/English/Fact%20sheets/080101_fact_sheet_the_folkeskole.aspx

Le système d'enseignement primaire et secondaire inférieur comprend 1 318 écoles publiques et 538 établissements privés et gratuits ; 84,68 % des enfants fréquentent une école publique¹⁴⁶. 85 % des frais des écoles privées sont pris en charge par l'Etat¹⁴⁷.

Négociation collective au Danemark en général (le modèle danois)

Le Danemark possède une longue tradition de négociation collective. Depuis la fin du XIX^e siècle, le marché danois de l'emploi se caractérise par des conventions collectives conclues entre les employeurs et les salariés. Le droit de négociation collective et de grève est généralement respecté depuis l'« Accord de septembre 1899 », qui a créé le modèle danois. Cela vaut également pour la fonction publique et, partant, pour les enseignantes et les enseignants. Le modèle de marché du travail négocié repose sur des organisations d'employeurs et de salariés fortes¹⁴⁸.

Par tradition, il existe une répartition claire des responsabilités entre le gouvernement et les partenaires sociaux (que l'on appelle souvent les partenaires du marché du travail au Danemark). Les partenaires sociaux ont réglementé les salaires et les conditions de travail par des négociations collectives et le gouvernement détermine le système de protection sociale par la voie législative, les partenaires sociaux étant impliqués dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques dans le cadre du dialogue social.

Le système de règlement des conflits du travail repose sur une distinction entre les « conflits de droits » et les « conflits d'intérêts ». Les premiers sont les conflits dont l'objet est déjà couvert par une convention collective. En cas de conflit de droits, on ne recourt généralement pas à une action collective. Cette approche est souvent appelée une obligation de paix¹⁴⁹. Les violations des accords sont soumises au Tribunal du travail, bien que les différences d'interprétation des accords soient réglées par le Tribunal d'arbitrage industriel (*Faglige voldgiftsretter*).

On parle de « conflit d'intérêts » à des moments et dans des domaines où aucune convention collective n'est en vigueur. Dans ces cas, des actions collectives, comme les grèves et les lock-outs, peuvent avoir lieu. Ces droits s'appliquent à la fois aux salariés et aux employeurs¹⁵⁰. Lorsque les partenaires ne parviennent pas à trouver un accord par eux-mêmes, les comités de conciliation interviennent pour rechercher un compromis. En cas d'échec, il existe des précédents d'intervention du gouvernement. Cette intervention publique est toutefois considérée comme un dernier ressort. Le processus de négociation se déroule généralement de manière consensuelle, les parties s'efforçant de trouver un compromis acceptable par tous.

¹⁴⁶ Chiffres du DLF par l'intermédiaire du ministère danois de l'Enfance et de l'Éducation.

¹⁴⁷ Brochure du DLF : <http://www.dlf.org/files/DLF/English/EngelskPjece1.pdf>.

¹⁴⁸ Paragraphe inspiré du projet de discours du DLF lors du Congrès de l'IE de 2011.

¹⁴⁹ www.eurofound.europa.eu/eiro/country/denmark_4.htm. Voir aussi: *Working in Denmark – a guide to the Danish labour market*: 2. Ministère danois des affaires étrangères : http://uk.bm.dk/~media/BEM/Files/English/workingindk_english.ashx

¹⁵⁰ www.eurofound.europa.eu/eiro/country/denmark_4.htm

Un autre aspect important des conventions collectives au Danemark est l'obligation faite à un employeur couvert par une convention collective d'offrir les clauses de l'accord à tous les salariés travaillant dans le domaine couvert par la convention collective. Un salarié qui n'est pas membre d'un syndicat doit néanmoins bénéficier des mêmes conditions de salaire et de travail que les autres salariés¹⁵¹.

Négociation collective dans le secteur de l'éducation

A l'instar de nombreux autres pays depuis les années 1970, de manière générale, le marché du travail dans le secteur public au Danemark est passé d'une relation d'emploi de fonctionnaire à une forme d'emploi contractuel plus proche de celle du marché privé. Les relations de travail et la négociation collective ont donc gagné en importance¹⁵². Près d'un cinquième des enseignants des *Folkenskolen* ont toujours un statut de fonctionnaire et n'ont donc pas le droit de grève. Cependant, les enseignants qui ont commencé leur carrière au cours des vingt dernières années sont liés par des contrats couverts par la convention collective et le modèle danois général décrit plus haut leur est donc applicable. De manière générale, les relations de travail dans le secteur public sont moins conflictuelles que dans le secteur privé. Les employeurs se sont toujours abstenus de procéder à des lock-outs, hormis à titre de mesure défensive après l'annonce qu'une action collective syndicale allait être menée¹⁵³.

Au Danemark, la ligne de démarcation en matière de négociation collective dans le secteur de l'éducation se situe entre les négociations menées avec l'Etat central en sa qualité d'employeur et celles où le rôle de l'employeur est dévolu aux municipalités. Les premières concernent le *Gymnasium* (GL) et les professeurs d'université (DM), étant donné que l'Etat est responsable du secondaire supérieur et de l'enseignement supérieur, tandis que les secondes concernent les enseignants et les enseignantes des *Folkeskolen* (DLF).

Structure de la négociation collective pour le DLF

La négociation collective visant à déterminer les salaires et les conditions de travail constitue la norme dans l'enseignement municipal. L'accord-cadre général pour les municipalités – qui couvrent des questions transversales pour les employés municipaux comme le nombre de jours de congé et le congé de maternité – est négocié par le KTO (association des organisations des agents de la fonction publique locale), auquel le DLF participe en raison de son affiliation au LC (organisation centrale des travailleurs). Dans ce cadre, des questions plus spécifiques à l'enseignement – conditions de travail, nombre d'heures de cours, etc. – sont négociées par le LC¹⁵⁴. Dans ces deux cas, les employeurs sont représentés par le LGDK (Gouvernement local danois, l'association des municipalités

¹⁵¹ *Working in Denmark - a guide to the Danish labour market: 3.* Ministère danois des Affaires étrangères: http://uk.bm.dk/~media/BEM/Files/English/workingindk_english.ashx

¹⁵² Voir le récent rapport de la Commission européenne, *Industrial Relations in Europe 2012*.

¹⁵³ FAOS (Centre de recherche sur les relations de travail de l'université de Copenhague). *Med lockouter skal land bygges*.

¹⁵⁴ <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn1001017s/dk1001019q.htm>.

danoises). Etant donné que les 98 municipalités danoises sont membres du LGDK et que le pouvoir de négociation du côté des employeurs est hiérarchisé comme décrit plus haut, les négociations sont extrêmement centralisées et structurées. Bien que le LGDK soit théoriquement et pratiquement responsable de la négociation pour les employeurs, il n'est pas totalement indépendant de l'Etat central. Une coordination permanente est assurée avec le département Modernisation du ministère des Finances¹⁵⁵. Cela crée les conditions d'une structure de négociation très centralisée et indifférenciée, mais la convention collective précédente, OK 2008, a néanmoins permis de conclure des accords locaux entre des municipalités individuelles et des sections locales du DLF. Cette option a été largement utilisée et offre à la fois de la flexibilité pour répondre aux besoins locaux et des possibilités de développement scolaire. Le DLF a l'impression que de nombreuses municipalités ayant pris part à ces négociations restreintes étaient assez satisfaites des résultats.

Le processus de négociation collective pour 2013

Le processus de négociation relatif à la convention collective de 2014 constitue, à plusieurs égards, un changement radical par rapport aux tendances passées.

A l'automne 2012, le gouvernement danois a présenté une proposition de réforme de la *Folkeskole* danoise axée sur «toute la journée d'école», qui devait entraîner une augmentation du nombre d'heures passées à l'école par les enfants. Rompant avec la tradition établie de la «division des responsabilités», selon laquelle les conditions de travail sont négociées collectivement, le financement de cette réforme semble imposer ce que les négociateurs municipaux ont appelé une «normalisation» du temps de travail des enseignants. Cette «normalisation» implique l'abrogation de tous les accords relatifs à la distribution du temps de travail des enseignants – en particulier le plafond du nombre d'heures qu'un enseignant peut avoir à passer en classe. Selon la proposition du LGDK, les chefs d'établissement se verraient conférer le pouvoir d'attribuer des tâches aux enseignants, sans aucune garantie que le temps nécessaire sera prévu pour la préparation des cours, notamment.

Le gouvernement danois a nié toute coordination de la proposition de réforme avec le LGDK, mais il n'a pas été en mesure de montrer de manière convaincante comment la réforme pourrait être financée sans que les enseignants doivent passer plus de temps en classe (le même nombre d'enseignants devant assurer plus d'heures de cours). Cette impression est encore renforcée par le fait qu'en tant qu'employeur, le gouvernement central a imposé quasiment les mêmes exigences à d'autres groupes d'enseignants que celles présentées par le LGDK au DLF.

Le LGDK a fait du pouvoir des chefs d'établissement de répartir le temps de travail une condition non négociable. Le DLF a présenté plusieurs formules de compromis, mais le

¹⁵⁵ FAOS (Centre de recherche sur les relations de travail de l'université de Copenhague): *Hierakiet i det offentlig aftale system*.

LGDK a refusé de négocier sur la question essentielle du temps de travail. Du côté des employeurs, la seule solution était que le DLF accepte cette exigence sans condition.

Lors d'une campagne publique en faveur de leur proposition, les employeurs, tous niveaux confondus, ont insisté sur l'objectif consistant à avoir plus d'enseignement, plus de présence d'enseignants dans les classes et plus de flexibilité dans l'attribution du temps de travail. La ministre danoise de l'Enfance et de l'Education, Christine Antorini, n'a cessé de réitérer son profond respect pour les excellents enseignants du Danemark et leur magnifique travail, mais en ajoutant toujours que la qualité de leur travail était affectée négativement par des limitations exagérément strictes de leur temps de travail. La rhétorique générale consistait à opposer les «bons» enseignants pris individuellement et une convention collective rigide négociée par un syndicat «refusant» de laisser les chefs d'établissement prendre les décisions de gestion nécessaire pour libérer le potentiel des enseignants.

Alors que la crise économique ne transparaisait pas énormément dans ce discours, elle était néanmoins présente dans le postulat implicite que l'augmentation du temps passé à l'école par les élèves (et, par conséquent, le nombre d'heures de cours que les enseignants doivent donner) ne pourrait pas être financée par une hausse des budgets.

Ne souhaitant pas s'engager dans une négociation sérieuse, le LGDK a lancé un préavis de «lock-out» le 28 février 2013. Dans le même temps, le gouvernement central, à savoir le département Modernisation du ministère des Finances, a adressé un préavis similaire aux enseignants représentés par le LC et travaillant dans le secteur de l'éducation de l'Etat (essentiellement des écoles libres et privées). C'est la première fois que des employeurs publics ont recours au lock-out au Danemark comme arme offensive dans une négociation collective¹⁵⁶. Le LGDK et le DLF ont passé les trois semaines suivantes à tenter de trouver un compromis au sein du comité de conciliation, alors que le LGDK ne voulait toujours pas négocier sérieusement la question. Le 23 mars, le conciliateur a déclaré l'échec des négociations. A partir du 1^{er} avril, tous les enseignants non fonctionnaires représentés par le LC ont été exclus des écoles danoises et leurs salaires n'ont pas été versés¹⁵⁷. Pendant le lock-out, le DLF a fait plusieurs propositions au LGDK, lesquelles ont toutes été refusées. Pendant ce temps, la campagne médiatique s'est poursuivie dans le sens indiqué plus haut.

Grâce à un fonds de grève bien doté, le DLF a été en mesure de maintenir le mouvement pendant un certain temps, les employeurs ont renoncé à tenter d'affaiblir le syndicat et le gouvernement est intervenu. En temps normal, les interventions politiques au Danemark s'appuient sur la proposition de compromis du conciliateur, mais en l'absence de véritables négociations au sein de la commission de conciliation, aucune vraie proposition n'a jamais

¹⁵⁶ FAOS (Centre de recherche sur les relations de travail de l'université de Copenhague). *Med lockouter skal land bygges*.

¹⁵⁷ Pour la chronologie des événements, voir : <http://www.dlf.org/english/teachers%27+lock-out+2013>.

été avancée par le conciliateur. Le gouvernement a donc publiquement déclaré que sa proposition reposait sur la nouvelle convention collective de GL, qui était assez similaire aux revendications du LGDK. La proposition (loi n° 215) a été présentée le 25 avril et est passée au Parlement selon la procédure d'urgence, sans consulter ni le DLF ni aucune autre organisation de travailleurs. En revanche, le LGDK a participé à l'élaboration de la proposition de loi. Le gouvernement a présenté son intervention comme une «solution équilibrée», qui tient compte à égalité des intérêts des employeurs et des travailleurs. Il s'agit d'une déformation éhontée de la réalité: le 25 avril, le Président du DLF, Anders Bondo Christensen, a décrit la loi n° 215 non pas comme une «intervention» dans le conflit, mais bien comme un «asservissement»¹⁵⁸ des enseignants, étant donné que la loi répond assez clairement aux principales demandes du LGDK et n'accorde que de maigres compensations aux enseignants. L'intervention a également été critiquée par l'IE dans une lettre adressée au Premier ministre danois¹⁵⁹.

Cette série d'événements met en évidence un aspect problématique des relations de travail dans le secteur public: le gouvernement a joué un double jeu déloyal. Il a pris part à la conduite des négociations directement en tant qu'employeur au niveau de l'Etat et, indirectement, au niveau municipal, tout en étant responsable de l'intervention politique qui a mis un terme au conflit. Il s'agit bien évidemment d'un dilemme structurel pour les relations de travail du secteur public, puisque le gouvernement aura toujours le pouvoir d'intervenir, en dernière instance, dans un conflit. Cette situation impose au gouvernement de faire preuve de retenue dans ses demandes et sa tactique s'il veut que les relations de travail fonctionnent correctement. Or, en l'espèce, cela n'a pas été le cas. Le LGDK était certain que le gouvernement le soutiendrait tout au long du processus, ce qui ne l'a pas vraiment incité à entamer de véritables négociations.

Négociations spéciales pour les enseignants de l'enseignement secondaire général supérieur

Le GL, syndicat national des enseignants de l'enseignement secondaire supérieur, organise tous les enseignants des établissements d'enseignement secondaire supérieur non professionnel. Le nombre de membres a augmenté, passant de 10500 membres pendant de nombreuses années à plus de 14000. Le GL représente près de 95% des enseignantes et des enseignants de l'enseignement secondaire supérieur général. Tous ont un diplôme universitaire qui couronne au moins cinq années d'études. Le GL est membre de l'*Academic Confederation* (AC ou Confédération académique).

Tous les deux ou trois ans, au début du processus de négociation collective, chaque organisation membre de l'AC décide si elle veut négocier de son côté ou participer aux négociations dirigées par la confédération. Si elle opte pour la seconde solution, elle bénéficie du soutien de l'ensemble de la confédération dans un conflit du travail,

¹⁵⁸ Pas une «indgreb» (intervention), mais une «overgreb» (abus, asservissement).

¹⁵⁹ Lettre de l'IE adressée au Premier ministre danois: http://www.dlf.org/files/DLF/English/Lock-out/Denmark_EIProtestLetter.pdf

puisque les négociations concernent tous les syndicats de la confédération. D'autre part, la majorité de la confédération décidera si le résultat atteint par la négociation doit être accepté ou si elle opte pour un conflit. Lorsqu'un syndicat décide de rejoindre l'AC, il peut décider de conserver la possibilité de quitter les négociations de la confédération si certaines questions importantes ne sont pas réglées selon son gré. Il peut ensuite tenter de négocier un meilleur résultat de son côté ou lancer un appel à la grève. Cette décision doit toutefois être prise avant le début des négociations.

Le GL dispose d'un fonds de grève de 100 millions d'euros, mais il n'est raisonnable de dépenser cet argent que s'il existe une chance d'obtenir un meilleur résultat en appelant à la grève. Le GL avait décidé de participer aux négociations avec la confédération, sans demander à pouvoir quitter la table durant le processus. Cette décision était motivée par une évaluation de la situation. Le ministère des Finances, qui dirigeait les négociations pour tous les agents de l'Etat, y compris l'ensemble des membres du GL, avait très clairement demandé une augmentation du nombre d'heures de cours des enseignants, mais aussi la suppression de toutes les réglementations négociées sur le temps de travail des enseignants. Le GL a décidé que la meilleure chance d'obtenir un résultat acceptable était d'en appeler à la solidarité des autres syndicats de la confédération, même s'il fallait accepter le résultat si l'AC décidait que c'était le meilleur qu'il serait possible d'obtenir compte tenu de la situation.

Durant les négociations de cette année, le ministère des Finances n'a pas montré son intention de négocier ses deux exigences principales et, en fin de compte, l'AC a accepté un résultat au nom du GL qui supprimait toutes les réglementations négociées antérieurement sur le temps de travail des enseignants. A partir du 1^{er} août 2013, le chef d'établissement décidera comment la charge de travail de 37 heures par semaine, en moyenne annuelle, sera répartie et, à moins que d'autres dispositions ne soient convenues avec le chef d'établissement, toutes les heures devront être passées à l'école. Il existe deux différences entre le résultat pour les enseignants ne faisant pas partie de l'académie décrits plus haut et le résultat de l'AC pour le GL : les membres du GL ont obtenu une compensation salariale quatre fois supérieure, d'environ 4000 euros par an, et se sont vus accorder un système par lequel les enseignants enregistrent le temps total qu'ils passent à travailler comme enseignants. Ils pointent simplement en arrivant le matin et en partant l'après-midi et enregistrent également le temps passé chez eux à préparer et à corriger les devoirs, si le chef d'établissement a accepté que certains travaux puissent être effectués à domicile. Tout ce temps comptabilisé sont des heures de travail et il incombe au chef d'établissement de contrôler régulièrement le temps total effectué par les différents enseignants et de modifier les attributions des enseignants afin que leur charge de travail annuelle se situe aux alentours de 37 heures par semaine en moyenne.

Le résultat de ces négociations a été soumis à un référendum et 85% des membres de GL ont voté contre, mais il a été accepté au nom des membres de GL également étant donné que la majorité des voix de l'AC était favorable au résultat.

Perspectives

Le processus de négociation a été suivi de près par le reste du mouvement syndical. Il est apparu clairement que le conflit n'était pas un conflit syndical normal et le soutien au DLF et aux autres syndicats du LC s'est fortement accru. Le slogan «*D'abord les enseignants, à qui le tour maintenant ?*» a été largement repris par divers syndicats. Il a été reconnu que le conflit traduisait un style de gestion sommet-base totalement inédit dans le secteur public, le gouvernement et le parlement apportant leur soutien à des revendications non négociables des employeurs.

Le déroulement des événements peut être considéré comme une rupture avec la politique de l'administration publique où le dialogue social – y compris une négociation collective authentique – a été utilisé comme un instrument de développement efficace des services publics. C'est l'occasion d'analyser en détail la stratégie future du mouvement syndical en général et du DLF en particulier.

Un débat a déjà débuté au sein des syndicalistes, des experts du marché du travail et du monde politique au sujet de l'avenir du système de négociation collective dans la fonction publique. A l'heure actuelle, la conclusion est que de nouveaux défis se profilent à l'horizon pour la négociation collective au Danemark, notamment dans le secteur public.

Pourcentage des dépenses publiques totales consacrées à l'éducation		Pourcentage du PIB consacré aux dépenses d'éducation (publique et privée)	
2007	13,3%	1995	6,2%
2008	13,4%	2000	6,6%
2009	13,7%	2005	7,4%
2010	14,0%	2009	7,9%

ESPAGNE¹⁶⁰

Affiliés de l'IE

FECCOO	Federación de Enseñanza de Comisiones Obreras
FETE-UGT	Federación de Trabajadores de la Enseñanza de la Unión General de Trabajadores
CIG-Ensino	Fédération de l'enseignement de la Confédération syndicale de Galice
ELA-GIZALAN	Fédération des services publics de la Solidarité des travailleurs basques
CSI-F	Secteur de l'enseignement de la Central Sindical independiente y de funcionarios
STEs	Confederación de Sindicatos de Trabajadoras y Trabajadores de la Enseñanza
FSIE	Federación de Sindicatos Independientes de la Enseñanza
FE-USO	Federación de Enseñanza de la Unión Sindical Obrera

Autres

ANPE	Asociación Nacional de Profesores de Enseñanza
FSIE	Federación de Sindicatos Independientes de la Enseñanza

Ratifications

- C 87 Convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical (1948), ratifiée en 1977
- C 98 Convention sur le droit d'organisation et de négociation collective (1949), ratifiée en 1977
- C 100 Convention sur l'égalité de rémunération (1951), ratifiée en 1967
- C 111 Convention concernant la discrimination (emploi et profession) (1958), ratifiée en 1967
- C 144 Convention sur les consultations tripartites (1976), ratifiée en 1984
- C 151 Convention sur les relations de travail dans la fonction publique (1978), ratifiée en 1984
- C 154 Convention sur la négociation collective (1981), ratifiée en 1985

Statut des enseignantes et des enseignants

En Espagne, les enseignants du secteur public sont soit employés comme fonctionnaires, avec un emploi permanent garanti, soit comme agents publics, avec un contrat de travail. Le Statut de base des agents publics (*Estatuto Básico de los Empleados Públicos-EBEP*), adopté en 2007, reconnaît le nombre croissant de travailleurs du secteur public n'ayant pas le statut de fonctionnaire et établit un cadre national des droits et des responsabilités

¹⁶⁰ L'auteure adresse ses remerciements et sa reconnaissance à la FE.CC.OO. pour son rapport écrit et ses commentaires additionnels.

des travailleurs de la fonction publique, indépendamment de leur statut et pour tous les niveaux de gouvernement. Les agents publics sous contrat d'emploi sont également couverts par le Statut des travailleurs (*Estatuto de los Trabajadores* - ET), adopté en 1980 et modifié pour la dernière fois en 2012. Dans le secteur privé, l'emploi des enseignants est uniquement régi par le Statut des travailleurs (*Estatuto de los Trabajadores*).

Liberté syndicale

La liberté syndicale, y compris pour les travailleurs migrants et en situation irrégulière, et le droit de grève sont des droits fondamentaux consacrés par l'article 28 de la Constitution espagnole de 1978, la loi organique n° 11/1985 sur la liberté syndicale, le décret-loi royal n° 17/1977 sur les relations de travail et la loi n° 7/2007 sur le statut de base des agents publics (EBEP). La Constitution prévoit que des modalités particulières s'appliquent aux agents publics. Les membres des forces armées ainsi que les juges, les magistrats et les procureurs n'ont pas le droit de grève. Des dispositions spéciales sont prévues pour la police nationale et, dans certains cas, pour les forces de police des Communautés autonomes.

Négociation collective

Le droit de négociation collective est énoncé à l'article 37.1 de la Constitution espagnole de 1978, ainsi que dans le décret-loi royal n° 1/1995 sur le statut des travailleurs et dans l'EBEP.

Dans les établissements d'enseignement privés, la négociation collective est similaire à celle d'autres secteurs privés. Elle se déroule principalement au niveau national, avec plusieurs conventions collectives infrasectorielles (écoles maternelles, écoles primaires et secondaires, universités, formation professionnelle, etc.). Pour les établissements d'enseignement primaire et secondaire, il existe des conventions collectives différentes pour les écoles privées subventionnées par l'Etat (*centros concertados*) et les établissements purement privés.

L'EBEP est une réforme progressive visant à faciliter le dialogue social pour tous les travailleurs du secteur public. Il institue le droit de tous les agents de la fonction publique, qu'ils soient fonctionnaires ou agents publics, de négocier collectivement et de prendre part à la détermination des conditions de travail. La négociation collective est soumise aux principes suivants : elle doit être légale, ses résultats sont couverts par le budget et elle est obligatoire, engagée de bonne foi, publique et transparente.

Dans l'enseignement public, la négociation collective est toutefois assez complexe et fragmentée, traduisant ainsi les différentes modalités contractuelles des enseignantes et des enseignants, compte tenu de leur statut et de différences régionales, en raison de la délégation importante de pouvoirs aux Communautés autonomes. La situation évolue et la pratique peut s'écarter de la loi.

De façon générale, l'EBEP dispose que les négociations se déroulent à la table (*mesa*) de négociation générale et sectorielle, aux trois niveaux administratifs : national,

autonome (régional) et local. A la différence des fonctionnaires, les agents publics ont, en outre, le droit de négocier et de conclure des conventions collectives, comme le prévoit le Statut des travailleurs (ET). A l'intérieur de ce système, l'un des défis consiste à assurer la coordination entre les différents organes de négociation.

Niveau national

La table générale de négociation des administrations publiques (Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas) institue un cadre et négocie les conditions d'emploi communes à tous les travailleurs du secteur public. Son mandat inclut la négociation de nouvelles lois, règlements ou décrets touchant l'ensemble des fonctionnaires et agents publics, ainsi que des augmentations globales annuelles du salaire moyen qui doivent être introduites chaque année dans la loi sur le budget général de l'Etat.

Il existe deux tables de négociation sectorielles pour le secteur de l'éducation, une au niveau national et la seconde au niveau général, bien qu'elles n'aient pas été formellement instituées et travaillent de façon informelle. Elles dépendent donc de la bonne volonté du ministère de l'Education :

- personnels enseignants des établissements d'enseignement public (à l'exception des universités) ;
- personnels enseignants des universités publiques.

Dans le cadre du statut de base des travailleurs de l'administration publique, les tables nationales sectorielles peuvent définir la structure de salaire et l'évolution de carrière des personnels enseignants et certains éléments du salaire. Le temps de travail a été fixé pour tous les fonctionnaires par l'EBEP, mais les heures de cours sont déterminées au niveau régional, sans négociation.

Niveau des Communautés autonomes (régional)

Il existe également une table de négociation générale pour l'ensemble de l'administration publique ainsi que des tables de négociation sectorielles.

Le système des tables de négociation

Dans l'enseignement non universitaire, le statut des enseignants qui ne sont pas fonctionnaires est assimilé à celui des fonctionnaires, à quelques exceptions près. Les conditions de travail du personnel administratif ayant un statut d'agent public sont négociées dans le cadre de la convention collective générale de l'administration publique (niveau national ou régional). Au niveau régional, le personnel éducatif non universitaire est directement rémunéré par la Communauté autonome (gouvernement régional), de sorte que la table régionale non universitaire est le dernier échelon de la cascade de tables de négociation. Les lois nationales sur l'éducation apportent un

certain degré de liberté en matière de taille des classes, de nombre d'heures, de matières enseignées dans les différentes langues officielles (5 communautés autonomes ont deux langues officielles) et de compléments de salaire régionaux. Plusieurs régions ont également adopté une loi régionale sur l'éducation. Toutes ces questions peuvent être négociées dans le cadre des tables régionales sectorielles. Alors qu'il existe une loi nationale qui établit le système et les critères généraux, la sélection du personnel de l'éducation se déroule au niveau régional et les processus de sélection sont organisés à l'échelle régionale et, en théorie, sont négociés lors des tables régionales.

Dans les universités, les principaux aspects des conditions de travail sont négociés au niveau national pour les personnels enseignants. La proposition de Statut des professeurs d'université et des chercheurs (*Estatuto del personal docente e investigador*) a été négociée au niveau sectoriel national, mais n'a finalement pas été adoptée. Les régions organisent leur propre système, créent des universités (publiques ou privées) et déterminent les campus, les facultés et les programmes. Plusieurs régions ont leur propre loi sur les universités. Dans le cas des universités publiques, la majeure partie du budget provient des régions. Ces dernières peuvent également réglementer certains aspects des conditions d'emploi des personnels enseignants ayant le statut d'agents publics, comme la définition des catégories d'enseignants, sur la base des catégories définies dans la loi espagnole sur les universités. D'autres composantes du salaire peuvent également être négociées au niveau régional. Ces aspects et d'autres pourraient être négociés dans le cadre d'une table de négociation régionale pour les universités. Il peut aussi y avoir des tables de négociation au niveau des universités, qui peuvent définir le nombre de postes nécessaires dans les différents départements ou facultés ou pour les services assurés par du personnel non enseignant.

La négociation collective relative au personnel enseignant universitaire ayant un statut d'agent public se déroule essentiellement au niveau régional (la convention collective couvre toutes les universités)¹⁶¹. En règle générale, il existe des conventions collectives différentes pour le personnel enseignant et le personnel administratif. La négociation collective relative au personnel administratif ayant un statut d'agent public se déroule principalement au niveau des universités.

Aux tables de négociation, les syndicats sont représentés par des délégués élus des comités du personnel (*Juntas de Personal*). Ces élections n'ont lieu que pour les personnes syndiquées ayant un statut de fonctionnaire. Généralement, si un syndicat obtient 10% de délégués, il est représenté à la table de négociation. Au niveau national, pour les tables de négociation générales et sectorielles, il est toutefois prévu que les syndicats qui disposent d'une forte assise régionale, mais n'atteignent pas 10% des délégués au niveau national, peuvent avoir des représentants. Les comités du personnel n'ont pas le droit de

¹⁶¹ Section extraite de l'Etude sur la représentativité des partenaires sociaux européens: Secteur de l'éducation – Espagne, Section 4: Le système de négociation collective/réglementation.

conclure des conventions collectives, mais ils peuvent signer des accords informels, qui n'ont pas force de loi.

Les agents publics élisent des délégués syndicaux pour siéger dans les comités d'entreprise (*comités de empresa*), dont la structure est similaire à celle du secteur privé. Le comité d'entreprise négocie ensuite les conventions collectives, qui ont force de loi. Les syndicats peuvent aussi négocier des conventions collectives sectorielles.

Formellement, la structure de représentation des travailleurs par les délégués du personnel et les comités d'entreprise n'est pas liée à la présence syndicale, mais, dans la pratique, la composition du comité d'entreprise dépend des résultats de l'élection syndicale et les syndicats y tiennent une place centrale. L'immense majorité des candidatures des représentants élus émanent des syndicats et environ trois quarts sont issues des rangs des Commissions ouvrières cc.oo. et de l'UGT.

Les syndicats espagnols disposent, par ailleurs, sur le lieu de travail, de structures reconnues par la loi auxquelles divers droits sont accordés. Ces sections syndicales regroupent tous les affiliés d'un syndicat présents dans un établissement.

NÉGOCIATION COLLECTIVE DANS LE SECTEUR DE L'ÉDUCATION					
	NON UNIVERSITAIRE			UNIVERSITAIRE	
		Privé	Public	Privé	Public
	Fonctionnaires	–	Tables de négociation	–	Tables de négociation
Personnel enseignant	Salariés	Convention collective pour le personnel enseignant et administratif	En tant que fonctionnaires (à quelques exceptions près)	Convention collective	Mixte: convention collective pour le personnel enseignant En tant que fonctionnaires (à quelques exceptions près)
Personnel administratif	Fonctionnaires	–	Tables de négociation	–	Tables de négociation
	Salariés	Convention collective pour le personnel enseignant et administratif	Convention collective pour l'administration publique	Même convention collective que le personnel enseignant	Mixte: Convention collective pour le personnel administratif En tant que fonctionnaires (à quelques exceptions près)

Dialogue social

Ces dix dernières années, les instances de dialogue social ont été renforcées au niveau national, régional et des communautés autonomes.

Depuis 2002, dans le secteur privé, l'organisation de la négociation collective et les critères de révision des salaires en Espagne ont été régis par les recommandations et les directives énoncées dans les accords interconfédéraux pour la négociation collective (*Acuerdos Interconfederales para la Negociación Colectiva* ou AINC). Le contenu de la négociation collective a également été élargi afin d'inclure un éventail de plus en plus large de sujets à la suite des réformes législatives et de leur mise en œuvre dans les accords-cadres suivants: contrôle du recrutement temporaire, prévention des risques professionnels et promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes. Le dernier accord-cadre a été signé en janvier 2012 et couvre la période 2012-2014¹⁶².

Dans le secteur public, une série d'accords a été conclue: accord gouvernement-syndicats sur les mesures financières et l'emploi dans la fonction publique pour l'année 2006 (*Acuerdo Administración-Sindicatos sobre medidas retributivas y de Oferta de Empleo Público para el año 2006*), accord gouvernement-syndicats pour la fonction publique dans le cadre du dialogue social pour 2010-2012 (*Acuerdo Gobierno-Sindicatos para la función pública en el marco del diálogo social*), accord économique et social pour la croissance, l'emploi et les garanties des pensions (2011) (*Acuerdo social y económico para el crecimiento, el empleo y las garantías de las pensiones*) et loi n° 27/2011 sur l'actualisation, l'adéquation et la modernisation du système de sécurité sociale (*Ley 27/2011 sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social*).

Le Conseil scolaire de l'Etat (*Consejo Escolar*) est un organe administratif national chargé de la participation des acteurs concernés au système éducatif. Ce conseil procède à des consultations sur les projets de lois et de règlements qui touchent les niveaux d'enseignement précédant l'université et peut élaborer des propositions qu'il soumet à l'administration.

Le Conseil scolaire est composé de représentants:

- des associations de parents et d'élèves,
- de propriétaires d'établissements d'enseignement privés,
- d'associations d'employeurs et de syndicats,
- de l'administration nationale de l'éducation,
- des universités,
- d'organisations de femmes,
- de personnalités reconnues.

¹⁶² Critères de négociation collective pour la période 2012-2014, *Comisiones Obreras*, 6 février 2012.

L'impact de la crise financière

Jusqu'en 2007, l'économie espagnole connaissait une croissance relativement constante, alimentée dans une large mesure par la consommation intérieure et le secteur de la construction, mais elle a ensuite perdu son élan. La crise économique mondiale a eu un effet particulièrement dévastateur en raison du niveau élevé de la dette extérieure de l'Espagne. Le pays enregistre actuellement l'un des taux de chômage les plus élevés de l'Union européenne, puisqu'il s'établissait à 26,6% en janvier 2013, et un taux de chômage des jeunes de 56,5%¹⁶³. Les indices de pauvreté et d'inégalité ne cessent d'augmenter. Selon les calculs, 27% de la population vivent aujourd'hui sous le seuil de pauvreté.

Le gouvernement de José Luis Rodríguez Zapatero (PSOE) n'a introduit des mesures d'austérité rigoureuses qu'en mai 2010. Elles comprenaient des réductions budgétaires de 15,6 milliards d'euros afin de réduire le déficit public par une baisse de 5% des salaires de la fonction publique en 2010 (7-8% de réduction en ce qui concerne les salaires des enseignants) et un gel des salaires en 2011. Depuis les réformes constitutionnelles de septembre 2011 et, plus visiblement, depuis l'élection du gouvernement conservateur de Mariano Rajoy (PP), d'importants changements ont été apportés au modèle politique, économique et social de l'Etat, en partie imposés par les institutions financières internationales et centrés sur le démantèlement de l'Etat providence et la privatisation des services publics. De multiples réformes ont été entreprises dans le but de déréglementer les relations de travail et de réduire le coût global de la main-d'œuvre. Le mouvement syndical dans son ensemble a réagi par des mobilisations massives, des manifestations et des grèves générales.

Bien qu'aucune modification législative n'ait touché la liberté syndicale et sa réglementation, le gouvernement emmené par le PP a déclaré à ce propos qu'il estime nécessaire d'introduire une nouvelle réglementation sur le droit de grève, mais aucune proposition spécifique n'a encore été déposée. Toutefois, en raison des multiples restrictions imposées au droit de négociation collective, la liberté syndicale est entravée dans la pratique. Par ailleurs, depuis l'arrivée au pouvoir du gouvernement de Mariano Rajoy en décembre 2011 et, auparavant déjà dans quelques Communautés autonomes dirigées par des partis de droite, les manifestants et les grévistes ont subi une répression croissante de la police et de nombreuses personnes ont été arrêtées, voire blessées.

Les décrets-lois royaux (DLR) sont approuvés par le gouvernement. Ils entrent immédiatement en vigueur le jour suivant leur publication au journal officiel (*Boletín Oficial del Estado*) et doivent être validés par le Congrès des députés dans les trente jours. Cette procédure devait être utilisée dans des circonstances exceptionnelles, mais le gouvernement y a fréquemment eu recours ces dernières années, notamment sous la direction du gouvernement conservateur du Parti populaire (PP).

Les coupes budgétaires et les réformes de la fonction publique ont été mises en œuvre par les instruments législatifs suivants :

- DLR n° 8/2010 du 20 mai : mesures spéciales extraordinaires pour réduire le déficit public ;
- DLR n° 20/2011 du 30 décembre : mesures financières, budgétaires et fiscales extraordinaires pour réduire le déficit public ;
- DLR n° 14/2012 du 20 avril : mesures urgentes pour rationaliser les dépenses publiques dans le secteur de l'éducation ;
- DLR n° 16/2012 du 20 avril : mesures urgentes pour assurer la viabilité du système national de santé et améliorer la qualité du service ;
- DLR n° 20/2012 du 13 juillet : mesures pour garantir la stabilité budgétaire et promouvoir la compétitivité ;
- DLR n° 5/2013 du 15 mars : mesures pour favoriser la continuité de l'emploi pour les travailleurs âgés et promouvoir un vieillissement actif.

Dans le secteur privé et pour les agents publics, plusieurs réformes du marché du travail et de la négociation collective ont été introduites :

- Loi n° 35/2010 du 17 septembre : mesures urgentes pour réformer le marché du travail ;
- DLR n° 7/2011 du 10 juin : mesures urgentes pour réformer la négociation collective ;
- DLR n° 3/2012 du 10 février : mesures urgentes pour réformer le marché du travail.

Les coupes budgétaires et les réformes du secteur public n'ont pas été négociées en dépit des dispositions inscrites dans l'EBEP. Les différentes tables de négociation, tant au niveau général que sectoriel, n'ont pas été convoquées depuis 2010. Le gouvernement a justifié cette décision par l'article 38.10 de l'EBEP qui prévoit la rupture des accords dans des cas exceptionnels et graves d'intérêt public, résultant de changements majeurs dans la situation économique. Pour certains agents publics, cela a signifié la révocation de certaines des conventions collectives en vigueur. Le DLR n° 20/2012 a encore affaibli la négociation collective dans la mesure où il permet la suspension ou la modification unilatérale d'une convention collective, en tout ou en partie, sans consultation préalable des représentants des travailleurs et sans procédure préalable devant une instance autonome de résolution des conflits ou une instance tripartite, comme les CC.NN.CC. La seule obligation est d'informer les organisations syndicales concernées. Le DLR n° 3/2012 autorise la révocation d'une convention collective en vigueur si les négociations relatives à son renouvellement durent plus de deux ans, auquel cas la convention collective sectorielle s'appliquera ou, à défaut, les dispositions du statut des travailleurs(ET). Les syndicats sont donc mis sous pression pour conclure une nouvelle convention et les employeurs pour retarder le processus.

Parallèlement, le gouvernement a limité le nombre de personnes bénéficiant d'un congé syndical dans la fonction publique et le nombre d'heures de travail qu'elles peuvent prendre pour exercer leur travail syndical, ce qui a entraîné une réduction spectaculaire du nombre de délégués syndicaux. Dans le secteur de l'éducation, en deux ans, le nombre de délégués a été réduit des deux tiers¹⁶⁴.

Ces réformes ont également donné de nouveaux pouvoirs très étendus au gouvernement lui permettant de procéder à des licenciements collectifs d'agents publics pour une série de motifs – économiques, techniques, organisationnels et productifs – définis de manière très large. Les licenciements collectifs étaient interdits avant 2012.

Coupes dans les budgets de l'éducation

Depuis 2010, les coupes claires opérées dans les budgets de l'éducation se sont élevées à 4,5 milliards d'euros et l'on estime qu'ils seront amputés de 3 milliards supplémentaires, ce qui aura un effet dévastateur sur la qualité de l'enseignement public, en raison de la réduction des effectifs, de l'augmentation de la taille des classes, de la fermeture des petites écoles rurales, de la diminution des services scolaires tels que les repas gratuits, de la privatisation accrue des services éducatifs, de l'augmentation des frais d'inscription à l'université et de bien d'autres choses encore.

En 2011, le gouvernement espagnol a décidé, dans le cadre de son conseil budgétaire et financier, de se fixer de nouveaux objectifs pour tenter de ramener le déficit public moyen de toutes les Communautés autonomes (régions) de 3,9 à 1,3%. Les gouvernements régionaux ont réagi en réduisant davantage les budgets de l'éducation, qui relèvent de leurs compétences¹⁶⁵.

Le gouvernement s'est engagé à ramener les dépenses publiques à 3,9% du PIB en 2015¹⁶⁶. Dans l'ensemble, pour l'année académique 2012-2013, on estime que le système éducatif espagnol comptera entre 80 000 et 100 000 enseignants de moins. Les gouvernements régionaux ont augmenté le nombre d'heures de cours. De nouvelles modalités concernant les congés de maladie sont entrées en vigueur, de sorte que si un enseignant est en congé de maladie pendant moins de 10 jours, il n'est pas remplacé, à moins que l'établissement scolaire ne le finance sur ses propres deniers¹⁶⁷. De plus, un enseignant en congé de maladie ne perçoit que 50% de son salaire pendant les trois premiers jours.

¹⁶⁴ Espagne: attaque historique contre la représentation syndicale, 5.10.2012, http://www.ei-ie.org/fr/news/news_details/2312, consulté le 15 février 2012.

¹⁶⁵ Estudio Comparativo de los recortes en educación aprobados en los diferentes planes económico-financieros de las comunidades autónomas 2012-2014 [Etude comparative des coupes budgétaires dans l'éducation approuvées par les différents plans économiques et financiers des Communautés autonomes – 2012-2014], Cabinet technique, juin 2012, UGT-FETE Enseñanza.

¹⁶⁶ ACTUALISATION DU PROGRAMME DE STABILITE, ROYAUME D'ESPAGNE, 2012-2012, p. 49, tableau 3.3.5, Changement dans la structure des dépenses par fonction) http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/sp2012_spain_es.pdf

¹⁶⁷ UGT/FETE, communiqué de presse du 21 juin 2012.

Une coalition s'est formée pour protester contre le démantèlement de l'enseignement public. Baptisée *Plateforme nationale pour l'école publique (Plataforma Estatal por la Escuela Pública)*, elle se compose de syndicats affiliés à l'Internationale de l'Education (syndicats d'enseignants FECCOO, FETE-UGT, STEs et CSI-CSIF) ainsi que d'organisations d'étudiants, d'associations de parents et de groupes pour la réforme de l'éducation.

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: 11,2%	4,6%	1,2%
2009: 10,8%	5,1%	-3,7%
2010:	5,1%	-0,1%
2011:		0,7%

Source : Banque mondiale/Index Mundi

GRÈCE¹⁶⁸

Affiliés de l'IE

- DOE** Fédération grecque des enseignants du primaire
OLME Fédération grecque des enseignants du secondaire
POSDEP Confédération panhellénique des associations des personnels enseignants et de la recherche

Ratifications

- C 87 Convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical (1948), ratifiée en 1962
C 98 Convention sur le droit d'organisation et de négociation collective (1949), ratifiée en 1962
C100 Convention sur l'égalité de rémunération (1951), ratifiée en 1975
C111 Convention concernant la discrimination (emploi et profession) (1958), ratifiée en 1984
C144 Convention sur les consultations tripartites (1976), ratifiée en 1981
C151 Convention sur les relations de travail dans la fonction publique (1978), ratifiée en 1996
C154 Convention sur la négociation collective (1981), ratifiée en 1996

Introduction

La Grèce doit faire face à un programme d'austérité sans précédent, imposé dans le cadre des conditions élaborées par la Troïka (FMI, Commission européenne et Banque centrale européenne) pour son sauvetage. L'OLME décrit les conséquences tragiques de cette cure d'austérité sur l'éducation et la société dans son ensemble. Les mesures d'austérité budgétaire combinent des hausses majeures des impôts directs et indirects, des baisses de salaires et des réductions de pension et de prestations sociales. « Ces mesures de réduction détruisent l'Etat providence. Ce ne sont pas les salariés, et encore moins les enseignants, qui ont créé cette dette publique et pourtant, ce sont eux qui doivent supporter le fardeau de l'austérité »¹⁶⁹.

L'économie s'est contractée d'environ 20% depuis 2008 – la pire récession depuis la Seconde guerre mondiale – et devrait se contracter encore de 25 à 30% au cours des prochaines années. Le chômage se situe à 21% et le nombre total de chômeurs dépasse le million, avec un chômage des jeunes qui culmine à 51,1%¹⁷⁰. Le gouvernement s'est engagé à réduire le déficit public de 13,6% en 2009 à moins de 3% en 2014.

¹⁶⁸ L'auteure adresse ses remerciements et sa reconnaissance à Themis Kotsifakis, Secrétaire général de l'OLME, pour son rapport écrit et ses contributions.

¹⁶⁹ Cité dans l'article de l'IE sur la Grèce: Les enseignants manifestent contre les mesures d'austérité (12 octobre 2011): http://www.ei-ie.org/fr/news/news_details/1982, consulté le 12 mars 2012.

¹⁷⁰ Grèce; Rapport annuel de la CSI sur les droits syndicaux, 2012.

Le statut des enseignantes et des enseignants

Les enseignants de l'enseignement public sont des fonctionnaires de carrière. En 2006, une nouvelle loi a été adoptée concernant la sélection, le recrutement et l'évolution de carrière des enseignantes et des enseignants du primaire et du secondaire.

Avant la crise financière

La densité syndicale varie entre 22 et 30%. Alors que le taux de syndicalisation dans le secteur privé se situe aujourd'hui à moins de la moitié de son niveau du milieu des années 1980, dans la fonction publique, il est désormais de 50% supérieur à ce qu'il était il y a 20 ans. L'ADEDY est la confédération des syndicats de la fonction publique et est organisée sur la base des ministères. Elle couvre les syndicats d'enseignants et les salariés des ministères et des autorités locales.

Liberté syndicale

La Constitution fait référence à la liberté d'association, à la liberté syndicale et au droit de grève et de négociation collective, sauf pour les forces armées. Il faut un minimum de 20 membres pour créer un syndicat, ce qui constitue une restriction de fait au droit d'organisation en raison de la prévalence des petites entreprises sur le marché grec du travail (près de 90% de la main-d'œuvre).

Les travailleurs du secteur public ont le droit de grève, mais doivent donner un préavis de quatre jours. Les forces de police ont le droit de s'organiser et de manifester, mais pas de faire grève. Dans le secteur privé, le délai de préavis est de 24 heures. Une grève doit être déclarée légale et les juges disposent d'un large pouvoir dans l'interprétation de critères très généraux. Le maintien d'un niveau minimum d'effectifs doit être convenu durant les grèves qui touchent les services essentiels.

Négociation collective

• Secteur privé

Après la signature d'un pacte social en 1990, la loi n° 1876 sur la « libre négociation collective » est entrée en vigueur et a institué un système de négociation collective pour le secteur privé. La négociation collective se déroule au niveau national, sectoriel et de l'entreprise et, dans le passé, l'accord intersectoriel national, connu sous le sigle NCGA et normalement négocié tous les deux ans, incluait un salaire minimum national et d'autres conditions d'emploi. Il constituait la base de négociation pour de nouvelles améliorations. La conciliation, la médiation et l'arbitrage jouaient un rôle important et passaient par l'Organisation pour la médiation et l'arbitrage (OMED).

• Secteur public

La Grèce a ratifié la convention 154 en 1996 et a ensuite adopté la loi n° 2738 du 6 septembre 1999, qui introduit pour la première fois le droit de négociation collective dans l'administration publique. La négociation collective devait

couvrir des thèmes tels que le temps de travail et les congés, les mutations et les affectations, l'éducation et la formation, la santé et la sécurité, ainsi que la protection sociale, à l'exception des pensions et des cotisations syndicales.

S'il a été possible de conclure des conventions collectives dans certains ministères, en ce qui concerne l'enseignement, le gouvernement n'a pas appliqué la loi n° 2738/1999, bien que l'OLME ait proposé chaque année de négocier une convention collective au ministère de l'Éducation.

Les salaires n'ont jamais fait partie des sujets abordés dans les négociations et devaient, en revanche, être régis par une décision ministérielle. Bien qu'il y ait eu, à quelques occasions, un certain degré de consultations informelles sur les salaires, l'OLME indique que, dans le cas des enseignants, les décisions ont été prises unilatéralement par le gouvernement, sans aucun accord avec le secteur.

Les salariés ayant signé des contrats de droit privé dans le secteur public relèvent du cadre général de négociation collective fixé par la loi n° 1876/1990. Le nombre de salariés qui travaillent actuellement sous couvert d'un contrat de droit privé a augmenté de manière spectaculaire ces dix dernières années et représente actuellement un tiers des personnes employées dans la fonction publique.

Impact de la crise financière sur les travailleuses et les travailleurs de la fonction publique et négociation collective

Les changements introduits du fait de la crise financière et imposés en échange de l'aide financière de la Troïka, aux termes du mémorandum de politiques économiques et financières et de ses révisions ultérieures, ont fondamentalement modifié la structure de négociation, en détruisant le système mis en place depuis 1990¹⁷¹.

- **Secteur privé**

Le premier accord de prêt a été conclu avec la Troïka en mai 2010 et, immédiatement après, en juillet, les syndicats ont pu négocier une nouvelle convention collective nationale pour le secteur privé, à l'issue de longues discussions. Du fait de la situation économique difficile, la confédération syndicale GSEE a accepté un gel des salaires jusqu'en juillet 2011 et a admis qu'après cette date, les augmentations de salaires ne pourraient pas dépasser, jusqu'en juillet 2012, les prévisions d'inflation moyenne pour l'ensemble de l'UE. Par ailleurs, cet accord fixait un plafond contraignant qui, à la différence de ce qui se faisait auparavant, ne pouvait pas être amélioré au niveau sectoriel ou de l'entreprise.

En décembre 2010, le gouvernement a renié cet accord et adopté la loi n° 3899/2010, connue sous le nom de loi sur les conventions collectives pour les

¹⁷¹ Pour en savoir plus sur le mémorandum, voir le rapport de l'OIT sur la mission de haut niveau en Grèce (Athènes, 19-23 septembre 2011), p. 6-8, et la législation postérieure, p. 10-15.

entreprises spéciales, qui a mis à mal l'ensemble du système national de négociation collective. Cette loi prévoyait qu'au niveau des entreprises, les accords pouvaient contenir des conditions moins strictes que celles visées dans l'accord national.

Le système d'arbitrage et de médiation a également été affaibli¹⁷² et diverses mesures ont été adoptées pour diminuer la protection contre les licenciements, réduire les indemnités de départ et augmenter les périodes d'essai et le travail temporaire.

La loi n° 4024/2011 a poursuivi le «détricotage» du système des relations de travail en abolissant le principe de «faveur», en vertu duquel, lorsqu'il existe plusieurs accords, les conditions les plus favorables s'appliquent. Elle a également introduit des dispositions destinées à déterminer les grilles de salaire dans le secteur des services publics et a autorisé la conclusion d'accords d'entreprises avec des «associations de personnes» non élues, sapant ainsi le principe de la représentation collective.

Après la signature d'un nouveau mémorandum d'accord avec la Troïka, le gouvernement a entrepris d'abolir la NGCA en adoptant la loi n° 4046/2012 et a expressément légiféré pour réduire le niveau des salaires dans la NGCA de 22%, avec une réduction supplémentaire de 32% pour les jeunes travailleurs (15 à 25 ans), baptisée le «salaire inframinimal». Les nouveaux salaires minimaux seront gelés pendant 3 ans, jusqu'en 2015. Par ailleurs, les salaires minimaux seront dorénavant régis par l'autorité administrative à partir d'avril 2013, après consultation des partenaires sociaux¹⁷³.

En outre, d'importantes réductions des pensions et des hausses des cotisations de retraite des salariés ont été décidées, ainsi que l'abolition de l'organisation du logement des travailleurs et du fonds social des travailleurs.

- **Secteur public**

Dans le secteur public, les mesures d'austérité ont débuté bien avant le premier plan de sauvetage du pays au printemps 2010. Avant la conclusion du premier accord de prêt, une réforme des relations de travail avait été lancée pour les travailleurs de l'administration centrale et du secteur public au sens large, sous la forme d'une série d'actes législatifs.

¹⁷² <http://fr.worker-participation.eu/National-Industrial-Relations/Countries/Greece>, Grèce.

¹⁷³ Grèce: Cas n° 2820: plainte déposée le 29 octobre 2010, Rapport n° 365, novembre 2012, Comité de la liberté syndicale de l'OIT.

La loi n° 3833/2010 sur la «Protection de l'économie nationale – Mesures d'urgence pour résoudre la crise financière» a été adoptée par le Parlement grec le 5 mars 2010. Cette loi imposait des réductions salariales majeures pour tous les agents publics et les travailleurs liés par un contrat de droit privé, employés dans la fonction publique et le secteur public au sens large (comme les entreprises publiques). La loi prévoyait également un gel des recrutements, annulait toutes les dispositions des conventions collectives sur lesquelles elle primait et interdisait la négociation de hausses salariales.

La loi n° 3845 de décembre 2010 a décrété une nouvelle réduction des salaires dans le secteur public. Par la suite, des mesures ont été prises afin d'imposer un gel temporaire des primes d'avancement, l'imposition d'une «réserve d'emploi», les travailleurs recevant 60% de leurs salaires, pour dissimuler le licenciement collectif massif de milliers de travailleurs de la fonction publique et du secteur public au sens large sans la moindre négociation, et l'imposition de nouvelles réductions unilatérales des salaires et des rémunérations par la création d'une cotisation spéciale de solidarité de 20% des salaires ordinaires afin de lutter contre le chômage et d'autres cotisations spéciales.

La loi n° 4024/2011 a instauré une nouvelle grille salariale dans la fonction publique. Aux termes de cette loi, les salaires ont subi une nouvelle cure d'amaigrissement. Un nouveau système d'évaluation des performances a été introduit pour le calcul des salaires et des promotions.

La réforme du système des retraites a entraîné un relèvement brutal et important de l'âge de la retraite, en particulier pour les femmes, y compris les mères de mineurs qui, auparavant, auraient pu prétendre à une retraite anticipée. En l'espace très court de trois ans (de 2010 à 2013), 15 annuités ont été ajoutées pour pouvoir bénéficier d'une pension de retraite complète.

L'OLME décrit comme suit les principales répercussions de la crise financière sur les enseignants¹⁷⁴ :

- réductions de salaires pouvant, dans certains cas, atteindre 45% pour les enseignants¹⁷⁵ ;
- les augmentations de salaires sont désormais liées à une évaluation subjective des performances ;
- réductions permanentes des pensions pour tous les travailleurs, assorties du relèvement de l'âge de la retraite ;
- réduction des dépenses publiques consacrées à l'éducation de 33 % (2009-2013) ;
- de nouvelles réductions de 14,2% sont prévues (2013-2016) ;

¹⁷⁴ Voir Kotsifakis Themis, *The Consequences of the Government-EU-IMF-Policies on labour and Education in Greece*, décembre 2012.

¹⁷⁵ L'OIT fait état d'au moins 20% de réduction dans les salaires de la fonction publique entre 2010 et la mi-2011, paragraphe 311, Rapport de la mission de haut niveau.

- parmi les nouvelles mesures prévues, on trouve la fermeture de certaines universités et instituts technologiques et l'introduction de droits d'inscription pour les programmes de deuxième cycle.

Agents publics : la propagande du gouvernement¹⁷⁶

Le gouvernement envisage de réduire le nombre d'agents publics de 150 000 unités d'ici 2015. Il ne remplacera qu'un poste vacant sur cinq et les grilles salariales seront revues à la baisse. Selon l'OLME, le gouvernement a lancé une campagne de propagande massive afin de convaincre la population d'accepter les mesures d'austérité, en accusant les agents publics d'être responsables de la crise financière. Comme l'a déclaré le Vice-premier ministre : « nous avons mangé l'argent ensemble ». Le gouvernement donne l'image d'une fonction publique pléthorique, alors qu'en fait, le pourcentage d'agents publics par rapport à la population active est de 16,1 %, quand en Belgique, elle est de 22,5 %, en Finlande de 26,7 % et aux Etats-Unis de 16,4 %. Le gouvernement tente de convaincre la population que la Grèce travaille moins que d'autres pays européens. Or, selon Eurostat, le temps de travail hebdomadaire moyen est de 44,3 heures en Grèce, alors que la moyenne de l'UE se situe à 41,7 heures.

Le groupe indépendant d'orientation sur l'éducation

Conformément aux mémorandums 3 et 4 conclus avec la Troïka, une taskforce indépendante sur la politique de l'éducation a été créée et chargée de remettre impérativement un rapport tous les trois mois sur les mesures prises pour réduire les dépenses. Le ministère de l'Education devra mettre en œuvre les recommandations de ce groupe d'orientation. Le gouvernement grec est donc contraint d'introduire un nouveau concept d'« école orientée vers le marché », guidé par les principes de rentabilité et d'économies d'échelle. Ces politiques conduisent à la dévalorisation de l'enseignement public gratuit et à l'ouverture de l'éducation à des investissements stratégiques réalisés par des sociétés commerciales. La réduction des dépenses publiques consacrées à l'éducation s'élèvera à 1 436 millions d'euros, soit une baisse de 19,2 % entre 2009 et 2015¹⁷⁷. D'autres réductions sont également prévues dans le programme d'investissements publics destinés aux infrastructures scolaires.

L'impact sur les écoles

Le financement des comités scolaires a baissé de 60 % et les parents sont invités à contribuer davantage financièrement. De nombreuses écoles ne seront pas en mesure d'acheter du mazout de chauffage cet hiver, en raison de la hausse vertigineuse des prix. Près de 2 000 établissements d'enseignement du primaire et du secondaire seront fusionnés, sans aucun dialogue préalable avec le corps enseignant et les communautés

¹⁷⁶ Rapport de Themis Kotsifakis, Secrétaire général de l'OLME.

¹⁷⁷ Calculs sur la base des données provenant du cadre à mi-parcours de la stratégie budgétaire 2012-2015, élaborés par Themis Kotsifakis, Secrétaire général de l'OLME.

locales. D'autres fermetures et fusions sont prévues pour l'avenir. De nombreux autres services d'enseignement spécial et de soutien à l'éducation, y compris les écoles de sport, les bibliothèques, les établissements d'enseignement spécialisé, des centres de jeunes, des cours d'art, d'éducation civique et de TIC ont été fermés.

Alors que la taille des classes et le nombre d'heures de cours augmentent, le nombre d'enseignants diminue. Entre les années académiques 2010 et 2011, le corps enseignant a baissé de 12% et on recense aujourd'hui 16 000 enseignants de moins. De nombreux enseignants au chômage signent désormais des contrats de service avec des ONG spécialisées dans l'éducation et leurs services sont «recrutés» par les municipalités.

La réponse de l'OLME et du mouvement syndical grec

Les personnels enseignants et d'autres salariés ont organisé des manifestations, des marches de protestation et ont occupé pendant des semaines des bâtiments clés du gouvernement pour protester contre les mesures d'austérité et l'application des politiques de la Troïka. En 2011, plus de 12 grèves ont paralysé les secteurs public et privé et le gouvernement a tenté d'y mettre fin en recourant à la violence policière. Pendant la manifestation de février 2012, organisée alors que le gouvernement devait adopter un nouveau mémorandum, la police a été particulièrement répressive.

Les syndicats veulent :

- développer des réseaux de solidarité avec les mouvements sociaux et les jeunes ;
- développer des réseaux de communication basés sur l'Internet ;
- organiser des actions communes avec les enseignants, les parents et les élèves ;
- démasquer la propagande des médias sur les fonctionnaires « paresseux » ;
- élaborer des stratégies coordonnées dans toute l'Europe pour protéger l'Etat providence et l'éducation publique en Europe.

La réponse de l'OIT aux réformes du système de négociation collective dans le contexte de la crise économique en Grèce

Depuis 2010, la Commission d'experts de l'OIT et le Comité de la liberté syndicale ont examiné les réformes législatives en Grèce, dans le cadre d'une plainte déposée contre le gouvernement grec pour des violations des conventions 87 et 98 par la Confédération générale grecque du travail (GCSE), la Fédération des fonctionnaires (ADEDY) et d'autres syndicats. L'OIT a organisé une mission de haut niveau en Grèce en septembre 2011, laquelle a ensuite rencontré des représentants de la Commission européenne et du FMI à Bruxelles et à Washington DC en octobre 2011. La mission a relevé que l'«OIT doit, en priorité, être en mesure d'aider les partenaires sociaux à discuter du futur modèle de dialogue social et de négociation collective de sorte qu'ils puissent conserver leur rôle institutionnel, notamment dans le cadre des négociations collectives sectorielles».

En novembre 2011, la Commission d'experts de l'OIT a étudié les nouvelles réformes législatives et l'OIT a envoyé une mission de suivi en Grèce en avril 2012. Le Comité de la liberté syndicale s'est à nouveau penché sur le cas en novembre 2012 et, dans son rapport, il a appelé à ce que «les partenaires sociaux soient pleinement associés, dans le cadre des accords conclus avec la Commission européenne, le FMI et la Banque centrale européenne (BCE), à toute modification future touchant les aspects fondamentaux des droits humains, de la liberté syndicale et de la négociation collective qui constituent l'essence même de la démocratie et de la paix sociale»¹⁷⁸.

La Commission d'experts a demandé que le gouvernement et les partenaires sociaux concernés soient en mesure de discuter pleinement du caractère temporaire des mesures imposées et d'envisager d'autres mesures qui pourraient être nécessaires au sujet des salaires des fonctionnaires ou de la constitution d'un corps de «fonctionnaires réservistes», de façon à privilégier autant que possible la détermination de ces questions au moyen de la négociation collective¹⁷⁹.

Enfin, dans son rapport d'ensemble, la Commission d'experts a réitéré que si, dans le cadre de sa politique de stabilisation, un gouvernement considère que les niveaux des salaires ne peuvent pas être déterminés librement au moyen de la négociation collective, cette restriction ne devait être prise qu'à titre exceptionnel et uniquement dans la mesure où elle est nécessaire, sans dépasser un délai raisonnable, et devrait s'accompagner de mesures de sauvegarde adéquates pour protéger le niveau de vie des travailleurs. Elle a également souligné, notamment dans le contexte grec, la nécessité de consultations réelles au niveau national avec les organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives, ainsi que la nécessité pour les autorités de l'UE, du FMI et de la Banque mondiale de consulter ces organisations lorsque ces situations de crise se produisent¹⁸⁰.

¹⁷⁸ Grèce, Cas n° 2820 – plainte déposée le 29 octobre 2010, 365^e rapport du Comité de la liberté syndicale, novembre 2012, paragraphe 1002.

¹⁷⁹ Observation (CEACR) – adoptée 2012, publiée 102^e session CIT (2013) – Convention (n° 154) sur la négociation collective, 1981 – Grèce (Ratification: 1996)

¹⁸⁰ «La négociation collective dans la fonction publique – un chemin à suivre», Etude d'ensemble relative aux relations de travail et à la négociation collective dans la fonction publique, Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, Rapport 111, Partie 1B, Conférence internationale du travail, 102^e session, 2013, paragraphe 346.

DEPENSES DU MINISTRE DE L'EDUCATION ET DES AFFAIRES RELIGIEUSES, DE LA CULTURE ET DES SPORTS				
EXERCICE	2009	2013	DIFFERENCE 2009-2013	
TOTAL	7 480 000 000	6 988 000 000		
BUDGET ORDINAIRE DE L'EDUCATION	6 890 544 946	4 592 943 000	-2 297 601 946	-33%
TOTAL BUDGET ORDINAIRE+PROGRAMME D'INVESTISSEMENTS PUBLICS DANS L'EDUCATION	7 239 544 946	5 086 943 000	-2 152 601 946	-30%
PIB	235 017 000 000	183 049 000 000		
DEPENSES D'EDUCATION EN POURCENTAGE DU BUDGET ORDINAIRE/PIB	2,93%	2,51%		-0,42%
DEPENSES D'EDUCATION EN POURCENTAGE DU BUDGET ORDINAIRE & DU PROGRAMME D'INVESTISSEMENTS PUBLICS/PIB	3,08%	2,78%		-0,30%

	Enseignants du secondaire			
	6/30/10	12/31/12	Réduction	% réduction
Enseignants permanents	94 264	83 012	-11 252	-12%
Enseignants suppléants - Enseignants à temps partiel	9 785	3 858	-5 927	-61%
Total	104 049	86 870	-17 179	-17%

La réduction était essentiellement due aux départs à la retraite. En outre, le mémorandum a imposé des restrictions au recrutement de nouveaux enseignants.

Source : Ministère de l'Education – Traitement des données : Themis Kotsifakis, Secrétaire général de l'OLME

Dépenses d'éducation et croissance du PIB

% des dépenses publiques consacrées à l'éducation	% du PIB consacré consacré à l'éducation	Croissance du PIB en %
2007:		4,0%
2008:		2,9%
2009:		-2,0%
2010:		-4,5%
2011:		-6,9%

Source : Banque mondiale/Index Mundi

HONGRIE ¹⁸¹

Affiliés de l'IE

PSZ	Syndicat des enseignants, affilié à la SZEZ
PDSZ	Syndicat démocratique des enseignants, affilié à la LIGA
FDSZ	Syndicats des employés de l'enseignement supérieur, affilié à l'ÉSZT
TDDSZ	Syndicat démocratique des travailleurs scientifiques

Autres syndicats

MKSZSZ	Syndicat hongrois des employés de l'enseignement public et de l'enseignement et de la formation professionnels, membre du MSZOSZ
AOKDSZ	Syndicat de l'enseignement et de la recherche agricoles, affilié à l'ÉSZT
MKKSZ	Syndicat des fonctionnaires et des agents des services publics hongrois, affilié au SZEZ et au CESI

Ratifications

- C 87 Convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical (1948), ratifiée en 1957
- C 98 Convention sur le droit d'organisation et de négociation collective (1949), ratifiée en 1957
- C 100 Convention sur l'égalité de rémunération (1951), ratifiée en 1956
- C 111 Convention concernant la discrimination (emploi et profession) (1958), ratifiée en 1961
- C 144 Convention sur les consultations tripartites (1976), ratifiée en 1994
- C 151 Convention sur les relations de travail dans la fonction publique (1978), ratifiée en 1994
- C 154 Convention sur la négociation collective (1981), ratifiée en 1994

La densité syndicale dans le secteur de l'éducation s'établit aux alentours de 25% ¹⁸² (source PSZ).

Le taux de syndicalisation total est de 16,1% (Enquête sur les forces de travail de l'Office statistique national, 2004).

¹⁸¹ L'auteur adresse ses remerciements et sa reconnaissance au Dr Horváth Péter, expert du PSZ expert, et à Tünde Vajna, secrétaire chargé des relations internationales du PSZ, qui ont fourni des informations et des commentaires précieux pour cette étude.

¹⁸² Rapport écrit du Dr Horváth Péter et de Tünde Vajna, secrétaire chargée des relations internationales du PSZ, 17 décembre 2012.

Introduction

La Hongrie est une république parlementaire et est membre de l'Union européenne depuis 2004. La Constitution de 1949 a été modifiée en 1997 afin de permettre des élections parlementaires et locales. A la suite de l'élection, en 2010, d'un gouvernement composé du parti de droite majoritaire, le Fidesz, une nouvelle Constitution et un nouveau code du travail ont été introduits en janvier 2012 et des changements radicaux ont été apportés à l'organisation et à la gestion du système éducatif et au rôle des syndicats. Les syndicats n'ont pas été consultés sur ces réformes. Les protestations et l'opposition à ces changements ont été considérables et les conséquences de ces réformes restent encore à déterminer.

La Constitution hongroise déclare que l'école est obligatoire et qu'il appartient au gouvernement de s'assurer que chaque enfant a droit à l'éducation jusqu'à l'âge de 18 ans. L'enseignement est obligatoire de 6 à 18 ans. La loi de 1993 sur l'enseignement public définit le système d'éducation publique et consacre le principe de l'autonomie professionnelle. La loi sur l'enseignement supérieur a été adoptée en 2006 et prévoit que le ministère de l'Education et de la Culture est responsable de la politique générale, de la réglementation et du contrôle de l'éducation.

La décentralisation est l'une des caractéristiques essentielles de l'administration de l'enseignement public. Le système d'enseignement public s'aligne sur le système de gouvernement local, au niveau des municipalités et des comtés. La Hongrie se compose de 19 comtés, de 7 régions statistiques et de Budapest, la capitale. Depuis 2004, les municipalités ont la possibilité de créer des «associations régionales polyvalentes de collectivités locales», qui peuvent créer des écoles.

Le rôle du ministère de l'Education et de la Culture se limite à la réglementation générale et à l'élaboration des programmes scolaires et des examens qui se déroulent à la fin du secondaire. Ce sont les autorités des comtés et des municipalités qui contrôlent les écoles, bien que ces dernières jouissent d'une autonomie considérable. Depuis 1990, des fondations privées et des Eglises ont le droit de créer et de gérer des écoles et, en ce qui concerne les écoles confessionnelles, le gouvernement s'est engagé à leur attribuer les mêmes subsides qu'aux écoles publiques.

La loi budgétaire annuelle, qui est soumise au parlement, détermine la subvention de l'Etat à l'éducation, appelée «soutien normatif». Le montant de ce soutien normatif et d'autres aides financières accordées aux autorités locales et aux gestionnaires d'établissements scolaires, comme l'Eglise, doit être identique à celui de l'année précédente, compte tenu du nombre réel d'élèves inscrits¹⁸³. La population hongroise baisse depuis vingt ans. Pour les années académiques 2000-2001 à 2008-2009, la taille du groupe en âge de fréquenter l'enseignement primaire a chuté de 17,7%. La dotation de l'Etat couvre 50% des frais des écoles et les autorités locales ou les fondations privées doivent apporter le reste des fonds.

Les salaires des enseignants sont bas et ne sont pas proportionnels à ceux d'autres professions. L'enseignement est considéré comme un métier peu prestigieux. Une nouvelle loi sur l'éducation publique a été adoptée en 2011 et prévoit une restructuration en profondeur du système éducatif à partir de 2013.

Liberté syndicale et négociation collective

La nouvelle Constitution consacre le droit de négocier et de conclure des accords et de participer à des actions collectives ou à des grèves pour défendre ses intérêts¹⁸⁴. Néanmoins, le nouveau code du travail a restreint les droits précédemment acquis en matière de protection des responsables syndicaux et de droit de négociation collective et semble limiter fortement la liberté d'expression¹⁸⁵.

La loi n° 33/1992 sur le statut juridique des agents publics définit le statut d'agent public de tous les employés des ministères et des collectivités locales, y compris les enseignantes et les enseignants. La loi couvre le temps de travail, les congés annuels, les indemnités de départ, la grille des salaires ainsi que les systèmes d'avancement et d'évaluation des performances.

La loi définit le rôle des syndicats, qui sont appelés «organisations de défense des intérêts des agents publics», et leur droit de participer à l'établissement des conditions de travail, comme le temps de travail, les systèmes d'avancement ou la formation. La loi précise qu'un syndicat d'agents de la fonction publique représentant au moins 50% des effectifs peut conclure une convention collective.

Une autre loi (73/2009) a institué un Conseil national de conciliation des intérêts des fonctionnaires (OKÉT), qui dispose d'un large mandat pour discuter des conditions de vie et de travail, y compris les budgets, la politique salariale à long terme et la politique salariale annuelle. Sous sa tutelle, des comités sectoriels de dialogue social pour l'enseignement public et supérieur ont été créés, à savoir, respectivement, le conseil national de conciliation des intérêts de l'enseignement public et le conseil national de conciliation des intérêts de l'enseignement supérieur, l'autre partenaire social étant représenté par des alliances de villes, de régions et de collectivités locales.

Bien que cela n'équivaille pas à une négociation collective formelle, dans le passé, il y a eu des négociations ou «quasi-négociations» de fait qui décidaient du taux annuel d'augmentation pour les fonctionnaires, même si le gouvernement décide en dernier ressort.

¹⁸⁴ http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex_browse.details?p_lang=en&p_country=HUN&p_classification=01.01&p_origin=COUNTRY&p_sortby=SORTBY_COUNTRY, base de données NATLEX de l'OIT consultée le 15 janvier 2012.

¹⁸⁵ Etude annuelle de la CSI sur les droits syndicaux, 2012, Hongrie, consultée le 15 janvier 2012: <http://survey.ituc-csi.org/Hungary.html#tabs-3> et rapport de la CEACR, adopté en 2011 et publié en 2012: http://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=1000:13100:0::NO::P13100_COMMENT_ID:2698651

Il en va autrement dans le secteur privé, où la loi de 1990 sur le droit d'association oblige les employeurs à engager une négociation collective avec les syndicats reconnus. Le Forum national de conciliation des intérêts est une instance consultative tripartite de dialogue social sectoriel du secteur privé, qui peut recommander un salaire minimum national et d'autres taux minimaux.

Au niveau local, avant les récentes réformes, des contrats collectifs étaient conclus entre les écoles et le PSZ et près de 80% des établissements étaient couverts par un contrat collectif.

Evolution de la liberté syndicale et de la négociation collective au cours de la période 2008-2012

Dès avant la crise financière d'octobre 2008, la Hongrie a connu une période de ralentissement de la croissance et des mesures d'austérité avaient été prises afin de réduire les dépenses publiques, étant donné que le pays devait tenter de réduire son déficit budgétaire pour répondre aux conditions macroéconomiques posées à son entrée dans la zone euro. La crise financière a donc aggravé une situation déjà difficile, avec une économie vulnérable dépendante des investissements étrangers, une crise du crédit et une chute sensible de la demande de consommation. La dette publique a atteint 73,9% du PIB et la Hongrie a été contrainte d'accepter le plan de sauvetage du FMI, de la Banque mondiale et de la Commission européenne (la Troïka) et de dévaluer le forint.

Le gouvernement socialiste de Ferenc Gyurcsány (2002-2009) a été contraint de former une coalition avec les libéraux de György Matoksy et, en 2010, le parti de centre-droite Fidesz a remporté les élections parlementaires et a formé, avec le parti démocrate chrétien (KDNP), un gouvernement de coalition dirigé par le Premier ministre Viktor Orban.

Comme mentionné dans l'introduction, le Fidesz a promulgué un grand nombre de nouvelles lois, notamment un nouveau code du travail, des restrictions des droits des agents publics, sans oublier une nouvelle loi sur les médias et une autre sur l'enseignement public. Le nouveau code du travail entré en vigueur en 2012 a été fortement critiqué par les syndicats et les 6 confédérations syndicales hongroises ont adressé une lettre commune à l'OIT, notamment en ce qui concerne les restrictions imposées au dialogue social tripartite. Le Conseil national de conciliation des intérêts (OÉT), qui est en place depuis 1988 et a revêtu sa forme actuelle en 2002, a été remplacé en janvier 2012 par le Conseil économique et social national (NGTT). Cet organe n'ayant pas de pouvoir décisionnel, il ne peut que formuler des propositions. Le cabinet peut désormais prendre des décisions unilatérales sur les salaires et l'emploi¹⁸⁶.

Le gouvernement a également cherché à modifier la manière dont les fonctionnaires sont payés et leurs droits. Le licenciement sans motif des salariés sera autorisé et, en cas de licenciements massifs, les employeurs ne devront plus notifier les autorités chargées

de l'emploi ni consulter les représentants des travailleurs. Parallèlement, le système de rémunération de la fonction publique va passer du barème de rémunération strict existant à un système de rémunération basée sur les performances individuelles. Aucun critère objectif n'a encore été défini pour évaluer les performances. Le 5 avril 2011, la Cour constitutionnelle a jugé que le licenciement sans motif de fonctionnaires était contraire à la Constitution et elle a bloqué la nouvelle loi¹⁸⁷.

La dernière forte augmentation salariale dans la fonction publique date de 2002 et, depuis, les salaires n'ont pas suivi le rythme de l'inflation. En termes de niveaux de salaire, la Hongrie se classe 27^e sur les 31 pays de l'OCDE¹⁸⁸. Depuis 2006, les salaires sont gelés dans la fonction publique et des mesures ont été prises pour réduire les dépenses publiques. En 2008, les salaires de la fonction publique ont été gelés pour un an et le droit au treizième mois a été supprimé. D'autres conditions de travail se sont également détériorées (comme les heures de contact, le ratio élève-enseignant et une nouvelle méthode défavorable de calcul des heures supplémentaires). Le syndicat PSZ estime qu'en termes réels, les salaires des enseignants se sont dépréciés de 25% depuis 2008. Il estime également qu'il serait nécessaire d'augmenter de 50% les salaires des enseignants pour rattraper le niveau d'autres professions en Hongrie, ce qui nécessiterait une hausse de 38 à 40% de l'enveloppe budgétaire allouée à l'enseignement public, selon les chiffres de 2010¹⁸⁹.

De plus, le secteur de l'éducation a été touché par la diminution du nombre d'élèves qui sert de base au calcul du budget annuel. Comme le dit le syndicat, les coûts de l'enseignement ne sont pas directement proportionnels au nombre d'élèves, étant donné que les frais d'entretien et d'autres charges restent inchangés. Or, le budget de l'éducation a été amputé avec constance depuis 2008. En outre, d'autres charges, comme les frais de santé des enseignants, ont été transférées au budget de l'éducation.

Depuis 2010, le gouvernement autorise les collectivités locales à transférer des écoles à l'Eglise et ne leur impose plus de continuer à apporter 50% des fonds. De ce fait, un grand nombre d'établissements scolaires sont passés dans les mains de l'Eglise. Ces quatre dernières années, 85 écoles représentant quelque 20 000 élèves au total sont devenues des établissements confessionnels. Le gouvernement a également imposé aux écoles primaires qui ne proposent pas les 8 années complètes d'enseignement de fermer leurs portes et de s'intégrer dans une circonscription scolaire plus large.

Une nouvelle loi sur l'éducation publique a été adoptée en 2012 et institue un nouveau système de gouvernement local. Cette nouvelle loi distingue les enseignants d'autres agents publics et prévoit l'instauration d'une nouvelle grille salariale et d'un nouveau système d'avancement spécialement conçus pour les enseignants à partir de

¹⁸⁷ EIRO, *Extension des pouvoirs du gouvernement en Hongrie*, 8 juillet 2011, HU10120111, Márton Gerő et Zsuzsa Rindt.

¹⁸⁸ PSZ, *The Impact of the economic crisis on public education in Hungary*, présentation PowerPoint, Budapest, octobre 2011.

¹⁸⁹ Idem.

septembre 2013 ou 2014. Elle fixe également le nombre d'heures de cours obligatoires à 22 par semaine, mais le KIK peut exiger qu'un enseignant donne jusqu'à 32 heures de cours par semaine. Placé sous le contrôle du ministère des Ressources humaines, le Klebelsberg Centre (KIK) deviendra l'employeur des personnels enseignants.

A partir de 2013, les autorités locales seront établies dans les districts, une division territoriale historique qui a été abolie en 1972. De nouveaux systèmes de gestion des écoles seront mis en place et il est prévu de mettre sur pied 176 centres de gestion sur la base des districts et des comtés et 23 centres dans la capitale. Le KIK sera chargé de gérer tous les établissements d'enseignement primaire, secondaire et secondaire supérieur ainsi que les collèges professionnels. Le KIK sera également responsable de la gestion des écoles dans les communautés de moins de 3 000 habitants, mais les autorités locales seront chargées de l'entretien des bâtiments et de la sécurité.

Le PSZ considère qu'il est aujourd'hui possible de conclure avec le ministère des Ressources humaines une convention collective nationale couvrant tout le secteur de l'éducation. Afin d'adapter sa structure organisationnelle à cette nouvelle situation, le PSZ a tenu un congrès pour examiner les changements à apporter et proposer une nouvelle structure.

Selon le PSZ, la réforme de l'éducation a été mal préparée et les nouveaux districts éducatifs ne sont pas encore en place.

«Les propositions de restructuration évoluent continuellement et la répartition des tâches et des responsabilités n'est pas claire. L'entretien et la gestion des écoles ont été séparés des responsabilités éducatives, telles que les programmes scolaires, les manuels, l'emploi et les heures de cours, à l'exception des écoles maternelles. Le PSZ a conclu un accord avec le ministre afin de préserver 22 000 emplois, mais nous sommes toujours opposés à la nouvelle loi.»¹⁹⁰

Dr Horváth Péter, conseiller du PSZ

Dépenses d'éducation et croissance du PIB

% des dépenses publiques consacrées à l'éducation	% du PIB consacré à l'éducation	Croissance du PIB en %
2007:	5,4%	1,7%
2008: 10,4%	5,1%	0,6%
2009: 10,0%	5,1%	-6,3%
2010:		1,2%
2011:		1,7%

Source : Banque mondiale/Index Mundi

¹⁹⁰ Rapport du PSZ en date du 4 février 2013 et entretien avec Tünde Vajna, secrétaire chargée des relations internationales du PSZ.

POLOGNE¹⁹¹

Affiliés de l'IE

NSZZ Solidarność	Section Education du syndicat indépendant et autonome Solidarité
NSZZ Solidarność	Section Science du syndicat indépendant et autonome Solidarité
ZNP	Syndicat des enseignants polonais, membre de l'Alliance polonaise des syndicats (OPZZ)
	Syndicat de l'Académie polonaise des sciences, membres de l'Alliance polonaise des syndicats
WZZ Solidarność-Oświata	Section Education du syndicat libre Solidarité

Densité syndicale

16% de la main-d'œuvre totale et 39% des personnels de l'éducation (EIRO, décembre 2008)

Le secteur de l'éducation compte 470 000 membres syndiqués, soit 25% de la main-d'œuvre syndiquée totale. Près de 70% des personnes syndiquées dans le secteur de l'éducation sont des femmes.

Taux de natalité

Le taux de natalité chute et est l'un des plus faibles d'Europe et le plus bas de l'UE.

Contexte

La Pologne a un système de gouvernement décentralisé et est divisée en 16 régions (*województwo*), en 380 districts (*powiat*) et en 2 413 communes (*gmina*). La Constitution polonaise, adoptée en 1997, prévoit que l'enseignement est obligatoire jusqu'à l'âge de 18 ans. La loi de 1991 sur le système éducatif - et la législation postérieure - réglemente l'enseignement et prévoit, pour la première fois, la création d'écoles privées. La responsabilité de l'éducation est divisée entre les trois niveaux de gouvernement territorial et est financée dans le cadre d'une subvention générale prélevée sur le budget de l'Etat.

Les enseignants de l'enseignement public ont le statut d'agents publics, conformément aux dispositions de la Charte des enseignants de 1982. La charte régit les droits et devoirs des enseignantes et des enseignants, mais elle ne concerne que le secteur public. Elle réglemente les qualifications et les promotions des personnels enseignants, leurs conditions de travail, leur rémunération et leur formation, les aspects financiers de la formation initiale et continue des enseignants, ainsi que les soins de santé, les pensions et les mesures disciplinaires. La charte garantit un maximum de 18 heures de cours par semaine et un salaire minimum pour chaque catégorie d'enseignant. Cet instrument a été

¹⁹¹ L'auteure adresse ses remerciements et sa reconnaissance à Dorota Obidniak (ZNP) et à Monica Konczyk (ONET), qui ont fourni des informations et des commentaires précieux pour cette étude.

modifié en 2009 pour supprimer l'obligation de négocier annuellement avec les autorités locales et modifier la méthode de calcul des salaires.

La loi sur l'enseignement supérieur (2005) couvre les professeurs de l'enseignement supérieur et le personnel universitaire. NSZZ Solidarność et le ZNP représentent les professeurs du supérieur. Les personnels administratif et technique sont couverts par des conventions collectives négociées au niveau local.

Droits de liberté syndicale et de négociation collective

Les enseignants et les enseignantes ont le droit de constituer et de s'affilier à un syndicat et ils sont couverts par les dispositions de la loi de 1991 sur les syndicats. Dans la pratique, il existe trois fédérations syndicales (OPZZ, FZZ et NSZZ-Solidarność), qui ont toutes une section Education ou un syndicat spécifique pour les personnels enseignants.

Les syndicats sont réputés représentatifs lorsqu'ils comptent au moins 300 000 membres dans un secteur au niveau de la fédération ou confédération ou s'ils sont membres d'une association représentative au niveau de l'entreprise et organisent au moins 7 % de la main-d'œuvre. Les syndicats d'entreprise qui ne font pas partie d'une association représentative doivent organiser 10 % de la main-d'œuvre. Les syndicats réclament actuellement que ce seuil soit relevé à 20 % afin de simplifier les négociations¹⁹².

Par le biais de leurs fédérations respectives, les enseignants prennent part à la Commission tripartite des affaires économiques et sociales, qui est l'instance chargée du dialogue social en Pologne. Elle est composée de représentants du gouvernement, nommés par le Premier ministre, et de représentants des organisations d'employeurs et de travailleurs.

Cette commission a notamment pour but de participer à l'élaboration de la loi budgétaire en analysant les indices macroéconomiques et en présentant des propositions sur les niveaux de rémunération dans l'économie nationale, tant dans le secteur public que privé, ainsi que sur le salaire minimum et les cotisations de retraite du système national d'assurance.

La commission tripartite compte 12 groupes de travail thématiques, dont 5 groupes professionnels tripartites. Il existe également une Commission des voïvodies qui s'occupe du dialogue social au niveau régional.

Les enseignants ne sont pas couverts par des conventions collectives étant donné que les principales conditions d'emploi des enseignants du secteur public sont déterminées par la Charte des enseignants. Néanmoins, ils mènent des négociations aux niveaux central et local.

La loi annuelle sur le budget détermine le montant total disponible pour les salaires des enseignants. Le ministère de l'Éducation édicte ensuite un règlement qui définit l'augmentation du salaire minimum de base des enseignants. Le projet de règlement, notamment le tableau contenant les niveaux de salaire pour les différents grades, est négocié entre le ministère et les syndicats. En fonction de ce qui est convenu dans la loi budgétaire, les augmentations peuvent entrer en vigueur au 1^{er} janvier ou au 1^{er} septembre. Les niveaux de salaire des quatre catégories de la carrière d'enseignant sont régis par la Charte des enseignants (article 30, paragraphe 3). Le niveau des salaires est calculé en tant qu'augmentation du salaire de base des enseignants :

- 1) enseignant stagiaire : 100 % ,
- 2) enseignant contractuel : 111 % ,
- 3) enseignant nommé : 144 % ,
- 4) enseignant diplômé : 184 % .

Les autres conditions, comme les prestations d'ancienneté, les conditions de travail difficile et le salaire basé sur les performances, ainsi que les heures supplémentaires, sont déterminées par les autorités locales, à savoir les districts ou les communes selon le type d'école, à l'issue d'une consultation avec les syndicats. Il existe quelques exceptions, comme les écoles de médecine, qui sont gérées par des instances régionales autonomes et les écoles placées sous la direction de différents ministères.

Impact de la crise financière

- **Niveaux des effectifs enseignants**

Certaines autorités locales ont cherché à réduire le nombre d'enseignants. Le taux de natalité en baisse sert également de justification à cette réduction. Les syndicats ont répondu que le ralentissement démographique a servi de prétexte à des coupes excessives dans les effectifs.

- **Niveaux des salaires**

La quasi-totalité des enseignants polonais sont titulaires d'un diplôme universitaire (97 % ont un diplôme de bachelor et 92 % ont un master). Les syndicats ont mis en évidence le faible niveau des salaires des enseignants et la nécessité d'ajuster la rémunération à d'autres salaires de départ dans des professions comparables. Avant les élections de 2007, le candidat de la Plateforme civile, Donald Tusk, s'était engagé à augmenter les salaires des enseignants.

Face à la crise économique de 2008, les syndicats ont organisé des manifestations, des grèves et des protestations devant le ministère de l'Éducation afin que cet engagement soit respecté.

Grâce à la mobilisation importante, les syndicats ont réussi à conclure un accord majeur avec le ministère de l'Éducation nationale au sujet d'un système de garantie salariale, qui a été finalisé en 2009. Un rapport national calcule le salaire moyen

d'un enseignant, prestations comprises dans chaque catégorie, et les enseignants qui gagnent moins que le salaire moyen de chaque catégorie reçoivent une compensation. Ce nouveau système a été considéré comme une grande victoire pour les syndicats.

- **Augmentations du salaire de base au cours de la période 2009-2013**

2009 : 5% en janvier et 5% en septembre

2010 : 7%

2011 : 5% en janvier et 5% en septembre

2012 : 3,8%

2013 : 0%

- **Temps de travail**

Alors que la Charte des enseignants précise qu'un enseignant doit donner 18 heures de cours par semaine, en 2010, ces heures ont été augmentées de sorte que les enseignants du primaire et du secondaire inférieur doivent désormais passer deux heures de plus en classe par semaine avec les élèves, dans des classes de remédiation ou pour des activités extrascolaires. Dans le secondaire supérieur, les enseignants doivent donner une heure de cours supplémentaire par semaine.

En 2012, le ministère de l'Education nationale a présenté des propositions de changement concernant les heures de cours, ainsi que les vacances et le droit à des congés sabbatiques. A l'heure actuelle, les enseignants ont droit à une année sabbatique après 7 ans d'enseignement.

Les syndicats d'enseignants éprouvent souvent des difficultés à dégager un consensus sur des questions comme la réforme du temps de travail, certains d'entre eux présentant des propositions unilatérales, ce qui permet au gouvernement d'imposer plus facilement son point de vue.

Tendance à la privatisation

La crise économique de 2008 a servi de nouvel argument au gouvernement pour accélérer le processus de décentralisation et faciliter le transfert d'établissements scolaires des autorités locales vers des institutions privées. Une loi de 2005 fixe la limite autorisée de la dette des collectivités locales à 60% de leurs recettes annuelles, de sorte que ces collectivités ont été contraintes de faire des économies. Pour l'exercice 2011-2012, le ministère des Finances s'est fixé pour objectif de réduire le déficit budgétaire de 4%. L'éducation représentant jusqu'à 70% des budgets des collectivités locales, certaines d'entre elles cherchent à couper dans les budgets de l'éducation en transférant des écoles vers le système privé.

associations de parents ou à des fondations privées. Tous les syndicats sont opposés à cette tendance. Les écoles dirigées par des associations de parents ne doivent pas respecter la Charte des enseignants et le gouvernement central peut donc ainsi aussi leur verser des subsides moindres. Les enseignants s'inquiètent également de l'augmentation du nombre d'enseignants sous contrats de courte durée, qui ne sont pas soumis au code du travail.

Réforme du programme

Conformément à la Charte des enseignants, le ministère de l'Éducation doit consulter les syndicats au sujet des propositions de réforme des programmes scolaires. Une réforme a été introduite en 2009 et mise en œuvre 3 ans plus tard, en 2012. Les avis des principaux syndicats divergent sur ces réformes.

Enseignement maternel

Un autre élément de la réforme concerne l'abaissement de l'âge de l'enseignement obligatoire à 5 ans et l'augmentation du nombre d'écoles maternelles. Le gouvernement a voulu introduire cette réforme en 2011, mais en raison des inquiétudes soulevées par le manque de préparation de la réforme, le gouvernement a été contraint d'accepter de reporter le plan jusqu'en 2014. Solidarność et des associations de parents ont lancé un mouvement baptisé «Sauvez les enfants», avec des manifestations et des pétitions.

Dépenses d'éducation et croissance du PIB

% des dépenses publiques consacrées à l'éducation	% du PIB consacré à l'éducation	Croissance du PIB en %
2006		
2007:	4,9%	6,6%
2008: 11,8%	5,1%	4,8%
2009: 11,4%	5,1%	1,7%
2010:		3,8%
2011:		4,4%

Source : Banque mondiale/Index Mundi

ROYAUME-UNI¹⁹³

Affiliés de l'IE

UTU-UK	Ulster Teachers' Union
SSTA	Scottish Secondary Teachers' Association
EIS	Educational Institution of Scotland
NUT	National Union of Teachers
ATL	Association of Teachers and Lecturers
NASUWT	National Association of Schoolmasters Union of Women Teachers
UCU	University and College Union

Ratifications

- C 87 Convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical (1948), ratifiée en 1977
- C 98 Convention sur le droit d'organisation et de négociation collective (1949), ratifiée en 1977
- C100 Convention sur l'égalité de rémunération (1951), ratifiée en 1967
- C111 Convention concernant la discrimination (emploi et profession) (1958), ratifiée en 1967
- C144 Convention sur les consultations tripartites (1976), ratifiée en 1984
- C151 Convention sur les relations de travail dans la fonction publique (1978), ratifiée en 1984
- C154 Convention sur la négociation collective (1981), ratifiée en 1985

Introduction

Le système éducatif britannique relève de la responsabilité de trois autorités : l'Ecosse, l'Irlande du Nord et l'Angleterre et le Pays de Galles. Un peu plus d'un quart du personnel britannique de l'éducation (27%) est syndiqué, bien que le taux de syndicalisation soit largement plus élevé dans le secteur public (57%) que dans le secteur privé (15%)¹⁹⁴. Il n'existe qu'une confédération syndicale au Royaume-Uni, le TUC, et les différents syndicats sont totalement indépendants. Environ 60% de tous les syndicalistes britanniques du TUC sont affiliés à l'un des trois principaux syndicats, qui se sont développés par fusions successives. Dans l'ensemble, la couverture des négociations collectives avoisine les 33%, mais elle est nettement plus élevée dans le secteur public.

Liberté syndicale

Le droit de former et de s'affilier à un syndicat est garanti par la loi, tout comme la protection contre un licenciement antisyndical et les représailles. Cependant, il existe certaines

¹⁹³ L'auteure adresse ses remerciements et sa reconnaissance à Amanda Brown (NUT) et à Darren Northcott (NASUWT) pour leur rapport écrit et leurs autres contributions à cette étude.

¹⁹⁴ Enquête sur les forces du travail, 2009.

limitations et restrictions à la liberté syndicale, qui font l'objet de plaintes anciennes devant les mécanismes de contrôle de l'OIT. Les syndicats n'ont pas le droit d'accès aux lieux de travail et la procédure légale de reconnaissance autorise un employeur à empêcher la reconnaissance d'un syndicat indépendant en créant un syndicat d'entreprise et en lui accordant une reconnaissance. Le droit de grève est limité. Pour qu'une grève soit légale, il faut que le conflit qui en est la cause se rapporte totalement ou essentiellement à des questions liées à l'emploi. Les grèves politiques et de solidarité sont interdites, tout comme les grèves de sympathie ou les piquets de grève secondaires. Les procédures à suivre pour convoquer une grève légale sont longues et extrêmement techniques et l'employeur peut tenter d'obtenir une injonction à l'encontre d'un syndicat avant même que la grève commence, si le syndicat ne respecte pas strictement la procédure. Un travailleur ne peut pas être licencié dans les 12 semaines suivant sa participation à une grève légale. L'OIT a réclamé une révision de cette disposition¹⁹⁵ et a observé que des garanties et une protection adéquates par rapport à la responsabilité civile sont nécessaires pour assurer le respect du droit de grève¹⁹⁶.

Négociation collective

Au Royaume-Uni, que ce soit dans le secteur public ou privé, la négociation collective est essentiellement un système volontaire, assorti de quelques règles juridiques très spécifiques sur la manière dont elle se déroule, les organisations qui peuvent négocier et le statut des accords conclus. Les conventions collectives ne sont pas juridiquement contraignantes ; cependant, les syndicats ont toujours soutenu cette approche volontaire. Une loi établissant les règles de reconnaissance syndicale aux fins de la négociation collective n'est entrée en vigueur qu'en 2000. Auparavant, les employeurs pouvaient refuser de reconnaître et de négocier avec des syndicats, même si ces derniers étaient soutenus par la majorité des travailleurs de l'entreprise.

Il n'existe pas de négociation collective nationale au niveau intersectoriel et on ne recense que très peu de conventions collectives sectorielles nationales. La plupart des négociations collectives se déroulent au niveau de l'entreprise dans le secteur privé. On a observé une certaine décentralisation dans le secteur public, mais la règle reste la conclusion de grands accords nationaux en matière de gouvernement local et de santé et une convention nationale pour les pompiers.

Négociation collective dans le secteur de l'éducation

■ ANGLETERRE ET PAYS DE GALLES

Le Comité Burnham a été institué en 1919 et est composé d'enseignants, des autorités locales chargées de l'éducation et de représentants du gouvernement. Ce comité devait être l'enceinte de négociation des salaires et des conditions de travail des enseignants jusqu'à ce que le gouvernement conservateur le supprime en 1987. Depuis, il n'y a plus

¹⁹⁵ Demande directe (CEACR), Royaume-Uni, adoptée 2012, publiée 102^e session CIT (2013), convention 87.

¹⁹⁶ Observation (CEACR), Royaume-Uni, adoptée 2012, publiée 102^e session CIT (2013), convention 87.

de négociation collective des salaires et du temps de travail des enseignants. Le *School Teachers' Pay and Conditions Act* de 1991 (loi sur les conditions de travail et le salaire des enseignants) confie au Secrétariat d'Etat à l'Education la responsabilité de déterminer les salaires et les heures de travail. Aujourd'hui, le *School Teachers' Review Body* (STRB ou organe de contrôle des enseignants) est un organe consultatif qui conseille le Secrétariat d'Etat.

La composition du STRB est décidée par le Premier ministre. Le secrétariat est assuré par l'*Office of Manpower Economics*. Le cycle annuel du STRB commence par une série d'orientations (mission) émanant du Secrétariat d'Etat. Le STRB demande alors des données factuelles aux employeurs (notamment à la *National Employers' Organisation for School Teachers* (NEOST ou organisation nationale des employeurs d'enseignants), aux syndicats et aux représentants des administrateurs avant de soumettre ses recommandations au Secrétaire d'Etat. Ce dernier a le pouvoir d'accepter, de modifier ou de rejeter les recommandations du STRB et émet ensuite une «orientation», à laquelle les parties concernées devront se conformer. Les *School Teachers' Pay and Conditions Document* (STPCD – documents sur les conditions de travail et les salaires des enseignants), communément appelés le «Livre bleu», sont actualisés chaque année.

Bien que le système du STRB ne relève manifestement pas de la négociation collective, il élabore des conditions de travail qui ont un statut juridique et sont donc plus aisément opposables juridiquement au niveau local.

Le système du STRB détermine les conditions de travail des enseignantes et des enseignants de toutes les écoles traditionnelles relevant des autorités locales en Angleterre et au Pays de Galles, c'est-à-dire les écoles gérées par les collectivités et les «*voluntary aided schools*»¹⁹⁷. D'autres conditions sont déterminées par négociation collective, soit au niveau national par une convention collective appelée «*Burgundy Book*», qui règle les dates de démission et de préavis, les congés de maladie, les prestations de maladie, le congé de maternité, les procédures de règlement collectif des conflits qui ne prévoient que la conciliation, et les locaux des représentants syndicaux reconnus. Dans la pratique, il y a eu peu de négociation collective nationale sur les conditions contenues dans le *Burgundy Book* ces dernières années, car les syndicats craignaient de perdre le bénéfice des dispositions existantes.

Les dispositions de la convention collective nationale peuvent être ajoutées à celles de l'accord avec l'employeur individuel (autorité locale), par exemple pour améliorer les prestations de maternité. Bien que cette négociation soit maintenue, dans le climat actuel, elle a ralenti ou cessé, hormis lorsque les employeurs cherchent à les renégocier afin de réduire les prestations convenues.

¹⁹⁷ Ecole financée par l'Etat, mais avec une part de leur financement qui provient de fondations ou d'Eglises, lesquelles ont donc une certaine influence sur les contenus et l'organisation scolaire.

Dans la pratique, la consultation des syndicats est assez limitée. En mai 2012, le NASUW et le NUT ont lancé une campagne commune sous le thème «Protéger les enseignants, défendre l'éducation» pour protester contre le gel des salaires et l'augmentation des cotisations de retraite, qui ont réduit de 15%, en valeur réelle, le salaire des enseignants et contre les nouvelles propositions de plafonner les salaires au-dessous du niveau de l'inflation. Les deux syndicats se sont également opposés au plan du gouvernement visant à démanteler la structure nationale des salaires des personnels enseignants. Le système de progressivité sera remplacé par un système de progression liée aux performances.

Nouvelles académies et écoles libres

La forme la plus récente d'écoles publiques indépendantes, baptisées «académies» et maintenant aussi «écoles libres», n'existe qu'en Angleterre et pas au Pays de Galles. Légalement, ces écoles peuvent décider de leurs propres conditions d'emploi, de sorte qu'assez ironiquement, il y a aujourd'hui plus de négociation collective en Angleterre qu'au Pays de Galles. Ce nouvel environnement caractérisé par une multitude d'employeurs qui ne se réunissent pas au sein d'une structure globale pour négocier pose de nouveaux problèmes aux syndicats, en raison du nombre accru d'employeurs et de la difficulté à promouvoir la négociation collective auprès de ceux-ci.

Bon nombre de ces écoles sont tenues d'appliquer les dispositions nationales des STPCD et du *Burgundy Book*, soit par le biais du TUPE (directive «Droits acquis») soit de leur propre gré, parce qu'elles veulent continuer à faire partie du système national régissant les conditions de travail. Les STPCD et le *Burgundy Book* constituent, à tout le moins, le cadre de base dont certains employeurs peuvent décider de s'écarter, par exemple pour les salaires.

On observe aujourd'hui l'émergence de nouvelles formes privatisées non syndicales de «représentation des enseignantes et des enseignants», qui semblent encouragées par le gouvernement. Un service privé de ressources humaines appelé EDAPT¹⁹⁸ propose aux salariés des services alternatifs à l'adhésion à un syndicat. Il propose également des services aux employeurs et insiste auprès de ses derniers pour qu'ils achètent l'accès à des services de conseil pour leur personnel dans le cadre d'un paquet destiné aux employeurs.

■ ECOSSE

Le système de négociation collective est relativement stable depuis 2008. Les syndicats reconnus en Ecosse sont représentés au sein du *Scottish Negotiating Committee for Teachers* (SNCT – Comité écossais de négociation pour les enseignants) aux côtés de la Convention of Scottish Local Authorities (COSLA – Convention des autorités locales écossaises) et du gouvernement écossais. Cette instance, créée en 2001, est le principal canal de négociation et de consultation sur les conditions de travail des personnels enseignants en Ecosse. Il publie un *National Scheme of Salaries and Conditions of Service*

¹⁹⁸ <http://www.edapt.org.uk/for-teachers>

for Teachers and Associated Professionals (plan national des salaires et des conditions de travail des personnels enseignants et des professionnels connexes).

Le mandat du comité est d'examiner les salaires et les conditions de travail des enseignants agréés, des professeurs de musique, des psychopédagogues et des conseillers d'éducation qui sont employés par les autorités municipales en Écosse. Cet organe de négociation poursuit les objectifs suivants :

- créer une structure des salaires et des conditions d'emploi qui contribue au maintien d'un corps enseignant extrêmement motivé et qui sous-tende la fourniture d'un enseignement de qualité ;
- veiller à ce que le résultat des négociations assure et maintienne des niveaux adéquats de rémunération pour la profession afin de renforcer son statut et
- veiller à ce que les salaires et les conditions d'emploi reflètent le statut professionnel, y compris, en tant que de besoin, la commande d'études sur la situation comparative par rapport à l'extérieur afin d'alimenter ses délibérations.

Le comité est composé de 22 membres, nommés chaque année et issus de la *Convention of Scottish Local Authorities*, du gouvernement écossais et d'organisations représentant les enseignants. Le comité peut mettre sur pied des sous-groupes, des groupes de travail ou commander des études et des enquêtes à toutes fins utiles, sous réserve d'un accord entre les parties.

Le SNCT remplit diverses fonctions, telles que :

- négocier des conventions collectives durables sur les salaires et les conditions d'emploi qui contribuent au développement d'un corps enseignant extrêmement qualifié et motivé ;
- défendre et promouvoir l'application de ces conventions auprès des autorités locales écossaises et du service de l'éducation, en particulier, au profit des personnels enseignants, des élèves et des communautés ;
- promouvoir la coopération entre le gouvernement écossais, les employeurs et les organisations reconnues d'enseignantes et d'enseignants ;
- promouvoir l'égalité et éviter les pratiques discriminatoires en matière d'emploi ;
- promouvoir le perfectionnement professionnel continu ;
- fournir conseil et assistance aux autorités en charge de l'éducation, aux organisations reconnues d'enseignants et aux salariés sur les questions liées aux salaires et aux conditions de travail ;
- offrir un service de conciliation nationale pour le règlement des conflits qui ne peuvent être résolus à l'échelon local et
- statuer, en dernier recours, sur des questions d'interprétation et/ou d'application de la convention nationale qui ne peuvent être réglées au niveau local.

Le SNCT permet également de négocier certaines compétences déléguées au niveau local par l'intermédiaire des *Local Negotiating Committees for Teachers* (LNCT ou comités locaux de négociation pour les enseignants).

Les compétences nationales et déléguées au niveau local sont définies comme suit :

COMPÉTENCES NATIONALES	COMPÉTENCES DÉLÉGUÉES
Salaires (et prestations connexes)	Autres prestations
Semaine de travail et année de travail	Accords-cadres
Congés annuels	Procédures de nomination
Taille des classes	Détails de l'emploi
Congé de maladie	Frais des candidats en vue de leur nomination
Congé de maternité/familial	Transfert d'enseignants temporaires à des postes permanents
Procédures de reconnaissance nationales et locales	Procédures d'avancement
Cadre disciplinaire et de plainte	Modalités du développement du personnel
Principales obligations	Devoirs spécifiques et tâches
Cadre pour le perfectionnement professionnel du personnel	Modalités de la consultation basée sur l'école
	Autres modalités concernant les congés et les absences
	Délais de préavis
	Logement
	Procédures d'indemnisation
	Procédures disciplinaires et de plainte

D'autres instances officielles écossaises, comme le *General Teaching Council* ou le gouvernement écossais, peuvent aussi constituer des groupes consultatifs sur des sujets spécifiques, dans lesquels les syndicats sont représentés.

■ IRLANDE DU NORD

En Irlande du Nord, le processus de négociation pour les enseignants est resté pratiquement inchangé depuis 2008. Le principal organe général de négociation des salaires et des conditions de travail des enseignants dans les écoles subventionnées est le *Teachers' Salaries and Conditions of Service Committee (Schools)* (Comité des salaires et des conditions de travail des enseignants (écoles)). Ce comité est le principal canal de consultation du ministère de l'Éducation sur les questions relatives au régime de retraite des enseignants.

Le comité se compose de représentants des employeurs, du ministère central de l'Éducation et des syndicats reconnus, regroupés au sein du *Northern Ireland Teachers' Council* (conseil des enseignants d'Irlande du Nord). Des dispositifs de négociation et de consultation avec des organisations individuelles d'employeurs existent également. D'autres organismes officiels ont mis en place des procédures de consultation et de discussion avec des syndicats reconnus. Le ministère de l'Éducation consulte également les syndicats sur des questions qui ne relèvent pas de la compétence du *Teachers' Salaries and Conditions of Service Committee (Schools)*.

En novembre 2007, le NASUWT a demandé des améliorations sensibles des salaires et des conditions de travail afin d'assurer la parité avec les enseignants d'Angleterre et du Pays de Galles.



Le syndicat a lancé une campagne «[Parity Now !](#)» en Irlande du Nord et a engagé une action collective nationale en 2009, qui a porté quelques fruits. Une autre action collective a été menée en 2012 pour consolider les acquis.

Dépenses d'éducation et croissance du PIB

% des dépenses publiques consacrées à l'éducation	% du PIB consacré à l'éducation	Croissance du PIB en %
2007:		3,1%
2008: 11,1%	5,4%	0,7%
2009: 11,3%	5,6%	-5,0%
2010:		1,3%
2011:		0,7%

Source : Banque mondiale/Index Mundi

SUÈDE¹⁹⁹

Affiliés de l'IE

- Lärarförbundet** enseignants et chefs d'établissement de l'enseignement maternel au supérieur, tant dans le secteur public que privé, affilié à la Confédération suédoise des employés professionnels (TCO)
Affiliation : 230 000 membres (82 % de femmes)
- LR** **Lärarnas Riksförbund** - enseignants et conseillers d'orientation qualifiés travaillant dans l'enseignement maternel, primaire, secondaire et dans l'éducation des adultes, tant dans le secteur public que privé, affilié à la Confédération suédoise des associations professionnelles (SACO)
Affiliation : 87 000 membres (70 % de femmes)²⁰⁰
- SULF** **Sveriges Universitetslärarförbund** - professeurs d'université, chercheur et doctorants du secteur public
Affiliation : 20 000 membres (48 % de femmes)²⁰¹
- Skolledarförbundet** chefs d'établissement, chefs d'établissement adjoints et autres personnes occupant des fonctions de direction dans le système scolaire, à la fois public et privé
Affiliation : 7 000 membres (54 % de femmes)²⁰²

Ratifications

- C 87 Convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical (1948), ratifiée en 1949
- C 98 Convention sur le droit d'organisation et de négociation collective (1949), ratifiée en 1950
- C100 Convention sur l'égalité de rémunération (1951), ratifiée en 1962
- C111 Convention concernant la discrimination (emploi et profession) (1958), ratifiée en 1962
- C144 Convention sur les consultations tripartites (1976), ratifiée en 1977
- C151 Convention sur les relations de travail dans la fonction publique (1978), ratifiée en 1979
- C154 Convention sur la négociation collective (1981), ratifiée en 1982

¹⁹⁹ L'auteure adresse ses remerciements et sa reconnaissance à Jörgen Lindholm, secrétaire aux relations internationales de Lärarförbundet pour son rapport écrit et ses contributions supplémentaires.

²⁰⁰ Selon les derniers chiffres arrêtés au 31 décembre 2012 : <http://www.saco.se/Nyheter--debatt/Aktuellt-fran-Saco/Pressmeddelanden/saco-fortsatter-att-vaxa/> et <http://www.saco.se/Global/Dokument/Forskning%20och%20Kunskap/Statistik/Medlemsstatistik%202011-12-31.pdf>

²⁰¹ Etude de la représentativité des partenaires sociaux européens : Secteur de l'éducation – Suède, SE 001019Q, Matts Kullander, Elinor Hågebrink, 21 avril 2011, EIRO.

²⁰² Voir les références à la note 1.

Système éducatif

La loi de 2011 sur l'éducation²⁰³, qui est une consolidation de plusieurs lois antérieures, met en place un enseignement gratuit obligatoire de 7 à 16 ans et définit les responsabilités des conseils municipaux et des comtés ainsi que le cadre du programme scolaire national, le nombre d'heures de cours garanti et la durée de chaque année académique, sans oublier les qualifications requises pour qu'un enseignant soit nommé. Un enseignant ne peut obtenir un statut d'agent permanent s'il ne possède pas un diplôme attestant de sa formation. La municipalité est chargée d'offrir un enseignement conforme à ce cadre. Des écoles indépendantes ou libres ont été introduites par les réformes de l'éducation de 1992 et elles doivent suivre le programme scolaire national. En 2010, environ 10% des écoles étaient indépendantes ou administrées par le secteur privé²⁰⁴.

Le budget alloué par le gouvernement central à l'enseignement primaire et secondaire représente moins de 50% du budget municipal alloué à l'éducation et le reste provient des impôts locaux. Avant 1995, le budget a été spécialement consacré à l'éducation et était lié au nombre d'heures de cours et aux contrats d'enseignement dont chaque école a besoin. Ce système a été remplacé afin que les municipalités reçoivent une enveloppe globale et que les collectivités locales décident du budget des écoles, qui représente généralement près de 42% de leur budget total²⁰⁵. Dans certains cas, la ventilation du budget municipal de l'éducation est discutée avec les syndicats.

On estime à 45 000 le nombre des travailleuses et des travailleurs de l'éducation²⁰⁶.

Liberté syndicale

Le modèle scandinave des relations de travail se caractérise par le rôle majeur accordé à la négociation collective nationale. La densité syndicale est élevée et les organisations d'employeurs ont un taux d'affiliation considérable. Depuis 2006, toutefois, on observe une diminution accélérée du taux de syndicalisation tant dans le secteur public que privé en raison de la suppression de l'exonération fiscale des cotisations syndicales et du fait que les fonds d'assurance chômage, qui sont gérés par les syndicats, sont devenus beaucoup plus onéreux. En 2008, le taux global de syndicalisation était tombé à 72% et 52% seulement des jeunes travailleurs (16 à 24 ans) étaient syndiqués²⁰⁷.

Le droit de liberté syndicale est reconnu par la Constitution. La loi de codétermination sur le lieu de travail (MBL) de 1976 est le principal instrument qui organise le système de relations du travail en Suède et prévoit un droit positif de liberté syndicale. Ses dispositions s'appliquent aussi bien aux salariés du secteur public que privé. Les travailleurs peuvent

²⁰³ <http://www.government.se/content/1/c6/02/15/38/1532b277.pdf>, consulté le 20 janvier 2013.

²⁰⁴ *Facts about Sweden: Education*, Swedish Institute, p. 4: www.sweden.se, consulté le 1er février 2013.

²⁰⁵ http://www.skl.se/kommuner_och_landsting/om_kommuner/kostnader_och_intakter (A+B+C+D)

²⁰⁶ *Idem*, *Etude de l'EIRO sur la représentativité*, p. 1.

²⁰⁷ *EIRO On-Line*, «Les syndicats prennent des mesures pour lutter contre la chute du nombre de leurs affiliés», Paul Anderson et Thomas Brunk, SE0806029, 9 juillet 2008.

créer et s'affilier à un syndicat de leur choix, sans autorisation préalable ou sans être soumis à des contraintes excessives. La loi autorise les syndicats à mener leur activité sans ingérence. Il n'existe pas d'obligation d'enregistrement, pas plus qu'un seuil d'affiliation. Aucun obstacle juridique n'empêche les travailleuses et les travailleurs, y compris d'origine étrangère, de s'affilier à un syndicat.

Le système des relations de travail est, dans une large mesure, autonome et aucun organisme officiel ne s'occupe de questions telles que la reconnaissance des syndicats ou la certification d'agents de négociation ni ne valide des élections syndicales.

«La liberté syndicale ne peut être violée. La violation du droit de liberté syndicale est réputée avoir lieu lorsqu'un employeur ou un salarié, ou le représentant de l'un de ceux-ci, prend une mesure qui porte préjudice à l'autre partie du fait de l'exercice par cette partie de sa liberté syndicale ou lorsqu'un employeur ou un salarié, ou le représentant de l'un de ceux-ci, prend une mesure visant l'autre partie dans le but d'inciter cette partie à ne pas exercer son droit de liberté syndicale. Une telle violation est réputée avoir lieu en dépit du fait que l'action a été prise pour remplir une obligation envers un tiers» (article 8).

Les enseignantes et les enseignants du secteur public sont couverts par la loi de 1994 sur la fonction publique, qui consolide des lois antérieures. La loi est d'application générale et concerne les qualifications à prendre en compte lors du recrutement, le travail en dehors des heures de travail, la cessation d'emploi, les procédures disciplinaires, les conflits du travail, les examens médicaux et des questions connexes. Les agents publics ont le droit de grève, pour autant que la sécurité et la santé publiques soient assurées.

La loi de 1982 sur la protection de l'emploi est également d'application générale et couvre aussi bien les travailleurs du secteur public que privé. Elle régit l'emploi et la résiliation des contrats d'emploi et protège les salariés contre les licenciements sans justes motifs.

Il existe une législation-cadre sur la santé au travail et sur le temps de travail (loi de 1977 sur l'environnement de travail et loi de 1982 sur le temps de travail). L'autorité suédoise de l'environnement de travail est chargée de contrôler leur application. Cette législation-cadre transparaît dans les conventions collectives sectorielles.

Le régime national des retraites prévoit une pension de base pour tous les travailleurs et une pension complémentaire est déterminée par convention collective dans chaque secteur.

Négociation collective

La loi de codetermination accorde également aux syndicats le droit de négocier avec les employeurs; de leur côté, les employeurs ont l'obligation de conclure des conventions collectives. Par conséquent, la négociation collective est une tradition fortement ancrée

et très développée en Suède. Le taux de couverture des conventions collectives, tous secteurs confondus, s'établissait à 98 % en 2008²⁰⁸.

En outre, les conventions collectives prévoient aussi le droit de codétermination des travailleurs en ce qui concerne la conclusion et la résiliation de contrats d'emploi, la gestion et la répartition du travail et le fonctionnement de l'activité en général (article 32). La négociation collective se déroule à trois niveaux : national, sectoriel ou industriel et local, dans le cas de l'enseignement municipal ou des écoles indépendantes. Au niveau national, le cadre, qui date des années 1930, définit les rôles des parties. Il existe également des accords intersectoriels sur les retraites et d'autres régimes collectifs d'assurance, un fonds de reconversion, alimenté par un prélèvement sur le salaire pour aider les travailleurs licenciés.

Les accords sectoriels déterminent les salaires moyens minimaux et la durée générale du temps de travail et sert de cadre aux règles de procédure pour le dialogue au niveau municipal. Dans le secteur public, *Lärarförbundet* et *Lärarnas Riksförbund* négocient ensemble au sein d'un conseil spécial de coopération, baptisé Conseil de négociation des enseignantes et des enseignants (*Lärarnas Samverkansråd*), avec la principale organisation d'employeurs, l'Association suédoise des collectivités locales et des régions (SALAR). La SALAR représente 290 municipalités, 18 conseils de comté et 2 régions. Les syndicats réunis au sein de ce conseil ont décidé de ne pas recruter leurs membres respectifs, ce qui supprime une partie de la concurrence puisqu'ils organisent les mêmes travailleurs. Les conventions collectives du secteur public de l'éducation ont un taux de couverture de 100 %.

Dans les écoles indépendantes ou libres, les conventions collectives couvrent quelque 85 % des employeurs²⁰⁹. Une convention collective nationale a été conclue avec chaque association nationale d'employeurs et entre 10 et 15 associations d'employeurs défendent les intérêts des écoles libres. Il appartient à la section locale du syndicat d'identifier les employeurs privés et de recruter des membres. On estime à 3 000 le nombre de conventions collectives conclues avec des écoles libres.

Dans les années 1980 et 1990, la Suède a procédé à une décentralisation progressive de l'administration et une étape importante a eu lieu en 1995 avec la « municipalisation » du système scolaire, afin de donner plus d'autonomie aux autorités locales et aux écoles. Un système de gestion par objectif a été introduit et les écoles et les autorités locales ont été invitées à rédiger des déclarations de qualité par rapport auxquelles leurs performances sont évaluées. Les syndicats ont publié une déclaration commune pour soutenir cette évolution et insister sur leur rôle de partenaires dans la promotion du développement scolaire²¹⁰.

²⁰⁸ EIRO, *Profil des relations de travail : Suède, juillet 2009*.

²⁰⁹ EIRO: *Etude sur la représentativité des organisations des partenaires sociaux européens : Secteur de l'éducation – Suède, SE 1001019Q, 21 avril 2011, Matts Kullander et Elinor Hågebrink*.

²¹⁰ *Teacher Policy Reforms in Sweden: The Case of Individualised Pay*, Annelie Strath, Ministère suédois de l'Éducation et des Sciences, décembre 2004, Institut international de planification de l'éducation, UNESCO, Paris, décembre 2004.

Dans le même temps, le système de détermination des salaires et du temps de travail a, lui aussi, été décentralisé. Plutôt qu'une grille salariale convenue au niveau national, avec une progression fixe, un système de rémunération personnalisée a été introduit. Les conventions collectives ayant débuté entre 2000 et 2005 fixaient donc un salaire minimum pour les enseignants en début de carrière et un minimum après cinq ans de carrière. Le système du temps de travail a été divisé en un temps de travail réglementé lorsque l'enseignant est à l'école et un temps de travail non réglementé pour donner davantage de flexibilité à l'apprentissage des élèves.

Au niveau local, les négociations sur les salaires individuels se déroulent généralement en deux temps. Tout d'abord, un dialogue est mené entre le chef d'établissement et l'enseignant(e) sur la base d'un examen de ses performances et le chef d'établissement avance une proposition de salaire. L'enseignant(e) peut demander l'avis du syndicat. Le rôle du syndicat est de veiller à ce que la révision salariale soit menée de façon équitable et sur la base de critères convenus. Ensuite, des négociations ont lieu entre la municipalité et les syndicats locaux sur le pourcentage du budget municipal à consacrer aux salaires des personnels enseignants et sur la manière dont il doit être distribué entre les établissements et les individus. Le pourcentage du budget municipal consacré aux salaires des enseignants est d'environ 22%²¹¹.

Les observateurs s'attendaient à ce que ces réformes aboutissent à de plus grands écarts de salaires dans le corps enseignant, mais, en réalité, c'est l'inverse qui s'est produit. Du fait de la pénurie d'enseignants qualifiés, les municipalités ont dû augmenter les salaires des enseignants en début de carrière et les augmentations accordées aux enseignants expérimentés se sont tassées. Les écarts de salaire sont donc restés relativement faibles et ne reflètent pas les performances individuelles des enseignants. Les syndicats et les enseignants espéraient que le système personnalisé de détermination des salaires tirerait les rémunérations vers le haut et que celles-ci atteindraient collectivement un niveau supérieur à ce qui avait été convenu au niveau central.

Si l'étalement des salaires n'a pas évolué comme escompté, les enseignants apprécient le système, car il offre une occasion de dialogue régulier entre l'enseignant et le chef d'établissement. Une enquête menée en 2004 pour Lärarförbundet a conclu que 60% des enseignantes et des enseignants étaient favorables aux réformes²¹².

Négociation collective depuis la crise financière

Au début des années 1990, la Suède a connu une crise immobilière et bancaire d'envergure et le pays a enregistré un déficit public important, une récession économique et un taux élevé de chômage. Depuis, la Suède a réformé son système bancaire et généré un excédent budgétaire qui lui a permis d'affronter la crise financière de 2008 en étant mieux armée que bon nombre d'autres pays d'Europe. Elle a également bénéficié du fait

²¹¹ *Calculs fournis par Jörgen Lindholm.*

²¹² *Hur ska lönen ; sättas en attitydundersökning bland lärare, août 2004, Lärarförbundet, Stockholm.*

qu'elle ne fait pas partie de la zone euro. Au second semestre 2009, l'économie avait renoué avec une croissance mue par les exportations et le taux élevé de chômage de 2009, qui avait atteint 8,6%, était retombé à 7,4% en décembre 2012. La crise financière n'a donc pas eu d'impact majeur sur l'éducation, hormis en 2009.

Deux tiers des municipalités ont réduit leurs investissements dans l'éducation en 2009 en partie en raison de la crise économique et financière, mais surtout en raison de facteurs démographiques et de la diminution du nombre d'élèves. Les coupes budgétaires se sont élevées à 1 milliard de couronnes, soit 140 millions de dollars américains, et 1 500 enseignants ont été licenciés²¹³.

Lors de la conférence des affiliés de l'IE des pays membres de l'OCDE, en mars 2010, Eva-Lis Sirén, Présidente de Lärarförbundet, a souligné la nécessité de faire passer un message simple par des méthodes simples en prenant pour slogan de campagne «Ne faites pas payer la crise aux enfants». Cette campagne a permis d'atteindre de nouveaux groupes et de nouveaux partisans, en attirant leur attention sur la nécessité d'un financement et de ressources. Le syndicat a collaboré avec des ONG et des entreprises afin de sensibiliser aux problèmes que rencontre l'enseignement en période de crise. Il s'est appuyé sur la mobilisation de différentes couches de la société pour soutenir l'idée que continuer à investir dans l'éducation est la solution à la crise : «Tout commence par un bon enseignant».

Le métier d'enseignant a perdu son prestige et les cours de formation des enseignants n'affichent pas complet. Les salaires des personnels enseignants ont augmenté plus lentement que dans des professions comparables en Suède²¹⁴ et sont inférieurs à la moyenne de l'OCDE. Les seules exceptions sont les cas de pénuries aiguës d'enseignants, notamment dans les écoles maternelles de Stockholm, où les augmentations salariales ont été marquées.

En mai 2010 et en septembre 2012 à nouveau, de nouvelles conventions collectives ont été signées pour résoudre ce problème et «bien qu'elles ne satisfassent bien évidemment pas toutes les revendications des syndicats, on ne peut pas dire qu'elles soient négatives ou affectées par la crise»²¹⁵. Les deux syndicats enseignants ont néanmoins dû brandir la menace d'une action de grève et l'accord n'a été conclu que par l'intermédiaire d'un médiateur.

Il existe en Suède une tradition selon laquelle les accords salariaux dans les secteurs basés sur les exportations servent de référence aux autres secteurs. En 2012, la norme de l'industrie était de 2,6%, mais les personnels enseignants ont finalement réussi à négocier une nouvelle convention collective de quatre ans prévoyant une hausse de

²¹³ Rapport de la Conférence des affiliés de l'IE des pays membres de l'OCDE, 8-10 Mars 2010, New York, p. 4.

²¹⁴ EIRO: SE12090191, 19 octobre 2012, Elimia Johansson et Hjalmar Eriksson.

²¹⁵ Rapport de Jörgen Lindholm, secrétaire aux relations internationales de Lärarförbundet à l'auteure, 18 janvier 2013.

4,2% avec effet rétroactif à avril 2012, soit l'augmentation la plus élevée tous secteurs confondus, et une augmentation convenue pour 2013 qui sera au moins égale à la norme de l'industrie. En 2014 et 2015, aucun pourcentage d'augmentation n'a été négocié et les hausses de salaire devront être convenues au niveau local.

L'une des priorités des syndicats depuis le début de la crise financière a été de mener une campagne de sensibilisation du public sur l'importance de l'éducation et du rôle des enseignants pour garantir une éducation de qualité. Lärarförbundet a lancé les campagnes «*Ne faites pas payer la crise aux enfants*» et «*Tout commence par un bon enseignant*», qui, d'après le syndicat, ont influencé les dirigeants des municipalités et ont contribué à aboutir au résultat favorable des négociations de 2012.

Lors de la conférence des affiliés de l'IE des pays membres de l'OCDE²¹⁶ en mars 2010, Eva-Lis Sirén, Présidente de Lärarförbundet, a souligné la nécessité de faire passer un message simple par des méthodes simples. Le syndicat a adopté les slogans de campagne «*Ne faites pas payer la crise aux enfants*» et «*Tout commence par un bon enseignant*». Cette campagne a permis d'atteindre de nouveaux groupes et de nouveaux partisans, en attirant leur attention sur la nécessité d'un financement et de ressources. Le syndicat a collaboré avec des ONG et des entreprises afin de sensibiliser aux problèmes que rencontre l'enseignement en période de crise. Ils ont réussi à mobiliser différentes couches de la société pour soutenir l'idée que continuer à investir dans l'éducation est la solution à la crise.

L'un des défis de demain consiste à renforcer l'attrait de la profession et à susciter un débat public plus positif sur la manière de relever la qualité de l'éducation en augmentant les salaires et le prestige de la profession. C'est dans cet état d'esprit que Lärarförbundet a lancé une nouvelle campagne: «*Dix mille couronnes danoises de plus*».

Dépenses d'éducation et croissance du PIB

% des dépenses publiques consacrées à l'éducation	% du PIB consacré à l'éducation	Croissance du PIB en %
2007:		2,7%
2008: 13,1%	6,8%	-0,4%
2009: 13,2%	7,3%	-5,1%
2010: -		5,5%
2011:	5,1%	4,0%

Source: Banque mondiale/Index Mundi

²¹⁶ Internationale de l'Éducation, Rapport de synthèse de la Conférence des affiliés des pays membres de l'OCDE, New York, 8-10 mars 2010, p. 4.

CONCLUSIONS

1. Cette étude présente un aperçu intéressant de l'évolution de la situation de quelques membres de l'IE en matière de liberté syndicale et de négociation collective au cours des cinq dernières années. Rétrospectivement, il aurait pu être intéressant d'investir plus de temps dans la phase préliminaire pour définir avec les affiliés de l'IE les indicateurs qu'ils utilisent pour mesurer la liberté syndicale et la négociation collective. En particulier, le sens à donner à l'expression «négociation collective» varie selon les affiliés, en partie en raison des interprétations flexibles contenues dans la jurisprudence de l'OIT, mais surtout en raison de situations nationales complexes et fluctuantes.

L'IMPACT DE LA CRISE FINANCIÈRE

2. La mesure dans laquelle les changements, lorsqu'il y en a, peuvent être imputés à la crise financière varie considérablement et est manifestement liée à l'impact de la crise financière sur l'économie du pays considéré.
3. Dans les pays que la crise financière a le plus durement frappés, on peut dire de manière très générale que les gouvernements ont réagi en soutenant les investissements propices à la relance économique ou en adoptant des mesures d'austérité, ces dernières étant parfois imposées dans le cadre de plans de sauvetage financier. Globalement, les plans de relance n'ont pas eu pour but d'investir dans les enseignants et dans l'éducation, mais plutôt dans les infrastructures et la création d'emplois dans le secteur privé. En revanche, les mesures d'austérité ont souvent eu pour conséquence des réductions draconiennes des dépenses publiques, qui ont touché tous les agents publics. En particulier, dans les pays qui ont plafonné les dépenses des collectivités locales, ou qui discutent de cette option, les budgets de l'éducation sont extrêmement exposés, dans la mesure où ils représentent une part importante des dépenses locales.
4. Les affiliés de l'IE dans les pays touchés par une réduction des dépenses publiques et une baisse des budgets de l'éducation partagent une analyse très similaire : ils considèrent qu'un gouvernement néolibéral favorable au marché a été le facteur déterminant pour décider des coupes budgétaires et que les contraintes financières ont été une justification facile et largement utilisée. Dans ces pays, le programme gouvernemental a principalement mis l'accent sur la compétitivité individuelle et a limité l'intervention réglementaire dans ce qui est considéré comme une relation essentiellement «privée» entre un employeur et un salarié. Les droits syndicaux s'en sont trouvés considérablement affaiblis ou ébranlés.

LE STATUT DES ENSEIGNANTES ET DES ENSEIGNANTS

5. Les enseignants ont un statut de fonctionnaires (comme c'est le cas dans certaines régions d'Allemagne, en Espagne et en Grèce) ou d'agents publics, souvent en vertu des dispositions d'une loi ou d'une charte. La plupart des affiliés de l'IE n'ont pas remarqué de changement dans le statut juridique des enseignantes et des enseignants mais, dans la pratique, le recours à des contrats d'emploi temporaires ou récurrents à durée déterminée est en forte augmentation dans l'enseignement public, ce qui masque en réalité le caractère permanent de l'emploi. Ces contrats temporaires sont des contrats d'emploi privés. Dans certains pays, les enseignants sous contrat temporaire ne sont pas couverts par les dispositions générales régissant les conditions de travail du personnel permanent. Au Sénégal, le gouvernement a recruté un grand nombre d'enseignants bénévoles et contractuels. Ces situations, qui mettent bien évidemment à mal la qualité et la continuité de l'enseignement, affectent aussi la représentativité des syndicats. Les travailleurs sous contrat temporaire sont plus susceptibles d'être dissuadés d'adhérer ou de participer activement à un syndicat et, s'ils deviennent actifs dans une organisation syndicale, ils sont plus exposés à des actes de discrimination antisyndicale, comme le non-renouvellement de leur contrat.
6. On observe également une tendance claire à la privatisation de l'enseignement de base dans certains pays et les personnels enseignants des écoles privées relèvent de contrats d'emploi généraux, dont un grand nombre à durée déterminée. Cette tendance a été définie comme la «*marchandisation*» croissante de la relation employeur-salarié, alliée à une logique de marché de toutes les formes de prestation des services publics.

LIBERTÉ SYNDICALE

7. Dans certains pays, la négation des libertés civiles et politiques a effectivement limité la liberté syndicale et la situation s'est gravement détériorée en l'espace de quatre ans. Les exemples les plus frappants sont le Swaziland et les Fidji, où des régimes autoritaires ont promulgué une série de mesures d'urgence visant à limiter la liberté d'expression et d'association et ont eu recours à la violence et à l'intimidation pour réprimer la dissidence, y compris à l'égard des dirigeants des syndicats enseignants. En Colombie, les violations des droits humains se poursuivent, bien que dans une mesure moindre que par le passé. Néanmoins, ces situations de crise politique et de violations des droits humains ont été aggravées par la situation économique et non causées par celle-ci et ne doivent pas être considérées comme l'indication d'une tendance globale.
8. Dans d'autres pays, comme l'Espagne et la Grèce, les syndicats affirment que les graves restrictions imposées au droit de négociation collective ont fortement affecté le droit de liberté syndicale. Dans certains cas, les manifestations auxquelles des

syndicats de l'éducation ont participé ont connu une violence policière accrue et de nombreuses personnes ont été arrêtées, voire blessées.

9. Dans d'autres cas, on rapporte une ingérence de l'Etat dans les affaires internes des syndicats. Au Minas Gerais (Brésil), le gouvernement de l'Etat a tenté d'empêcher les élections syndicales du syndicat d'enseignants affilié à la CNTE et le pouvoir judiciaire n'a pris aucune mesure contre une quelconque autorité publique. En Colombie, de nombreux responsables syndicaux se voient refuser des congés pour exercer leurs fonctions syndicales.
10. D'autres facteurs ont conduit à une baisse de la représentativité des syndicats dans certains pays. Des affiliés de l'IE ont mentionné que les réformes du code du travail et des conditions d'enregistrement à remplir pour créer un syndicat ont abouti à l'apparition d'une multitude de nouveaux syndicats dans le secteur de l'éducation, ce qui pourrait saper la puissance de négociation des personnels de l'éducation dans leur ensemble (Ghana et Swaziland).
11. En outre, comme indiqué plus haut, le recours accru à des contrats de courte durée ou à durée déterminée porte atteinte à la capacité des syndicats de recruter de nouveaux membres et à leur représentativité à long terme (Swaziland, Fidji). Les taux de densité syndicale ont également été affectés par la privatisation (Pologne et Hongrie) et le recrutement d'une nouvelle génération de jeunes enseignants pose problème (Suède).
12. Dans certains pays, les facilités et les congés accordés aux syndicalistes pour effectuer leur travail ont été considérablement amputés (Espagne).

NÉGOCIATION COLLECTIVE

13. Il ressort des constatations de cette étude que la négociation collective véritable au sens de «réglementation commune des conditions d'emploi à la suite de négociations volontaires entre des parties ayant des droits de négociation égaux» n'est pas répandue ni dans le secteur public en général, ni dans le secteur de l'éducation en particulier. Dans la plupart des pays, les conditions d'emploi des agents publics, et notamment des enseignantes et des enseignants, sont couvertes par des dispositions législatives particulières alliant la détermination par le gouvernement des budgets et des grilles salariales, à l'intérieur desquels les négociations ou, dans certains cas, les consultations peuvent se dérouler. Ces négociations ou consultations se déroulent souvent à deux, voire trois niveaux : national, Etat fédéré/province, municipal ou arrondissement scolaire. Dans les pays où il existe plusieurs échelons de négociation, l'articulation et la coordination entre les différents niveaux peuvent se révéler difficiles.

14. Dans la plupart des pays, les consultations ou négociations portent, dans une large mesure, sur le pourcentage des hausses salariales, les différentes primes, le temps de travail, le nombre d'heures de cours, la taille des classes et diverses prestations sociales et dispositions en matière de congé, comme le congé d'étude. Dans certains cas, elles couvrent les prestations de pension complémentaire. Les procédures de plaintes individuelles, les procédures de licenciement et de cessation d'emploi ainsi que les systèmes de prévention et de résolution des conflits sont généralement couverts par le statut des agents de la fonction publique et d'autres réglementations. Les mesures concernant l'égalité de salaire pour un travail de valeur égale, la discrimination, le harcèlement au travail ou la conciliation de la vie privée et professionnelle ont parfois été introduites dans des accords négociés (Espagne). Dans quelques pays, des mesures sont prévues pour renforcer le recrutement des populations autochtones (Canada, Australie). Des propositions concernant le traitement des victimes de violence domestique ont été avancées dans le cadre de l'enseignement supérieur en Australie.
15. S'il est malaisé de tirer des conclusions générales, il apparaît qu'à tout le moins, dans certains pays, l'éventail des questions abordées dans la négociation collective s'est élargi.
16. L'importance de la négociation collective dans le secteur privé varie, mais elle est généralement moindre que dans le secteur public et la tendance à la privatisation a réduit la couverture de la négociation collective dans plusieurs pays (Hongrie, Pologne).

RESTRICTIONS ET INTERDICTIONS EN MATIÈRE DE NÉGOCIATION COLLECTIVE DANS CERTAINS PAYS

17. Dans cette étude, nombreux sont les pays dans lesquels le gouvernement a imposé d'importantes restrictions aux droits de négociation collective au cours des années considérées (quelques Etats australiens, quelques provinces canadiennes, Etats-Unis, Grèce et Espagne). En voici quelques exemples :
 - (a) abrogation pure et simple des conventions collectives existantes ;
 - (b) accords salariaux ou gel des salaires imposés par le gouvernement plutôt qu'en recourant aux mécanismes de conciliation et d'arbitrage ;
 - (c) législation interdisant les actions de grève et imposant des négociations avec un résultat ayant un « impact nul » ;
 - (d) le gouvernement s'arroge de nouveaux pouvoirs pour suspendre ou modifier des conventions collectives existantes, en tout ou en partie, sans devoir négocier au préalable avec les syndicats concernés ni soumettre la question à un quelconque organe de conciliation ou d'arbitrage ou à une instance tripartite ;
 - (e) nouvelle législation interdisant la négociation collective dans le secteur public, y compris pour les enseignants.

18. Dans les pays où les principales conditions d'emploi sont déterminées par la législation nationale ou par d'autres dispositions, le rôle des organes tripartites de négociation ou de consultation a parfois été limité (Hongrie).

PAS DE CHANGEMENTS MAJEURS DANS D'AUTRES PAYS

19. Dans d'autres pays, en particulier ceux qui ont été relativement épargnés par la crise financière, aucun changement majeur n'a été observé en ce qui concerne le système de négociation collective. En Suède, la convention collective nationale détermine le salaire minimum moyen et les dispositions générales en matière de temps de travail, étant donné que le cadre de dialogue au niveau municipal couvre 100% des travailleurs et des travailleuses du secteur public et près de 80% des salariés du secteur privé. En Allemagne, le cadre existant n'a pas été modifié.

DÉVELOPPEMENTS JURIDIQUES VISANT À INTRODUIRE LA NÉGOCIATION COLLECTIVE

20. En Hongrie, à la suite d'une restructuration en profondeur du système de gouvernement local et de l'enseignement, il est prévu de mettre en place une convention collective nationale, même si les grilles de salaires et le temps de travail seront déterminés par la loi.
21. Au Brésil, le gouvernement du Président Lula a ratifié la convention 151 de l'OIT en 2010, réaffirmant ainsi le droit de constituer des syndicats dans le secteur public, le principe de non-intervention des pouvoirs publics dans les affaires internes des syndicats et l'introduction de la possibilité d'une négociation collective dans la fonction publique. Cependant, à ce jour, le gouvernement n'a pas encore rédigé de projet de loi pour réglementer la négociation collective des agents publics et le flou juridique gêne considérablement le travail des syndicats d'enseignants.
22. En Ouganda, après des années de lobbying pour obtenir une réforme de la législation du travail, en 2008, la loi sur le service public et la loi sur le règlement des conflits et la négociation publique ont été adoptées. Cette dernière prévoit la création d'un conseil national de consultation et de négociation, dont le mandat est de consulter, de dialoguer et de négocier les conditions d'emploi et d'autres questions. Il a néanmoins fallu plusieurs années pour mettre en œuvre cette législation et les syndicats ont dû faire pression et se mobiliser en permanence et mener des actions collectives. Deux réunions préliminaires du conseil ont eu lieu en 2012 avec le syndicat d'enseignants UNATU, bien qu'il n'y ait pas eu de discussions de fond.
23. En Colombie, une nouvelle législation a été adoptée en mai 2012 pour limiter la négociation collective dans la fonction publique, mais elle n'a pas été négociée avec les syndicats concernés. Les syndicats ont fortement critiqué la procédure suivie et

l'incapacité du gouvernement à mettre en œuvre cette législation, même sur des points qui avaient été convenus durant le premier cycle de négociations.

QUELQUES EXEMPLES DE BONNES PRATIQUES

24. Plusieurs initiatives de collaboration ont réuni syndicats enseignants, pouvoirs publics et gouvernements et étaient principalement axées sur des questions en rapport avec l'amélioration de la qualité de l'enseignement public et l'attrait et la rétention des enseignants qualifiés. Diverses mesures gouvernementales, souvent issues de consultations ou de négociations préalables avec les syndicats ou en réponses à des actions de masse, ont été adoptées. Certains de ces exemples, mais pas tous, proviennent de pays qui n'ont pas été gravement frappés par la crise financière.
25. **Ghana: Evaluation des emplois et nouveau système salarial pour le secteur public:** Afin de résoudre de graves problèmes de recrutement et de rétention des effectifs dans le secteur public au Ghana, un nouveau système de salaire de base unique (*Single Spine Salary System* - SSSS) a été mis sur pied. Il a non seulement pour but de renforcer l'objectivité dans l'administration des salaires, mais aussi de veiller à ce que la fonction publique soit une profession de choix en introduisant des primes de rétention. Dans le cas des enseignants, des primes importantes de rétention ont été accordées afin de rendre la profession plus attrayante aux yeux des jeunes diplômés. L'affilié de l'IE, le GNAT, a pris une part active aux comités et aux groupes de travail mis en place pour inscrire les enseignants dans la nouvelle grille des salaires. En outre, plusieurs réunions des parties prenantes ont rassemblé des dirigeants syndicaux et des responsables de l'éducation afin d'expliquer le nouveau système d'évaluation des emplois. Bien que des réserves aient été exprimées en ce qui concerne la prise en compte par le système de la dimension de genre dans l'évaluation des emplois et divers problèmes graves au niveau technique et de la mise en œuvre, le SSSS et l'instauration d'une commission des salaires équitables ont été accueillis favorablement dans l'ensemble. Les gouvernements d'autres pays d'Afrique de l'Ouest ont manifesté leur intérêt pour ce système d'évaluation des emplois et il serait utile que les syndicats de la fonction publique participent, dès le départ, aux discussions sur l'introduction d'un nouveau système.
26. **Brésil: Salaire minimum national pour les enseignants et conférence nationale sur l'éducation:** L'une des priorités du gouvernement dirigé par le Parti des travailleurs (PT) était de consentir des efforts majeurs pour renforcer la qualité de l'enseignement public en améliorant les conditions d'emploi et en attirant du personnel qualifié. En juillet 2008, la loi n° 11.738 sur le salaire minimum national pour les enseignants de l'enseignement public primaire (*Lei Nacional do Piso do Magistério*) a été adoptée et a fixé un salaire national d'entrée de 950 reales (environ 300 euros de l'époque), une semaine de travail de 40 heures au maximum, dont seulement deux tiers d'heures de cours. Le salaire minimum devait être revu chaque année en janvier et tous les pouvoirs publics concernés devaient actualiser l'évolution de carrière et les grilles de salaires

pour se conformer au niveau minimum national au plus tard en janvier 2010²¹⁷. La détermination des salaires des enseignants est principalement une prérogative des Etats et les salaires des enseignants étaient sensiblement inférieurs à ceux d'autres professions comparables. Les syndicats enseignants ont dû mener des actions de masse dans de nombreux Etats pour faire appliquer le nouveau salaire minimum, tout en réclamant une loi afin de transposer les dispositions de la convention 151 de l'OIT, que le Brésil a ratifiée, et d'introduire la négociation collective dans la fonction publique.

27. La principale stratégie suivie par le gouvernement du Parti des travailleurs a consisté à engager le dialogue avec la société civile. En 2007, il y a eu la conférence nationale de l'enseignement primaire, en 2009, la conférence nationale de l'enseignement technique et professionnel et, en 2010, la conférence nationale sur l'éducation (CONAE). Chaque conférence nationale a été précédée par des conférences au niveau des municipalités, des régions et des Etats. Ces conférences sont des forums de discussion et influencent et orientent les politiques publiques. Le nouveau plan national décennal pour l'éducation, actuellement à l'examen au Sénat, reflète les propositions formulées par les conférences et notamment une proposition visant à allouer 10% du PIB à l'éducation publique.
28. **Pologne: Système national de garantie du salaire minimum:** Les syndicats ont réussi à conclure un accord majeur avec le ministère de l'Education nationale concernant un système de garantie salariale, qui a été finalisé en 2009. Un rapport national calcule le salaire moyen, prestations comprises, pour chaque catégorie d'enseignants et ceux qui ont un salaire inférieur au salaire moyen de chaque catégorie reçoivent une compensation. Ce nouveau système a été considéré comme une grande victoire des syndicats. Les syndicats d'enseignants avaient mis en évidence le bas de niveau des salaires des personnels enseignants et la nécessité de les ajuster aux salaires de départ dans des professions comparables.

QUELQUES EXEMPLES DE STRATÉGIES SYNDICALES

29. Lorsqu'ils sont au pouvoir, les gouvernements néolibéraux ou conservateurs s'efforcent de semer la peur et le ressentiment contre les travailleurs de la fonction publique et de se gagner les faveurs du public en affaiblissant la législation générale du travail. Afin de battre en brèche ces idées et de promouvoir les politiques de l'IE sur un enseignement de qualité en général, les syndicats ont mobilisé de nouveaux partenariats et modèles de coopération de façon à asseoir leur légitimité et de trouver le soutien nécessaire pour lutter contre les restrictions imposées à la négociation collective et les réductions des salaires et des avantages sociaux.

30. **Canada: Nouveaux partenariats locaux basés sur les droits de l'homme:** La CTF-FCE s'est fixé pour objectif de travailler avec les enseignants, les parents et les élèves, les conseils scolaires progressistes, les établissements d'enseignement supérieur, les ONG, les groupes artistiques et culturels et le mouvement syndical au sens large. La FCE a lancé une campagne visant à faire entendre la voix des enseignantes et enseignants et à demander aux parlementaires fédéraux et provinciaux de prêter l'oreille aux préoccupations des personnels. Des études menées sur la situation des enseignants par le biais de groupes de discussion et d'enquêtes en ligne ont montré les défis auxquels les enseignants doivent faire face pour atteindre des objectifs ambitieux en matière d'enseignement²¹⁸. Avec la Fondation canadienne des droits du travail et d'autres partenaires, la FCE a organisé une conférence sur le thème «Les droits du travail sont des droits de la personne» en mars 2012 afin de donner un élan pour reconquérir et réaffirmer les droits de négociation collective.
31. **Suède:** Lärarförbundet a mené une campagne de sensibilisation du public à l'importance de l'éducation et au rôle des enseignants dans une éducation de qualité. L'organisation suédoise a lancé les campagnes «*Ne faites pas payer la crise aux enfants*» et «*Tout commence par un bon enseignant*», qui, selon elle, ont influencé les responsables politiques des municipalités et ont contribué à obtenir des résultats positifs lors des négociations de 2012.

ACCORDS DE PARTENARIAT

32. Ces dix dernières années, des initiatives visant à élaborer des accords de partenariat entre syndicats et gouvernements au sujet de l'amélioration de la qualité des services publics ou de l'éducation ont été lancées. Ces initiatives tripartites réunissent gouvernements, syndicats et employeurs du secteur public. Elles poursuivent le double objectif d'améliorer la qualité du service au public et la qualité de l'emploi. Elles sont nées d'une préoccupation plus générale, alimentée par l'évolution technologique, d'améliorer l'accès du public et sa participation au gouvernement. En Nouvelle-Zélande, l'accord «Partnership for Quality» conclu avec la *Public Service Association* (PSA) en 2000 a été l'un des premiers accords de ce type.

Dans le cadre de la présente étude, des initiatives de ce genre ont été lancées aux Fidji et en Espagne :

- Aux Fidji, l'accord de 2006 contenait un protocole d'accord de 5 ans avec les principaux syndicats de la fonction publique et un cadre des relations de travail pour la période 2006-2008. Il a permis de résoudre de nombreux problèmes remontant à 2003 et proposait la mise en place d'une méthode d'évaluation systématique des emplois et des engagements conjoints sur la prestation de services de qualité. Cet accord était le fruit d'un processus de négociation long

²¹⁸ *Enseigner selon nos aspirations –Aujourd'hui et demain, Association canadienne d'éducation et Fédération canadiennes des enseignantes et des enseignants, juillet 2012.*

et difficile, mais il a malheureusement été abrogé unilatéralement après le coup d'Etat militaire de 2007.

- En Espagne, le Pacte pour l'éducation (*Pacto por la Educación*) a été une tentative infructueuse, mais néanmoins intéressante, d'atteindre un accord multipartite afin de protéger et de renforcer l'enseignement face à la crise financière, qui avait recueilli le soutien des syndicats de l'éducation.

RECOMMANDATIONS

Une approche fondée sur les droits de la personne

1. Placer la liberté syndicale et la négociation collective dans un cadre des droits de la personne.
2. Intégrer clairement et visiblement les droits de négociation collective dans les campagnes pour une éducation publique de qualité.
3. Mobiliser les membres des syndicats et les personnels de l'éducation par le biais de projets de recherche participatifs et des actions de proximité.
4. Conclure de larges alliances ancrées dans la communauté et visant les pouvoirs publics, les entreprises progressistes et le grand public.

Stratégies nationales

1. Produire des documents écrits ou électroniques accessibles aux membres, leur expliquant le cadre législatif et le système de consultation ou de négociation existants au niveau national et dressant une liste de quelques revendications essentielles pour renforcer le système en place et promouvoir la négociation collective.
2. S'ils n'existent pas encore, mettre en place des programmes de formation des membres ou organiser des forums consultatifs afin d'élaborer des revendications pour renforcer le système actuel.
3. Fournir des informations actualisées sur Internet sur les conditions d'emploi ainsi que les conventions collectives, lorsqu'elles existent, et informer régulièrement les membres des résultats des négociations.
4. En fonction des circonstances nationales, s'efforcer de renforcer les mécanismes bipartites afin de promouvoir les droits de négociation collective des enseignantes et des enseignants, par exemple en établissant des forums de négociation conjoints au niveau national, régional/provincial ou local.
5. Tenter d'élargir le programme de la négociation collective en y incluant des questions en rapport avec:
 - a) la limitation du recours aux formes de contrats d'emploi ou de services précaires, de courte durée ou à durée déterminée;
 - b) la participation à la conception et au renforcement du cadre général de consultation ou de négociation et aux mécanismes de résolution des conflits;

- c) les mécanismes de consultation entre la direction et les syndicats sur la planification et le fonctionnement global au niveau de l'école ou à d'autres niveaux ;
 - d) les mesures visant à promouvoir l'égalité, à prévenir la discrimination et le harcèlement et à concilier vie familiale et professionnelle ainsi qu'à soutenir les victimes de violence domestique ;
 - e) la formation et les ressources humaines, la santé et la sécurité au travail et la protection de l'environnement.
6. Dans la mesure du possible, proposer un partenariat en faveur d'une approche fondée sur une éducation de qualité, avec un niveau de financement garanti pour l'éducation sur la base d'un pourcentage du PIB – la recommandation de l'IE est d'au moins 6% du PIB et l'établissement d'un lien entre la fourniture d'une éducation de qualité et des mécanismes solides de négociation collective et de dialogue social.
7. En cas de circonstances économiques exceptionnelles, rappeler que l'OIT est d'avis que les conventions collectives en vigueur doivent être respectées et que les syndicats doivent être consultés sur toute mesure de stabilisation, dont la portée et la durée doivent être limitées, et protéger les salaires des travailleurs de l'éducation les moins payés.
8. En fonction des circonstances nationales, plaider en faveur de la ratification des conventions 87, 98, 151 et 154 de l'OIT.

Stratégies régionales

1. Organiser des ateliers subrégionaux afin d'élaborer du matériel pour la négociation collective et de partager les stratégies syndicales.
2. Organiser une visite d'étude au Ghana pour les syndicats intéressés de la région afin qu'ils s'informent sur l'objectif et la mise en œuvre du *Single Spine Salary System* (SSSS), sur ses succès et ses enjeux et sur le cadre dans lequel s'inscrit la négociation collective.
3. Inviter les syndicats intéressés d'Amérique latine ou des pays lusophones d'Afrique (PALOP) à participer, en qualité d'observateurs, au processus brésilien de dialogue social dans l'éducation (CONAE), au niveau régional ou national.

Stratégies internationales

1. Mettre en place un système électronique d'échange d'information sur la négociation collective sur le site Internet de l'IE.
2. Dans le cadre du suivi de l'Etude d'ensemble 2012 de l'OIT sur la négociation collective dans la fonction publique, faire pression pour que l'OIT adopte un programme d'action afin de promouvoir la négociation collective dans la fonction publique²¹⁹. Le programme proposé peut englober tous les grands secteurs ayant

²¹⁹ Disponible sur : http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/102/reports/reports-submitted/WCMS_205519/lang--fr/index.htm



un volet de service public, comme l'éducation, la santé, les médias, les services postaux et le transport, mais l'accent devrait être mis sur des activités sectorielles spécifiques.

3. Etudier de nouvelles manières d'inscrire le droit de liberté syndicale et de négociation collective pour les enseignants et la fonction publique en général dans le programme de développement de l'après-2015 afin qu'il fasse partie intégrante d'un enseignement et de services publics de qualité pour tous.

ANNEXE

Résumé des principes de l'OIT sur le droit de négociation collective

Les normes et principes qui se dégagent des conventions, recommandations et autres instruments de l'OIT sur le droit de négociation collective et les principes énoncés par la Commission d'experts et le Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration sur la base de ces instruments peuvent se résumer comme suit :

1. Le droit de négociation collective est un droit fondamental que les Etats ont l'obligation, du seul fait de leur appartenance à l'OIT, de respecter, promouvoir et réaliser, de bonne foi (Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi).
2. La négociation collective est un droit des employeurs et de leurs organisations, d'une part, et des organisations de travailleurs, d'autre part (syndicats de base, fédérations et confédérations). D'autres types de représentants des travailleurs concernés ne peuvent conclure des conventions collectives qu'en l'absence d'organisations de travailleurs.
3. Le droit de négociation collective doit être reconnu par les secteurs public et privé et l'exercice de ce droit ne peut être interdit qu'aux forces armées, à la police et aux agents publics commis à l'administration de l'Etat (convention 98).
4. Lorsqu'un Etat ratifie la convention 154 sur la négociation collective, 1981, le droit de négociation collective s'applique également à l'administration publique, pour laquelle des modalités d'exécution spécifiques peuvent être déterminées conformément aux dispositions de la convention. La convention 151 sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978, prévoit un niveau de protection internationale moindre pour la négociation collective, dans la mesure où elle offre la possibilité, dans le cadre de l'administration publique, de choisir entre la négociation collective et d'autres méthodes pour déterminer les conditions d'emploi.
5. La négociation collective a pour but de réglementer les conditions d'emploi au sens large et les relations entre les parties.
6. Les conventions collectives devraient être contraignantes. Il doit être possible d'établir des conditions d'emploi plus favorables que celles fixées par la loi. Il ne faut pas privilégier les contrats individuels au détriment des conventions collectives, hormis lorsque les contrats individuels contiennent des clauses plus favorables.
7. Pour être effectif, l'exercice du droit de négociation collective requiert que les organisations de travailleurs soient indépendantes et ne soient pas «sous le contrôle d'employeurs ou d'organisations d'employeurs» et que le processus de négociation collective puisse se dérouler sans ingérence des autorités.

8. Un syndicat qui représente une majorité ou un pourcentage élevé des travailleurs d'une unité de négociation peut bénéficier de droits de négociation exclusifs ou préférentiels. Toutefois, lorsqu'aucun syndicat ne remplit ces conditions ou que de tels droits exclusifs ne sont pas reconnus, les organisations de travailleurs devraient, néanmoins, pouvoir conclure une convention collective au nom de leurs membres.
9. Le principe de bonne foi dans la négociation collective implique de reconnaître les organisations représentatives, de s'efforcer de parvenir à un accord, d'engager des négociations véritables et constructifs, d'éviter les retards injustifiés dans la négociation et de respecter mutuellement les engagements pris.
10. La négociation collective est, par nature, volontaire et il doit être possible de négocier à n'importe quel niveau.
11. L'imposition d'un arbitrage obligatoire lorsque les parties ne parviennent pas à un accord est généralement contraire au principe de négociation collective volontaire et n'est admissible que dans les cas suivants : 1) dans les services essentiels au sens strict (ceux dont l'interruption mettrait en danger, dans l'ensemble ou dans une partie de la population, la vie, la sécurité ou la santé des personnes ; 2) dans le cas des fonctionnaires commis à l'administration de l'Etat ; 3) lorsqu'à l'issue de longues négociations infructueuses, il est clair qu'il est impossible de sortir de l'impasse sans une initiative des autorités et 4) en cas de crise nationale aiguë. Il est toujours préférable que l'arbitrage soit accepté par les deux parties.
12. Les interventions du pouvoir législatif ou de l'administration ayant pour effet d'annuler ou de modifier le contenu de conventions collectives librement négociées, y compris les dispositions salariales, sont contraires au principe de négociation collective volontaire. Les restrictions du contenu de conventions collectives futures, en particulier en ce qui concerne les salaires, imposées par les pouvoirs publics dans le cadre de politiques de stabilisation économique ou d'ajustement structurel et motivées par des considérations importantes de politique économique et sociale ne sont admissibles que dans la mesure où ces restrictions sont précédées de consultations des organisations de travailleurs et d'employeurs et remplissent les conditions suivantes : elles sont appliquées à titre exceptionnel et uniquement dans la mesure du nécessaire ; elles n'excèdent pas un délai raisonnable et sont assorties de garanties adéquates visant à protéger efficacement le niveau de vie des travailleurs concernés, en particulier les plus vulnérables.

Source: B. Gernigon, A. Otero et A. Guido : *Collective bargaining : ILO standards and principles of the supervisory bodies*, Genève, OIT, 2000, p. 75–77. [Extrait de V. Ratnam et S. Tomoda : *Practical guide for strengthening social dialogue in public service reform*, Genève, OIT, 2005].

Les normes internationales du travail garantissent la liberté syndicale et la négociation collective à tous les travailleurs, y compris aux enseignants employés tant dans le secteur public que dans le secteur privé. Cette étude de l'Internationale de l'Education, portant sur 19 pays, décrit cependant à quel point il peut s'avérer difficile pour les syndicats d'enseignants d'exercer leurs droits. Dans de nombreux pays, la crise économique a été utilisée comme prétexte aux mesures draconiennes prises à l'encontre des syndicats. En conséquence de quoi les conditions de travail dans le secteur de l'éducation sont de plus en plus précaires, avec une généralisation des contrats à court terme, intérimaires ou à durée déterminée ; ce qui affecte directement la qualité et la continuité de services éducatifs.

L'étude identifie aussi des cas de bonne pratique où le dialogue social reste fort ; elle présente les stratégies mises en place par des syndicats d'enseignants pour défendre et promouvoir la négociation collective et conclut par un ensemble de recommandations à l'attention de l'IE et de ses affiliés. La position de l'IE y est clairement réaffirmée: l'exercice des droits fondamentaux au travail au travers de syndicats forts est essentiel à la réalisation d'une éducation de qualité pour tous et toutes.



Internationale
de l'Education

5, boulevard du Roi Albert II
B-1210 Bruxelles
www.ei-ie.org

L'Internationale de l'Education est la fédération syndicale mondiale qui représente plus de 30 millions d'enseignants et employés du secteur de l'éducation des établissements d'éducation de la petite enfance aux universités dans 173 pays et territoires.

ISBN 978-92-95100-61-9 (Paperback)
ISBN 978-92-95100-62-6 (PDF)