



Internationale des Services Publics: Commentaires sur le Rapport de l'OIT « La négociation collective dans la fonction publique : un chemin à suivre »

I. Introduction

La PSI salue le rapport ainsi que l'excellent travail réalisé par la Commission d'experts, d'autant que c'est la première fois que la négociation collective dans la fonction publique fait l'objet d'une étude d'ensemble. Les droits syndicaux restent la plus grande priorité des syndicats du secteur public à travers le monde. Ce rapport vient incontestablement au bon moment pour rappeler les nombreuses difficultés que rencontrent les syndicats dans le secteur public.

En 2013, nous assistons à la persistance et à l'aggravation d'une crise majeure du modèle économique et social à l'échelle mondiale. Des changements s'opèrent de manière très vive et souvent radicale. Tandis que dans les pays du « BRIC », d'importants groupes de la population voient leur niveau de vie s'améliorer, le monde occidental connaît sa plus profonde crise sociale depuis la Grande dépression, mais ces deux catégories de pays subissent des politiques agressives à l'encontre des syndicats et des travailleurs/euses. Partout dans le monde, le fossé se creuse entre les plus riches et les plus pauvres.

Nous observons une attaque concertée à l'égard du secteur public à un niveau mondial, en raison de la privatisation et des mesures d'austérité qui fragilisent les syndicats et les droits des travailleurs/euses. En effet, alors que dans la plupart des économies émergentes, les affiliés de la PSI doivent encore se battre pour la pleine reconnaissance des droits syndicaux et des droits des travailleurs, dans d'autres pays, les politiques d'austérité se traduisent par une réduction des dépenses publiques et obligent les membres de la PSI à lutter contre la hausse du chômage, la privatisation des services publics, la réduction des prestations sociales (notamment des retraites et des services sociaux et de santé) et les baisses de salaire.

La plupart des pays de l'Union européenne pouvaient, jusqu'à présent, se flatter d'avoir les meilleures pratiques en matière de dialogue social et de négociation collective, mais cette tendance est en train de changer rapidement. Les gouvernements utilisent les mêmes arguments que les institutions financières internationales pour fragiliser les relations de travail au niveau le plus sensible qui soit pour les générations futures : le secteur public.

Ce qui se passe dans l'Union européenne pèsera sur l'avenir des employé-e-s de la fonction publique, partout dans le monde. Nous devons être conscients du fait que le démantèlement du modèle social européen – un modèle dans lequel les syndicats du secteur public jouent un rôle essentiel – fera échouer le mouvement syndical mondial et affaiblira la capacité des syndicats à combattre en faveur des droits syndicaux sur l'ensemble de la planète. C'est pourquoi la protection du secteur public est considérée comme une cause commune.

Au lieu d'utiliser la négociation collective comme un moyen d'améliorer l'efficacité et la gestion de l'entreprise ou des institutions publiques, les décisions prises en haut lieu sont imposées, ne laissant aucune place à la négociation. Les syndicats du secteur public auraient pu être préparés à accepter des modifications dans l'éventualité où l'employeur public traverserait une crise grave, ce qui aurait témoigné d'une volonté mutuelle de partager la responsabilité économique, de faire face à la réalité politique et de réaffirmer la coopération pour l'avenir. Or, à la place, nous devons attirer l'attention sur les pratiques du FMI, de la Banque mondiale et de la Banque centrale européenne, qui imposent leurs conditions pour accorder des prêts aux pays. L'abandon des conventions collectives est une pratique courante dans ces cas-là.

Les pays adoptent différents types de mesures, parmi lesquelles, entre autres : le gel des salaires ou la réduction du nombre de fonctionnaires (25% dans certains cas et plus de 20% dans d'autres) ; la diminution des emplois publics de 15 à 20%, parfois par le biais de licenciements liés à la dissolution de

nombreuses entreprises semi-publiques, d'agences et d'organismes publics, ou par le non-remplacement des fonctionnaires qui partent à la retraite ; l'allongement de l'âge de départ à la retraite ; le gel ou la réduction des pensions et des indemnités de licenciement.

Il faut souligner par ailleurs que ces réductions ont une incidence particulièrement étendue sur le niveau de vie et le potentiel d'emplois des générations présentes et futures, en diminuant, par exemple, les services d'accueil de la petite enfance pour les femmes qui travaillent. En outre, privatisation et corruption vont souvent de pair. Lorsque les services deviennent trop onéreux pour les citoyens, ils/elles trouvent d'autres solutions pour se les procurer. En effet, le rapport indique que la négociation collective peut contribuer à lutter efficacement contre la corruption et promouvoir l'égalité.

Dans des pays comme l'Espagne, la Grèce et le Portugal, mais aussi le Royaume-Uni, de nombreux employés du secteur public sont licenciés. Le lobbying intensif en faveur de la privatisation de l'eau et de l'énergie entraînera d'autres suppressions d'emplois et une détérioration accrue des services proposés au public. En même temps, une étude d'ensemble récemment réalisée par les Nations Unies (Myworld2015) rappelle les priorités des personnes, partout dans le monde : un enseignement satisfaisant, des soins de santé de meilleure qualité, un gouvernement honnête et attentif, et davantage de perspectives d'emplois.

Il est également essentiel d'être prêt à entreprendre un dialogue social tripartite soutenu afin que les mesures exceptionnelles, qui doivent n'être que temporaires, ne s'installent pas dans la durée. Il faut aussi envisager de réexaminer les modifications apportées en période de crise, une fois que la situation économique se sera améliorée. Le danger auquel nous sommes désormais confrontés réside dans les décisions antisociales qui sont imposées de manière opportuniste au-delà des mesures de lutte contre la crise. Les recommandations de la Commission à l'attention de l'UE, du FMI et de la Banque mondiale, qui mettent en évidence le besoin de mener des consultations efficaces avec les organisations de travailleurs, en plus de la nécessité de prendre pleinement en compte les obligations des États à l'égard des conventions de l'OIT, revêtent une importance particulière dans ce contexte.

II. Négociation collective dans la fonction publique

Le Rapport de l'OIT « La négociation collective dans la fonction publique : un chemin à suivre » sera discuté lors de la 102^{ème} Conférence internationale du travail (CIT). Ce document a été préparé en s'appuyant sur les articles 19, 22 et 35 de la Constitution de l'OIT. Il s'agit de la première étude d'ensemble relative à la Convention sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978 (n°151), à la Convention sur la négociation collective, 1981 (n°154), à la Recommandation sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978 (n°159) et) la Recommandation sur la négociation collective, 1981 (n°163).

Le rapport énumère avec précision les nombreuses tentatives des gouvernements de vider d'une bonne partie de leur substance les dispositions des conventions et des recommandations qui prévoient un cadre pour la négociation collective dans le secteur public. Le document fournit également une analyse extrêmement pertinente de tous les aspects essentiels de ce processus. Le contexte de la crise économique et d'autres éléments y sont également très bien présentés.

Le rapport souligne, à juste titre, que la transposition des principes et des droits syndicaux fondamentaux énoncés dans la Constitution de l'OIT de 1919 et dans la Déclaration de Philadelphie aux conventions internationales du travail susmentionnées n'a pas été facile et qu'elle a demandé beaucoup de temps. Ces principes sont aussi vrais aujourd'hui qu'il y a un siècle, dans le secteur privé comme dans le secteur public.

Le rapport donne une analyse claire des avantages de la négociation collective dans le secteur public et rappelle que la fonction publique doit être efficace et efficiente afin de veiller à l'exercice des droits et d'améliorer la qualité de vie des citoyens en leur garantissant la sécurité publique, l'enseignement, la sécurité sociale, l'accès à la culture, l'accès au logement et l'application de la loi dans les nombreux domaines de compétences de la fonction publique. De plus, la fonction publique constitue un élément essentiel du développement économique et social durable, du bien-être des travailleurs – reposant sur des conditions d'emploi équitables – et de la pérennité des entreprises.

Pour atteindre cet objectif, il est indispensable que les institutions publiques fournissent des services de haute qualité – ce qui est souvent très complexe – et que le personnel soit suffisamment qualifié et motivé. Par ailleurs, la gestion publique doit être dynamique et politiquement neutre et respecter une

déontologie et une philosophie administrative propices à la lutte contre la corruption de l'administration et à l'utilisation des nouvelles technologies, en obéissant aux principes de confidentialité, de responsabilité, de fiabilité, de transparence et de non-discrimination, aussi bien en ce qui concerne l'accès à l'emploi que les prestations et les services offerts au public.

La PSI insiste sur le fait que le droit de grève est directement lié à la liberté syndicale. Trop souvent, les travailleurs/euses du secteur public sont privés de ce droit, en raison de la définition générale qui est donnée des « services essentiels ». Les gouvernements qui mettent volontairement les négociations en échec doivent rendre compte de leurs actes. La Commission rappelle que la ligne de démarcation entre la consultation et la négociation n'est pas toujours précise et que la consultation de bonne foi peut avoir une issue plus satisfaisante qu'une négociation collective purement conventionnelle sans réel désir d'obtenir des résultats. C'est donc l'esprit dans lequel les parties agissent qui est décisif. Le rapport indique clairement que, dans les systèmes qui ont opté pour la consultation et où le droit de grève est reconnu, les processus de consultation peuvent aboutir à des négociations authentiques lorsque les syndicats sont suffisamment puissants, étant donné que, à partir du moment où une grève éclate, le conflit doit être résolu. Cela montre bien la nécessité d'étendre le droit de grève à tous les travailleurs/euses du secteur public.

Souvent, les gouvernements se montrent « créatifs » dans leur interprétation de ces normes, en essayant d'élargir la définition des services essentiels et d'autres notions susceptibles de limiter la portée de la négociation collective ou du droit syndical, en plus des violations manifestes des droits humains et des droits fondamentaux des travailleurs. Les syndicats, partout dans le monde, s'appuient sur les mécanismes de contrôle de l'OIT pour lutter contre ces violations, protéger les travailleurs et renforcer le mouvement syndical, notamment dans le secteur public. En ces périodes de turbulences, il est important de se souvenir qu'une paix durable ne peut se construire que sur la justice sociale. C'est pourquoi nous devons préserver ces institutions et veiller à ce que leur autorité ne soit pas fragilisée. La PSI appelle les gouvernements à appliquer les recommandations des organes de surveillance de l'OIT, en coopération avec les partenaires sociaux.

Les Conventions n°151 et 154, qu'il s'agisse d'États unitaires ou fédéraux, s'appliquent en particulier aux personnels de la fonction publique, tels que les fonctionnaires des ministères et d'autres administrations publiques similaires, ainsi qu'à leurs agents auxiliaires et à toutes les autres personnes embauchées par le gouvernement. Elles s'appliquent également à tous les fonctionnaires et employés des autorités locales et à leurs organismes publics. En outre, le champ d'application des Conventions n°151 et 154 couvre les employés des entreprises publiques, les employés municipaux, les employés des institutions décentralisées et les enseignants du secteur public, qu'ils/elles appartiennent ou non à la catégorie des fonctionnaires au regard de leur législation nationale.

Quant à la Convention n°154, elle s'applique sans exception à tous les travailleurs du secteur privé. Toutefois, dans certains pays, le droit de négociation collective des fonctionnaires est peu, voire pas du tout, reconnu par la loi. Le droit de négociation collective devrait englober, en plus des employés de la fonction publique, les catégories suivantes de travailleurs (liste non exhaustive) : le personnel pénitentiaire, les sapeurs-pompiers, les gens de mer, les travailleurs indépendants ou temporaires, les travailleurs en régime de sous-traitance ou d'externalisation, les apprentis, les travailleurs non-résidents et à temps partiel, les travailleurs portuaires, les travailleurs du secteur agricole, les travailleurs des organisations religieuses ou caritatives, les travailleurs domestiques, les travailleurs des zones franches industrielles pour l'exportation, les travailleurs migrants, le personnel enseignant des institutions éducatives, ainsi que le personnel exerçant des fonctions techniques, administratives ou d'encadrement dans le secteur de l'éducation.

Le rapport aurait pu traiter plus en détail des droits des migrant-e-s qui travaillent dans le secteur public. Dans de nombreux pays, les employés sociaux et de santé qualifiés choisissent de quitter leur famille et de partir travailler à l'étranger dans l'espoir de gagner un salaire décent. Or, ils/elles sont confrontés à l'exploitation et à la discrimination et leur départ fragilise les services sociaux et de santé de leur communauté d'origine. La PSI travaille avec des syndicats du monde entier pour protéger les travailleurs migrants et veiller à ce qu'ils/elles ne soient pas exploités. La fonction publique devrait montrer l'exemple en termes de politiques d'intégration et de lutte contre la discrimination.

Il faut désormais donner la priorité à la lutte contre les contrats d'emplois précaires dans le secteur public. Malheureusement, de nombreuses catégories d'employés du secteur public se voient privées des droits et des avantages prévus par ces Conventions, ou subissent des restrictions d'une gravité plus ou moins importante. Nous voyons également que, dans de multiples administrations publiques, un nombre

significatif d'employés, pour ne pas dire la majorité, sont soit sous contrat régi par le droit du travail privé, soit exclus des précédents régimes légaux. L'externalisation, les contrats de courte durée et les contrats des sociétés de conseil sont de plus en plus fréquents dans le secteur public, ce qui va à l'encontre d'une fonction publique indépendante qui cherche à dispenser des services publics de qualité pour œuvrer en faveur de sociétés inclusives.

En principe, les restrictions qui s'appliquent aux employés du secteur public ne s'appliquent pas aux travailleurs soumis aux dispositions propres au droit du secteur privé, mais il s'agit très souvent de contrats de travail temporaires qui gênent considérablement le développement syndical et la négociation collective. La protection des représentants syndicaux sous contrat de courte durée est également source d'inquiétude. C'est pourquoi il faut étudier de toute urgence les moyens de renforcer la négociation collective et la liberté syndicale dans le secteur public.

La reconnaissance pose toujours problème pour certains de nos affiliés, qui se heurtent au refus injustifié d'être reconnus comme syndicats représentatifs ou qui se voient imposer un pourcentage exagérément élevé de densité syndicale pour qu'un agent de négociation collective puisse être reconnu. Dans la majorité des cas, il n'est pas possible de recourir à un organisme indépendant susceptible d'arbitrer ou de faciliter le dialogue entre les parties. Par exemple, en Corée du Sud, le KGEU (Korean Government Employees Union – Syndicat des employés du gouvernement coréen) n'a toujours pas été reconnu.

En ce qui concerne l'application des conventions et des recommandations, nous devons signaler que le rapport communique une série de bonnes pratiques. Le rapport identifie une hausse mondiale de la négociation collective et de la consultation bipartite dans le secteur public, en particulier en Europe, en Océanie et en Amérique latine, ce qui est encourageant. Le rapport étudie de manière détaillée les mesures de protection contre les actes de discrimination antisyndicale, parmi lesquels la charge de la preuve et l'inversion de la charge de la preuve en cas de discrimination antisyndicale présumée. Ces bonnes pratiques sont très appréciées et nous espérons que les gouvernements les adopteront largement.

Cependant, dans de trop nombreux cas, soit les gouvernements ne parviennent pas à adopter de législation, ou à la mettre en pratique, ou à fournir des mécanismes adaptés de contrôle et de règlement des conflits, soit ils vont à l'encontre de tous les principes des droits humains et empêchent les syndicats de protéger les droits des travailleurs en recourant à l'intimidation, aux pressions, à l'emprisonnement et même à l'assassinat de dirigeants et de membres syndicaux.

La législation prévoit généralement une protection contre les actes d'ingérence et de discrimination antisyndicale, ainsi que des ressources pour les représentants des travailleurs et des mécanismes de négociation collective bilatérale – bien que certaines disparités juridiques persistent dans plusieurs pays. Malgré tout, de nombreux syndicats signalent des difficultés pour appliquer ces dispositions dans la pratique. Souvent, les sanctions applicables ne sont pas assez dissuasives et les menaces, les mutations ou les licenciements de responsables syndicaux sont fréquents.

En ce qui concerne les aménagements consentis aux représentants des travailleurs, plusieurs problèmes sont à signaler. Tout d'abord, la législation est inadaptée au niveau du temps accordé aux responsables syndicaux pour leurs activités et ce congé leur est souvent refusé sans raison valable, voire réduit par l'employeur de manière unilatérale, au mépris des conventions collectives en place. Il convient ensuite de noter la difficulté d'accéder au lieu de travail, d'obtenir de l'employeur la déduction des cotisations syndicales et de surmonter les nombreux obstacles empêchant de solliciter des informations financières auprès des institutions publiques ou des administrations publiques.

Dans certains pays, la fonction publique semble ne pas avoir de mécanisme officiel de négociation collective. Dans d'autres pays, le contenu de la négociation est considérablement limité, dans la mesure où le gouvernement exerce son pouvoir pour régler unilatéralement de nombreuses questions, très souvent liées aux salaires. Lorsque la négociation collective existe et qu'elle mène à des accords, les syndicats éprouvent des difficultés à faire reconnaître la force contraignante de ces accords et à garantir leur application. Dans certains pays, les autorités excluent de mener des négociations collectives avec les organisations représentatives, invoquant des retards de renouvellement dans les comités exécutifs de ces organisations, alors que ces retards résultent de l'ingérence des instances de l'État dans les élections.

L'absence ou le mauvais fonctionnement des procédures de règlement des conflits est également une question importante. Parfois, l'accès limité à ces procédures ou le temps nécessaire à obtenir un

jugement relève d'un véritable déni de justice. Au niveau international, certains de nos affiliés demandent une amélioration significative de la capacité du Tribunal administratif de l'OIT, afin qu'il puisse continuer à rendre la justice dans des délais raisonnables.

Les syndicats font rarement confiance aux mécanismes de règlement des conflits, qu'ils considèrent comme impartiaux dans la mesure où ils sont souvent instaurés ou administrés par les institutions publiques. Le manque de recours, c'est-à-dire le manque de contrôle juridictionnel, est contraire aux garanties élémentaires qui caractérisent une procédure juste et, souvent, le mode de recours n'est pas prévu. Quoi qu'il en soit, la PSI encourage vivement ses affiliés à utiliser tous les recours légaux disponibles.

Par ailleurs, certains gouvernements ne respectent absolument pas le principe de la représentativité syndicale dans les négociations collectives, et ils préfèrent donner la priorité à des organisations proches du gouvernement. Nous devons signaler que cette attitude se manifeste également dans la composition de certaines délégations tripartites à la Conférence internationale du travail, au cours de laquelle le présent rapport sera présenté.

Le rapport souligne que l'examen des multiples allégations de violations des droits syndicaux qui ont été soumises au Comité de la liberté syndicale depuis son instauration en novembre 1951 indique que la restriction des libertés civiles et politiques est l'une des causes principales des violations de la liberté syndicale. Ces actes de violence et ces violations concernent également les employés du secteur public.

Le renforcement de la démocratie et de la justice sociale figure parmi les priorités de nos affiliés dans les pays où les droits syndicaux sont bafoués, ou dans les pays où les changements de régime nourrissent l'espoir de réformes démocratiques et de participation populaire, comme dans une bonne partie de la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord (MENA). Les droits civils et politiques sont indéniablement corrélés aux droits syndicaux et il ne peut y avoir de justice sociale sans démocratie, comme le demandent nos membres algériens et égyptiens.

Dans divers pays, le gouvernement persiste à s'immiscer dans les activités syndicales en arrêtant des dirigeants et des membres syndicaux, comme en Turquie, sous le prétexte que ces activités sont criminelles ; c'est ainsi que plus d'une centaine de syndicalistes ont été emprisonnés en même temps, pour des périodes indéterminées avant la tenue du procès. Cette situation est absolument inacceptable et constitue une grave violation des droits humains. Plus grave encore, nous devons rappeler les violentes répressions exercées à l'encontre des syndicats dans d'autres pays, tels que le Guatemala et la Colombie, où un/e syndicaliste est assassiné chaque mois en moyenne, en toute impunité. Cette impunité doit cesser. Des enquêtes judiciaires indépendantes doivent être instruites sans délai afin d'établir les faits et les violations et de déterminer les responsabilités, de sanctionner les auteurs et les instigateurs pour empêcher que de tels actes ne se reproduisent.

III. Le chemin à suivre

Si l'on prend en compte toutes les questions exposées ci-dessus, il semble tout à fait approprié d'élargir le champ d'application des programmes de l'OIT pour promouvoir la négociation collective dans le secteur public, l'objectif étant de résoudre ces nombreux problèmes au moyen d'une action ciblée, notamment dans les Programmes par pays de promotion du travail décent, qui prévoient des mécanismes de surveillance et de règlement des conflits. Nous appelons l'OIT à donner la priorité au problème du travail précaire dans le secteur public. La PSI sollicite également un réexamen de toutes les conventions qui définissent les services essentiels. Nous demandons par ailleurs une attention accrue à l'égard des questions relatives au secteur public dans tous les domaines d'activité de l'OIT.

Le rôle des services publics, en ce qui concerne le contrôle des conditions de travail dans l'ensemble des secteurs de l'économie, est également primordial. C'est pourquoi il est important de renforcer l'administration et l'inspection du travail, ainsi que toutes les autres instances de contrôle.

Les questions d'égalité auraient pu être développées davantage dans le rapport. Les conventions collectives du secteur public doivent mettre en avant, ce qui est souvent le cas, la question de l'égalité de rémunération, basée sur une politique publique d'égalité des genres qui vise à promouvoir l'égalité dans tous les domaines. De même, les droits des travailleurs/euses LGBT doivent figurer dans les conventions collectives du secteur public. Non seulement en tant qu'employeur, mais aussi en tant que fournisseur de services, le secteur public se doit d'être exemplaire.

Nous tenons également à attirer l'attention sur l'importance de créer des perspectives d'emploi pour les jeunes travailleurs/euses. À travers le monde, le chômage des jeunes monte en flèche. Cette crise peut sans doute être en partie résolue en générant un plus grand nombre d'emplois pour les jeunes dans le secteur public, et en établissant un environnement propice au développement des compétences des jeunes. Nous demandons à l'OIT de travailler en étroite collaboration avec la PSI sur les questions liées à la migration, étant donné que le secteur public joue un rôle dominant dans les politiques de lutte contre la discrimination et qu'il contribue à l'intégration des travailleurs migrants sur le marché du travail. À l'avenir, le travail de l'OIT devra mettre davantage l'accent sur la dimension d'égalité vis-à-vis de la négociation collective dans le secteur public.

L'Internationale des services publics s'associe à la Commission pour lancer un appel énergique en faveur des Conventions n°151 et 154 de l'OIT qui, alliées aux Conventions N°87 et 98, représentent des instruments indispensables pour la gouvernance de sociétés démocratiques, quel que soit leur niveau de développement, pour l'amélioration de l'efficacité et de l'efficiencia de la fonction publique et pour la lutte contre la discrimination, dans de nombreux pays, entre les secteurs privé et public, notamment en ce qui concerne la reconnaissance et la promotion de la négociation collective. Nous rappelons également que les pays qui ont ratifié les conventions doivent réexaminer la mise en œuvre du dialogue social dans leurs services publics, dans l'objectif de renforcer leurs mécanismes et leurs institutions.