

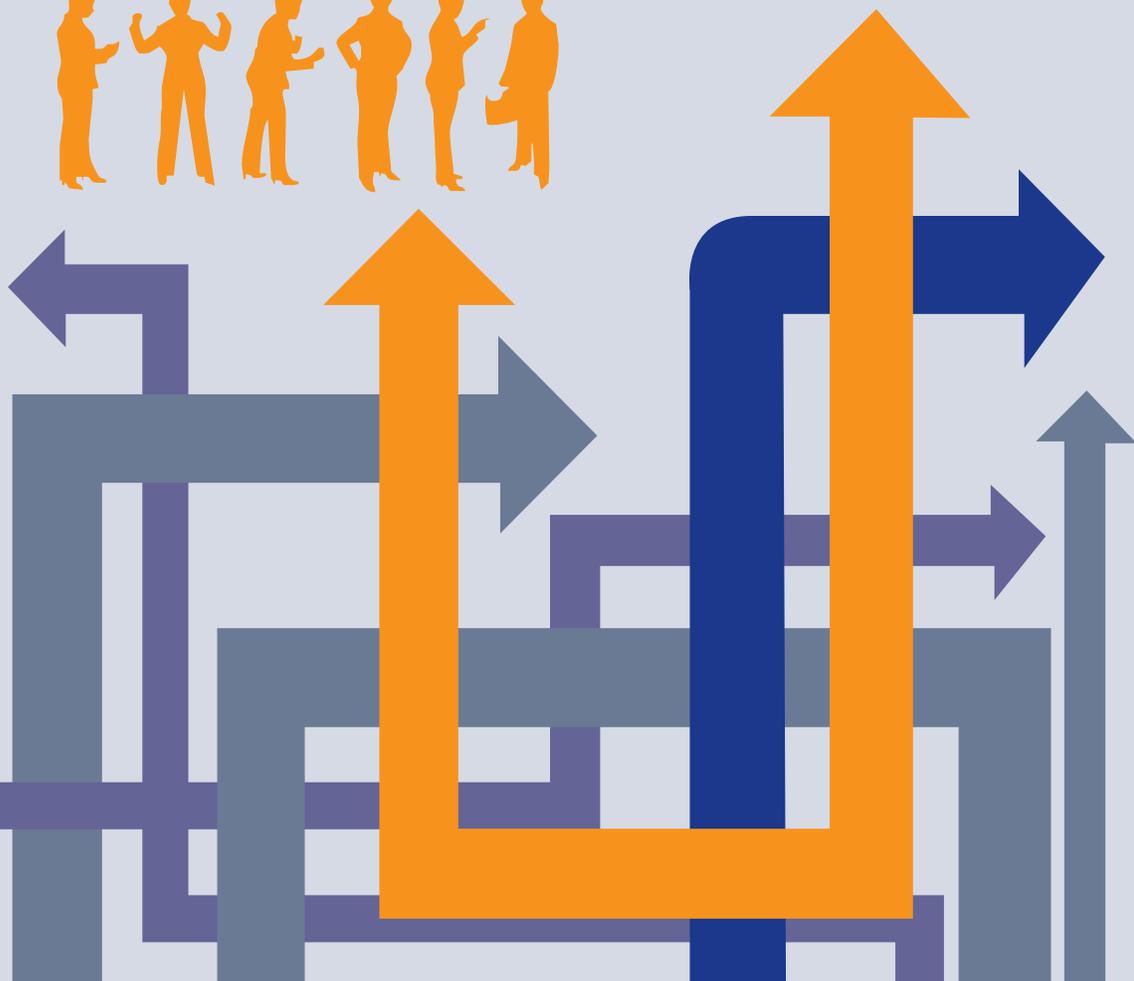


Bureau
international
du Travail
Geneva

Promouvoir des approches constructives des relations de travail dans le service public



EXEMPLES DE CONVENTIONS COLLECTIVES



Promouvoir des approches constructives des relations de travail dans le service public

EXEMPLES DE CONVENTIONS COLLECTIVES

Supplément au Manuel
sur la négociation collective et le règlement
des différends dans le service public

Les publications du Bureau international du Travail jouissent de la protection du droit d'auteur en vertu du protocole n° 2, annexe à la Convention universelle pour la protection du droit d'auteur. Toutefois, de courts passages pourront être reproduits sans autorisation, à la condition que leur source soit dûment mentionnée. Toute demande d'autorisation de reproduction ou de traduction devra être envoyée à l'adresse suivante: Publications du BIT (Droits et licences), Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse, ou par courriel: rights@ilo.org. Ces demandes seront toujours les bienvenues..

Bibliothèques, institutions et autres utilisateurs enregistrés auprès d'un organisme de gestion des droits de reproduction ne peuvent faire des copies qu'en accord avec les conditions et droits qui leur ont été octroyés. Visitez le site www.ifro.org afin de trouver l'organisme responsable de la gestion des droits de reproduction dans votre pays.

Promouvoir des approches constructives des relations de travail dans le service public : exemples de conventions collectives: supplément au Manuel sur la négociation collective et le règlement des différends dans le service public / Bureau international du Travail, Département des politiques sectorielles. - Genève: BIT, 2016

ISBN: 9789222303717; 9789222303724 (web pdf)

International Labour Office. Sectoral Activities Dept.

Egalement disponible en anglais: *Promoting constructive approaches to labour relations in the public service: Examples from collective agreements - A Supplement to the Manual on Collective Bargaining and Dispute Resolution in the Public Service* ISBN 9789221303718; 9789221303725 (web pdf), Genève, 2015, et en espagnol: *Fomento de enfoques constructivos en las relaciones laborales en la administración pública : ejemplos de convenios colectivos - Suplemento del Manual sobre la Negociación Colectiva y Resolución de Conflictos en la Administración Pública* ISBN 978-92-2-330371-6 (print); 978-92-2-330372-3 (web pdf), Genève, 2015.

collective bargaining / labour dispute settlement / good practices / public administration / public sector / developed countries / developing countries

13.06.5

Données de catalogage du BIT

Les désignations utilisées dans les publications du BIT, qui sont conformes à la pratique des Nations Unies, et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Bureau international du Travail aucune prise de position quant au statut juridique de tel ou tel pays, zone ou territoire, ou de ses autorités, ni quant au tracé de ses frontières.

Les articles, études et autres textes signés n'engagent que leurs auteurs et leur publication ne signifie pas que le Bureau international du Travail souscrit aux opinions qui y sont exprimées.

La mention ou la non-mention de telle ou telle entreprise ou de tel ou tel produit ou procédé commercial n'implique de la part du Bureau international du Travail aucune appréciation favorable ou défavorable.

Les publications et les produits numériques du Bureau international du Travail peuvent être obtenus dans les principales librairies ou auprès des plat-formes de distribution numérique. On peut aussi se les procurer directement en contactant ilo@turpin-distribution.com. Pour plus d'information visitez notre site Web: www.ilo.org/publns ou contactez ilopubs@ilo.org.

Préface

Le dialogue social, y compris la négociation collective, est un pilier essentiel de l'Organisation internationale du Travail, de même qu'un objectif stratégique de l'Agenda pour le travail décent. Il devrait faire partie intégrante des réglementations relatives aux relations de travail dans le secteur public. Le dialogue et la négociation peuvent et devraient être des facteurs essentiels d'efficacité, de performance et d'équité des services publics. Pourtant, en raison d'intérêts discordants, ni le dialogue ni la négociation n'échappent aux conflits. Si l'on encourage les autorités et les syndicats à intégrer cette dynamique au secteur public où la paix sociale a une valeur toute particulière pour la population, il convient d'accorder une attention spéciale à la gestion des conflits, surtout en période de réductions budgétaires et d'austérité.

L'objectif du *Manuel sur la négociation collective et le règlement des différends dans le service public* (2011) (le Manuel) était d'offrir une compilation de bonnes pratiques en matière de prévention et de résolution des différends dans les services publics. Il entendait présenter une série de mécanismes, généralement interdépendants, conçus par des gouvernements et des partenaires sociaux du monde entier pour éviter et régler les différends – et particulièrement, les conflits d'intérêts lors de négociations collectives – au sein des services publics. Plus spécifiquement, l'objectif du Manuel était d'identifier des approches et des pratiques dans le monde ayant permis aux syndicats et aux employeurs du secteur public de mener des négociations sur les salaires et les conditions de travail sur un pied d'égalité, n'impliquant qu'une interruption minimale des services publics et mettant en œuvre les articles 7 et 8 de la convention n° 151 sur les relations de travail dans la fonction publique (1978). Il a été chaleureusement salué par les mandants de l'OIT et a déjà été traduit en 10 langues.



Les participants au Forum de dialogue mondial sur les défis à relever en matière de négociation collective dans la fonction publique, qui s'est tenu à Genève du 2 au 4 avril 2014, ont recommandé que le Bureau international du Travail mène des recherches sur la diversité des pratiques en matière de dialogue social, en particulier sur la négociation collective, dans différents pays. Il s'agit de fournir aux pays des informations leur permettant d'améliorer leurs propres pratiques, d'envisager de meilleures réponses aux situations de crise et de lever les obstacles à la ratification des conventions n^{os} 151 et 154.

S'appuyant sur ces principes et suivant le mandat confié par le Forum, le Département des activités sectorielles (SECTOR) du BIT présente une sélection de bonnes pratiques de négociation collective dans le service public, principalement issues de l'administration publique. Ce recueil montre de quelle façon les parties négociatrices ont transposé dans des conventions collectives les préceptes exposés dans le Manuel. Il n'y a pas de meilleure façon de montrer la contribution de la négociation collective à la paix sociale et au progrès que de présenter des propositions librement consenties entre parties.

Le présent supplément entend fournir aux négociateurs et aux spécialistes des relations de travail dans le service public des façons de parvenir à des accords cohérents et constructifs qui encouragent la qualité et l'indépendance des services publics, comme l'a souhaité la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations dans son rapport pour la Conférence internationale du Travail de 2013, et confirmés par les participants du Forum de dialogue mondial. À cet égard, SECTOR pense que les présentes pages contribueront à parvenir à une participation constructive des organisations des travailleurs et des employeurs des services publics.

Les dispositions présentées ont été principalement compilées par SECTOR, mais ont aussi été proposées par des organisations affiliées à l'Internationale des services publics (ISP), et extraites du site web de la Fondation WageIndicator. Le présent supplément est le résultat de la compilation de Carlos Carrion-Crespo, du Département des activités sectorielles (SECTOR). Nous adressons nos remerciements à Andrea Betancourt, consultante au BIT, et à Jurgen Buxbaum, responsable technique à l'ISP, pour leur contribution à cet effort. Nous souhaitons également remercier Minawa Ebisui et Sarah Doyle, du Département de la gouvernance et tripartisme (GOVERNANCE), ainsi que Peter Fremlin, du Service des questions de genre, de l'égalité et de la diversité (GED) et Juan Lucero, de SECTOR, pour leurs nombreuses observations sur l'avant-projet.

Alette van Leur
Directrice, Département des activités
sectorielles (SECTOR)



Tables des matières

Préface	iii
Liste des acronymes	viii
Introduction	1
Objectifs et contexte	8
PARTIE I. Prévention des conflits	12
Le cadre	12
Le dialogue social comme point de départ	12
Changer les mentalités	19
Représentants à la négociation	21
Clauses de sécurité syndicale.....	23
Mécanismes de coordination pour la représentation du personnel	23
Respect des droits civils et politiques	26
Facilités accordées aux organisations d'agents publics	28
Système de retenue des cotisations syndicales à la source	29
Temps libre pour mener des activités syndicales	30
Accès aux lieux de travail	31
Locaux et équipement	34
Les niveaux de négociation et la coordination entre les différents niveaux	35
Définition centralisée du champ d'application des accords sectoriels et locaux.....	35
Tables de négociation décentralisées, coordonnées	36
Réglementation de la négociation au niveau de l'entreprise	38
Getting to Yes	40
Méthodes et modèles de négociation	40
Confiance et négociation.....	41
Methodologies participatives	43
Consultation et négociation	45
Consultations à thème	47
Consultations générales	49
Participation des représentants des travailleurs aux réunions de la direction.....	51
Obligation de négocier de bonne foi	52

Recherches	53
Avant de négocier.....	54
Recherche commune sur un thème	56
Recherches à propos des accords existants	58
Facilitation active des négociations.....	59
Question relative au genre.....	59
Traitement égal.....	60
Égalité des chances	60
Commissions communes	61
Travailleurs handicapés	62
Modèle de «l'acteur communautaire»	63
Approches mixtes.....	64
Coordination entre les accords et la législation en vigueur	65
Pérennité des accords	66
Clarté des accords.....	66
Durée des accords	69
Mise en œuvre commune des accords	71
Règlement conjoint des problèmes	72
Règlement des différends liés à l'interprétation ou à l'application des accords	78
Obligation de maintien de la paix sociale	86
Faire face aux changements survenus dans les résultats négociés	89
Portée de la négociation des changements prévus	91
Faire face aux effets de la crise financière	92
PARTIE II. Règlement des différends	93
Mécanismes de règlement des différends.....	93
Secrétariats communs.....	94
Conciliation et médiation	95
Arbitrage	96
Action collective.....	98
Intégration.....	99
Observations finales.....	102
Conventions collectives consultées	103
Instruments de l'OIT cités	107



Liste des acronymes

ACAS	Service de conseil, de conciliation et d'arbitrage du Royaume Uni
AGE	Administration générale de l'Etat espagnol
CEACR	Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations de l'OIT
CIVEA	Comité d'interprétation, de vigilance, d'étude et d'application (Espagne)
CoPAR	Comité permanent d'Argentine sur l'application et les relations de travail
EUPAE	Réseau européen des employeurs des administrations publiques
FYROM	Ex-République Yougoslave de Macédoine
MMNB	Organe de négociation des cadres intermédiaires des services d'incendie et de secours des autorités locales du Royaume Uni
NAPEMA	Association des Employés de NAPOLCOM (Philippines)
NAPOLCOM	Commission nationale de police des Philippines
NJC	Conseil national mixte du Royaume-Uni pour les services d'incendie et de secours des autorités locales
OIT	Organisation internationale du travail
SST	Sécurité et santé au travail
TUNED	Délégation syndicale de l'administration nationale et européenne
UGAWU	Syndicat des travailleurs ougandais du gouvernement et des travailleurs alliés
UNA	Université nationale du Costa Rica

Introduction

En 2013, la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations soulignait que le dialogue social et la négociation collective pouvaient aider les services publics à conserver:

“ [...] un personnel suffisamment qualifié et motivé, et une gestion publique et une culture administrative dynamiques et dépolitisées qui privilégient l'éthique et combattent la corruption administrative, qui intègrent les nouvelles technologies et se fondent sur les principes de confidentialité, de responsabilité, de fiabilité, d'une gestion transparente et sur le principe de non-discrimination, concernant tant l'accès à l'emploi que les prestations et les services aux citoyens¹.

La négociation collective contribue à la paix sociale, à l'adaptation aux changements économiques et politiques, à la lutte contre la corruption et à la promotion de l'égalité². C'est pour cette raison que la Commission d'experts rappelle aux mandants que l'objectif de la convention n° 151 «n'est pas de mettre en cause continuellement la stabilité des règles et des principes fondamentaux applicables aux fonctionnaires (souvent inscrit dans les dispositions juridiques) – ce qui n'aurait pas de sens –, mais de faire en sorte que la détermination ou la modification de ces règles se fasse dans le cadre d'un dialogue social, en fonction des besoins, lorsque les parties sont d'accord»³. Les participants au Forum de dialogue mondial sur les défis à relever en matière de négociation collective dans la fonction publique, qui s'est tenu à Genève du 2 au 4 avril 2014, ont convenu que la négociation collective «devrait avoir pour objectif non seulement de traiter l'aspect

1 BIT: *Étude d'ensemble relative aux relations de travail et à la négociation collective dans la fonction publique*, Rapport III (Partie 1B), Conférence internationale du Travail, 102e session (Genève, 2013 – ci-après dénommée Étude d'ensemble 2013), paragraphe 224.

2 Idem, paragraphes 227 à 229.

3 Idem, paragraphe 268.



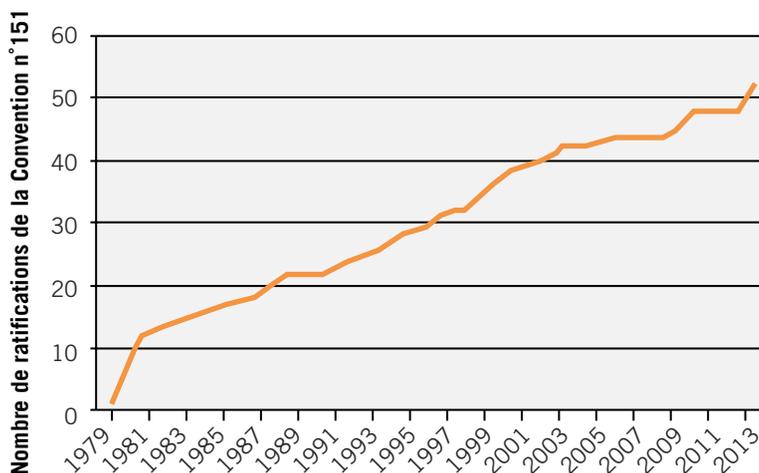
technique des conditions de travail, mais également de favoriser l'instauration de conditions qui permettent aux travailleurs de la fonction publique d'exécuter leurs tâches avec motivation et de façon efficace [...] créant des conditions transparentes qui puissent permettre à la fonction publique de développer une culture éthique capable d'empêcher la corruption.»

Les recherches menées par le BIT indiquent que les principales mesures anti-crise adoptées avant 2011 ont fait l'objet de consultations avec les partenaires sociaux dans 51 pays sur 131 pour lesquels des données étaient disponibles (soit 39 pour cent)⁴. En réalité, le dialogue social a permis d'augmenter la vitesse d'adoption des nouvelles mesures⁵. Plusieurs municipalités européennes et représentants des travailleurs disposaient des capacités d'adaptation pour réagir aux mesures d'austérité au niveau local⁶. Dans ces cas-là, les principes de la convention n° 151 les ont aidés à réduire ou à surmonter les obstacles potentiellement dangereux. En effet, on note un intérêt grandissant au sein des services publics envers le renforcement des mécanismes de consultation et de négociation: depuis 2008, le Botswana, la Colombie, le Mozambique, la Turquie et l'Uruguay ont adopté des mesures octroyant la négociation collective aux fonctionnaires. En outre, le Costa Rica, la République dominicaine et la République de Corée ont adopté d'autres mécanismes de consultation.

-
- 4 BIT: «Employment protection and industrial relations: Recent trends and labour market impact», dans *Rapport sur le travail dans le monde 2012* (Genève, Institut international d'études sociales, 2012), pages 35–57. Voir également BIT: *Social unrest index 2010-13* et Commission européenne: *Industrial Relations Report in Europe 2014* (2015), page 83.
 - 5 Vaughan-Whitehead (dir. de publication.), *Public Sector Shock* (Edward Elgar, 2013); Y. Ghellab et coll.: «Social dialogue and social security governance: A topical ILO perspective», dans *International Social Security Review* (volume 64, no 4, octobre-décembre 2011), pages 39–56.
 - 6 P. Leisink et coll.: *Are there possibilities to make the best of the economic crisis? A comparative study of social dialogue in local government in Italy, the Netherlands and the UK*, document présenté lors de la conférence européenne ILERA de 2013.

En mars 2015, 53 États membres avaient ratifié la convention n° 151. Seulement entre 2013 à 2015, les gouvernements de Bosnie-Herzégovine, de l'ancienne République yougoslave de Macédoine, du Maroc, de la Fédération de Russie et de la Tunisie l'ont ratifiée. Dans le cas du Maroc, la ratification faisait suite à la signature d'un accord tripartite de 2011 concernant la fonction publique qui traite les questions telles que les augmentations de salaire, la formation et les qualifications, la transparence, les pensions de retraite, la liberté d'association et le droit de grève⁷.

Évolution des ratifications de la Convention n° 151 sur les relations de travail dans la fonction publique depuis 1978



Les gouvernements du Bénin, de la République tchèque, du Kenya et de la République arabe syrienne ont placé la convention à l'ordre du jour de leurs consultations tripartites. De la même façon, la convention n° 151 est l'une des priorités des programmes par pays de promotion du travail

⁷ Rapport final de la discussion, Forum de dialogue mondial sur les défis à relever en matière de négociation collective dans la fonction publique, paragraphe 16.



décent (PPTD) du Bénin, de la Bosnie-Herzégovine, de la République dominicaine, du Lesotho, de Madagascar, de la Namibie et de la Serbie; quant aux PPTD du Cambodge, de la République démocratique populaire lao, de la République de Moldavie, du Mozambique et d'Ukraine, ils soutiennent la négociation collective dans le secteur public. Le plan philippin 2011-2016 pour le travail et l'emploi ainsi que la résolution de 2011 des ministres du Travail de la Communauté de développement de l'Afrique australe considèrent également la convention comme une priorité. Le rapport de l'Étude d'ensemble de 2013 comprend des requêtes d'assistance technique de la part des gouvernements du Bénin, de l'État plurinational de Bolivie, du Chili, du Costa Rica, de la République tchèque, de la Jordanie, du Paraguay, du Sénégal, des Seychelles, du Viet Nam et du Zimbabwe. Cette aide peut revêtir différentes formes, mais, dans son rapport, la Commission souligne «le facteur clé dans la mise en œuvre des conventions n^{os} 151 et 154 n'est pas la forme de l'accord collectif ou sa force juridique,, ou s'il doit être incorporé dans un texte juridique pour être efficace, ou s'il peut être appliqué directement sans avoir été approuvé par un autre organisme, mais plutôt si le contenu de cet accord est appliqué dans la pratique (principe d'effectivité)»⁸. Le présent supplément entend fournir des exemples concrets d'actions qui peuvent contribuer à cet objectif.

Il cherche aussi à soutenir les efforts menés pour améliorer les relations de travail et pour ratifier la convention, dans ces pays ainsi que dans d'autres, en montrant de quelle façon elle peut être mise en œuvre efficacement grâce au dialogue social et à la négociation collective. Dans cette optique, le supplément comprend des dispositions issues de conventions collectives conclues au sein de l'administration

8 BIT: Étude d'ensemble 2013, paragraphe 266.

publique de pays du monde entier répondant aux critères suivants:

1. points communs avec les objectifs et les prescriptions de la convention n° 151;
2. niveau élevé de dialogue social entre les parties, associant des représentants de l'ensemble ou de la plupart des principaux acteurs du lieu de travail;
3. processus de négociation collective proprement dit (par opposition aux forces, organismes et processus extérieurs) qui aboutit régulièrement à des accords;
4. création d'institutions et mesures de soutien en faveur du processus de négociation, tels que la facilitation, la médiation et, de manière sélective et le cas échéant, l'arbitrage;
5. taux de réussite élevé en matière de règlement des différends relatifs à la négociation collective, avec une interruption minimale des services;
6. accords généralement acceptables par les parties et dont la durée correspond à la durée de validité prévue des accords, et qui renforcent les relations entre les parties; et
7. contribution au bon fonctionnement du secteur public.

À l'instar du Manuel, le supplément n'entend pas prôner le système d'un pays en particulier, même s'il est fréquemment fait référence à certains, mais cherche à compiler différentes idées liées à la prévention des différends et à leur résolution, et à les présenter aux pays qui envisagent de revoir leur propre système. Les efforts de prévention et de règlement des conflits ne sont jamais complets ni parfaits, et tous les changements ne s'accompagnent pas toujours de progrès. Néanmoins, certaines démarches sont plus à même de concilier des objectifs politiques de justice sociale, d'inclusion sociale, de progrès économique et de fourniture efficace de services,



et le présent supplément présente des exemples de mesures communes, indépendantes et volontaires prises par les parties pour y parvenir.

Toutefois, il est parfois impossible de transposer un système qui fonctionne pourtant correctement dans un autre contexte. Les éléments qui sous-tendent un système sont cruciaux et doivent être pris en considération. Les institutions, les politiques et les pratiques sont propres à un pays et à son histoire, et ne sont pas conçues pour être répliquées à la lettre ailleurs. Par exemple, il n'est possible de comprendre le fonctionnement d'instituts spéciaux sur les relations de travail que s'ils sont replacés dans des circonstances nationales définies. En outre, en raison du contexte politique du service public, les politiques gouvernementales ne sont pas sans effet sur la négociation collective. Pourtant, avant d'adopter leur propre mécanisme, les négociateurs et les médiateurs peuvent s'inspirer d'autres systèmes, et en retirer des idées et des principes reproductibles, surtout lorsqu'ils ont été adoptés au cours de véritables processus de consultation. Le présent supplément entend fournir ce genre d'exemples de bonnes pratiques.

Structure du supplément

Le supplément est divisé en deux parties. Il débute par une série de propositions de base pour les textes qui suivent, y compris des conventions collectives qui les reprennent et les déclarations de la Commission d'experts dans son rapport à la Conférence internationale du Travail de 2013 à propos des conventions n^{os} 151 et 154. Il part avant tout de l'idée selon laquelle les principales parties doivent mener un dialogue social sur les fondements mêmes de leur relation. Ensuite, passant du général au particulier, le supplément aborde le thème de l'autonomie dans le processus de négociation, ainsi que d'autres éléments du mécanisme, énonce des approches

et des méthodes de prévention des différends et, enfin, dans sa deuxième partie, aborde des approches et méthodes de règlement des conflits. Le présent supplément n'entend pas remplacer le Manuel ni fournir des orientations en matière de compétences de négociation ou de conciliation que de nombreuses autres publications du BIT abordent. Par exemple, les institutions chargées du dialogue social et de la négociation collective ne seront évoquées ici que dans la mesure où elles sont mises en place par des conventions collectives.



© OIT/M. Crozet



Objectifs et contexte

Un environnement coopératif de relations professionnelles où transparaît un engagement solide à l'égard de la concertation politique, par opposition à la contestation, est moins propice aux conflits sociaux. La principale caractéristique de la concertation est la gestion commune de politiques par les gouvernements, les employeurs et les syndicats, de même qu'une volonté ferme de faire participer le personnel. Le présent supplément repose sur l'idée que la coopération, grâce au dialogue social et à la négociation collective, peut aider à modifier la culture de l'organisation, comme l'a montré le travail du professeur Peter Turnbull, et à accroître les chances de parvenir à des réformes fructueuses.

Le développement organisationnel peut se définir comme une tentative d'amélioration de l'efficacité organisationnelle en redynamisant et en renouvelant les ressources techniques et humaines de l'organisation. Ces activités se concentrent sur un changement planifié (par opposition à un changement de circonstance). Le processus peut suivre une approche «descendante», «parallèle» ou «ascendante». Le changement directif (approche descendante) est très répandu et est souvent très efficace lorsqu'il s'agit de modifier le comportement des individus au sein d'une organisation. La réorganisation (approche parallèle) permet souvent de se rendre compte des liens entre différents processus et peut conduire à des changements d'attitude et de comportement. Toutefois, si une organisation souhaite modifier sa culture, elle devra donner un pouvoir décisionnel au personnel.

Intéressons-nous à ces différents types de changement:

- Comportementaux – ces changements ont trait aux modalités d'exécution de tâches et de procédures précises, la réussite se mesurant aux fluctuations par rapport à un cadre donné, comme des indicateurs de performance. Souvent, les individus modifieront ce qu'ils doivent faire si l'em-

ployeur ou le gouvernement le leur demande (c'est-à-dire qu'ils répondent à la direction, à un processus descendant de changement).

- D'attitude – ces changements entendent modifier la perception ou la compréhension d'une situation ou d'un processus grâce à des changements d'attitude menant à de nouveaux comportements. Une réorganisation permet souvent au personnel de se rendre compte de la façon dont leurs actions interagissent avec celles d'autres personnes de l'organisation, et cette prise de conscience peut conduire à un changement d'attitude.
- Culturels – il faut des changements plus profonds pour parvenir à des modifications générales de principes, de valeurs et de normes qui conduiront à des changements d'attitude et de comportement.

La culture organisationnelle a été définie comme «l'ensemble des hypothèses fondamentales qu'un groupe donné a inventé, découvert ou mis au point en apprenant à résoudre ses problèmes d'adaptation à son environnement ou d'intégration interne, et qui a été suffisamment éprouvé pour être considéré comme valide et donc être transmis aux nouveaux membres comme la façon juste de percevoir, de penser et de ressentir par rapport à ces problèmes»⁹. La culture d'une organisation perdure relativement dans le temps et est «considérée comme acquise» – elle s'intègre tellement aux comportements et aux attitudes des personnes qui l'adoptent qu'ils n'en sont plus conscients jusqu'à ce qu'elle, ou à moins qu'elle entre en conflit avec une autre culture.

Nombre de débats portent sur la capacité des structures à changer de culture. Karen Legge compare ce processus à l'apprentissage du surf où il est essentiel de comprendre

⁹ E. Schein: *Organizational Culture and Leadership* (John Wiley & Sons, 2006), page 17.



le fonctionnement des courants et des vents, ce qui diffère évidemment de vouloir changer les marées ou le rythme fondamental d'un océan¹⁰. Dans la métaphore de Karen Legge, les marées représentent la dynamique d'un lieu de travail qui peut entrer en conflit ou non avec les actions que les réformateurs, représentés dans notre exemple par le surfer, adoptent pour gérer le changement. Le dialogue social et la négociation collective peuvent aider en faisant apparaître les intérêts des travailleurs, en établissant la confiance entre les parties et à l'égard du processus de changement lui-même, et en leur donnant les moyens de réaliser les objectifs de l'organisation. Plusieurs négociations collectives considèrent cette autonomisation comme leur objectif principal.



© OIT/M. Crozet

10 K. Legge: *Human Resource Management: Rhetoric and Realities* (Londres, Macmillan, 1995).

Comme nous le verrons dans le présent supplément, le dialogue social et la négociation collective peuvent aussi renforcer les efforts de professionnalisation des agents de la fonction publique en institutionnalisant les échanges d'informations bidirectionnels et les accords mutuels pour mettre en place des mécanismes de collaboration en vue de l'amélioration des services, mais aussi en prévoyant, entre autres, des dispositions relatives au recrutement et à la sélection, à la gestion des performances, au plan de carrière et à la formation. Le dialogue social offre la possibilité d'exploiter l'expertise que le personnel développe à travers leurs échanges avec le public, qui est la même expertise à laquelle se réfèrent les tribunaux lorsqu'ils examinent des décisions adoptées par des organes de l'exécutif. À ce propos, les garanties établies par la convention n° 151 (1978) peuvent devenir des outils de participation et d'autonomisation susceptibles d'amener un engagement à long terme des travailleurs et de la direction envers le développement organisationnel.



PARTIE I.

Prévention des conflits

Le cadre

Le dialogue social comme point de départ

Une étude de 2009 laisse entendre que la limitation de la portée de la négociation collective pourrait avoir des effets négatifs sur la réforme en poussant les syndicats à adopter une position défensive dans les quelques domaines où ils ont de l'influence, plutôt que de coopérer en vue d'améliorer la qualité des services¹¹. Le lecteur est encouragé à consulter d'autres publications du BIT sur le dialogue social dans les services publics, mais nous insérons ici certaines de leurs remarques et conclusions:

- “ Il n'existe pas de définition universellement acceptée du dialogue social. Le dialogue social peut avoir lieu à différents niveaux et sous différentes formes, en fonction des contextes nationaux.
- “ Selon la définition opérationnelle assez large employée par l'OIT, qui vise à refléter la diversité des processus et des pratiques en vigueur à l'échelle mondiale, le dialogue social englobe toutes formes de négociation, de consultation ou d'échange d'informations entre représentants des gouvernements, des employeurs et des travailleurs sur des questions d'intérêt commun liées à la politique économique et sociale.
- “ Le dialogue social est à la fois un moyen de réaliser des objectifs sociaux et économiques, mais aussi un objectif en soi, dans la mesure où il permet aux personnes de faire entendre leurs voix et leurs intérêts dans la société et sur les lieux de travail. Il peut être bipartite, entre les travailleurs et les employeurs (les «partenaires sociaux» auxquels l'OIT fait référence) ou tripartite, en incluant le gouvernement. Le dialogue social permet d'améliorer l'élaboration

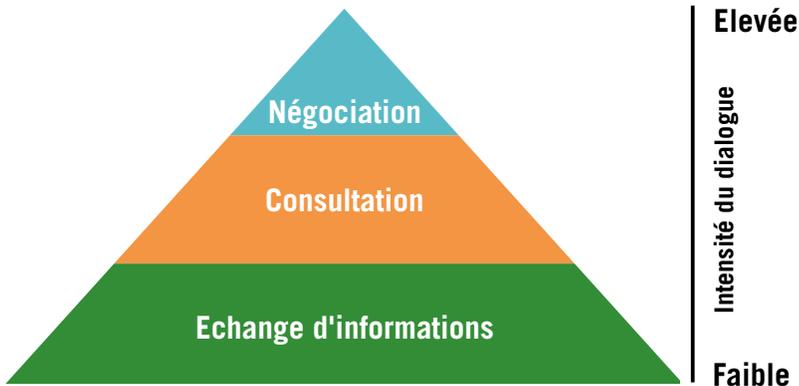
11 M.H. Malin: «The Paradox of Public Sector Labor Law», dans *Indiana Law Journal*, Vol. 84, no 4, page 1369.

des mesures politiques, de contribuer à l'efficacité de leur mise en œuvre et de renforcer la qualité des résultats¹².

Une des grandes leçons à tirer est que les réformes ne peuvent conduire au succès que si elles sont conçues et mises en œuvre avec la coopération de toutes les parties prenantes qui subiront les conséquences de ces réformes, et en les consultant¹³.

Qui dit dialogue social, dit partage de toutes les informations pertinentes, consultation et négociation entre les représentants des gouvernements, des employeurs et des travailleurs sur des questions présentant un intérêt commun et qui se rapportent aux politiques économiques et sociales. Le dialogue social a des significations larges et variés à travers le monde: il devrait intervenir à tous les stades appropriés du processus de prise de décision; il ne devrait pas avoir un caractère trop normatif; il devrait être adapté aux circonstances et intégrer en particulier ceux qui sont touchés par les changements/décisions¹⁴.

Le triangle du dialogue social



Source: Ishikawa, J. 2003. *Caractéristiques du dialogue social national: Document de référence sur le dialogue social*. Genève: BIT.

-
- 12 BIT: *Le dialogue social tripartite au niveau national – Guide de l'OIT pour une meilleure gouvernance* (2013), page 12.
- 13 V. Ratnam et S. Tomoda: *Guide pratique pour le renforcement du dialogue social dans la réforme des services publics* (Genève, BIT, 2005), page iii. Voir aussi le paragraphe 2 de la recommandation (no 159) sur les relations de travail dans la fonction publique (1978) jointe en annexe.
- 14 Idem, page 3.



L'échange d'informations est le processus le plus fondamental du dialogue social. S'il n'implique pas de véritable discussion ou d'action concernant les questions soulevées, il offre toutefois, un solide point de départ en vue d'un dialogue social plus concret. La consultation est pour les partenaires sociaux un moyen non seulement de partager des informations, mais aussi de s'engager dans un dialogue approfondi portant sur les questions abordées. [...] Négociation collective et concertation politique peuvent être considérées comme les deux principales formes de négociation. La négociation collective est l'une des formes de dialogue social les plus répandues et elle est institutionnalisée, dans de nombreux pays. Elle consiste en des négociations entre, d'une part, un employeur, un groupe d'employeurs ou des représentants d'employeurs et, d'autre part, des représentants de travailleurs, ayant pour objet de résoudre les problèmes liés aux salaires et aux conditions d'emploi.¹⁵

L'Organisation internationale du Travail reconnaît que la définition et le concept du dialogue social fluctuent dans le temps et d'un pays à l'autre. Le dialogue social peut être informel et de circonstance, ou institutionnalisé et formel, voire un mélange des deux. Le dialogue social peut aussi être mené avec la participation des organisations de travailleurs et d'employeurs et du gouvernement (tripartite), mais il peut être bipartite (par exemple, dans le cadre de la négociation collective), ou encore «tripartite plus» et inclure d'autres organisations¹⁶. Les processus informels peuvent être aussi importants que les méthodes formelles¹⁷. Par exemple, ces dernières années au Brésil, un grand nombre de conférences bipartites ont eu lieu pour discuter des questions de relations de travail grâce au dialogue social¹⁸. En Namibie, les syndi-

15 J. Ishikawa: *Caractéristiques du dialogue social national: document de référence sur le dialogue social* (Genève, BIT, 2003), page 3.

16 BIT: *Le dialogue social tripartite au niveau national - Guide de l'OIT pour une meilleure gouvernance* (2013), pages 15-17.

17 Idem.

18 J. Drummond et D. Paiva Ferreira: *Report on public sector labour relations in Brazil*, présenté lors de l'atelier de validation du présent manuel, Turin (Italie), 28 juillet 2011.

cats travaillent en étroite collaboration avec le gouvernement et, avant l'adoption de toute nouvelle législation liée à des questions relatives au travail, les organisations syndicales reçoivent un projet de la nouvelle loi¹⁹.

La Commission d'experts identifie «des systèmes et des méthodes de consultation différents en accord avec les circonstances nationales et leurs traditions culturelles et juridiques» et souligne «l'importance de consultations en profondeur, franches, complètes, détaillées et sans entrave, avec les organisations les plus représentatives en ce qui concerne les questions d'intérêt commun, y compris les questions ayant trait aux conditions d'emploi, et toute législation ou mesure concernant les conditions d'emploi». Elle insiste par ailleurs à plusieurs reprises sur le fait que les parties «doivent faire des efforts suffisants pour pouvoir arriver, dans la plus grande mesure possible, à des solutions partagées». Elle ajoute qu'il importe que les consultations se déroulent dans la bonne foi, la confiance et le respect mutuel et que les parties aient suffisamment de temps pour exprimer leur point de vue et en discuter largement avant de pouvoir parvenir à un compromis adapté. La Commission souligne aussi que

“ les consultations devraient pouvoir avoir lieu sur toute question se rapportant aux conditions d'emploi et se tenir à tout niveau – national, sectoriel, collectivité territoriale, entité publique – avec les organisations représentatives de chaque niveau. [...] La simple consultation sur des mesures administratives ou des projets de loi relatifs aux conditions générales d'emploi des agents publics ne satisfait pas entièrement aux objectifs et exigences de la convention no 151 [...] les consultations devraient pouvoir avoir lieu aussi aux différents niveaux, de sorte qu'elles couvrent les conditions d'emploi spécifiques des agents publics à chaque niveau.

La Commission ajoute que les pays qui ont ratifié la convention n° 154 sur la négociation collective (1981) ne doivent

19 H. Hangula et M. Ilinane: *Report on public sector labour relations in Namibia*, présenté lors de l'atelier de validation du présent manuel, Turin (Italie), 27 juillet 2011.



pas se contenter de simples consultations, mais bien mener des négociations collectives complètes à propos des salaires et des autres conditions d'emploi tout en tenant compte des contraintes budgétaires liées aux sources de financement²⁰. Enfin, elle recommande que les consultations ne se limitent pas aux conditions d'emploi, mais au contraire qu'elles s'étendent aux «questions d'intérêt commun, y compris l'établissement des politiques du personnel dans l'administration publique et les problèmes de gestion et de ressources humaines pouvant être induits par une nouvelle forme d'organisation du travail ou des restructurations». Ce processus est en effet souvent «une méthode susceptible de prévenir la survenance de conflits collectifs et de faire émerger des solutions mieux acceptées par les agents publics ou les autorités publiques».

Les conventions collectives constituent des moyens viables pour exprimer ces objectifs ambitieux. En 2004, aux Philippines, le gouvernement et le mouvement syndical ont signé un mémorandum pour parvenir à des services publics de qualité. Les deux parties y acceptent d'institutionnaliser des mesures de participation des syndicats, notamment, à l'élaboration des politiques, aux conditions de travail des agents de la fonction publique à différents niveaux. Ces mesures devaient améliorer la participation des travailleurs, aux côtés des autorités, à l'élaboration des politiques (relatives aux conditions de travail) et donc à la prévention des conflits. En 2008, avec le soutien du gouvernement et du Conseil syndical danois, la Public Services Labour Independent Confederation, les ministères de la Santé et de l'Éducation, et la Commission de la fonction publique des Philippines ont créé des groupes de travail techniques en vue de promouvoir l'institutionnalisation du dialogue social pour parvenir à une meilleure fourniture de services publics de qualité. Le rapport d'évaluation du projet pilote a estimé que la sécurité et la santé au travail

20 BIT: Étude d'ensemble 2013, paragraphe 324.

constituaient un point d'entrée pour le dialogue social; que la solidarité, la participation, la responsabilité, l'obligation de rendre des comptes et l'efficacité étaient essentielles pour réaliser l'importance du dialogue social dans le but de parvenir à des services publics de santé et d'éducation de qualité; et que les premières expériences de dialogue social ont permis la mise en place de communications interpersonnelles ayant abouti à un «processus participatif de prise de décisions concertée».

De façon assez similaire, la convention collective générale pour la fonction publique en Argentine comprend un engagement de la part de l'État à fournir toutes les informations, y compris budgétaires, dont l'organisation syndicale pourrait avoir besoin pour négocier en pleine connaissance de cause, faisant ainsi expressément référence à la recommandation n° 163 de l'OIT (1981). De la même façon, l'État a accepté de fournir un rapport statistique sur les caractéristiques sociales et familiales du personnel, sur les salaires et les niveaux d'éducation, de même que sur l'absentéisme, les transferts volontaires et les handicaps. Cet accord concerne 2,8 millions de personnes. Dans le même ordre d'idées, aux Philippines, la convention collective (2011-2014) entre l'université publique de l'État de Sultan Kudarat et l'organisation des enseignants, la Sultan Kudarat Polytechnic State College-Faculty Association, prévoit que l'employeur fournisse, sur demande, un rapport sur la situation financière de l'université afin de garantir la disponibilité de fonds pour toutes les dispositions convenues. Ces informations comprennent des données sur l'épargne annuelle, la répartition prévue des fonds pour les avantages des enseignants et du personnel, le recrutement d'enseignants, les promotions, les transferts, les programmes de bourse, les crédits accumulés de congé et de service, et d'autres avantages et mesures d'incitation, ainsi que des copies de rapports présentés au gouvernement sur les dotations budgétaires annuelles prévues de l'université. En échange, le syndicat doit fournir des états financiers.



D'autres accords prévoient des mesures incitant à la communication autour des conditions de travail et à leur supervision commune. En France, la convention collective pour les soins et les services publics à domicile reconnaît le besoin de préserver le dialogue social local, au sein de chaque entreprise. Pour ce faire, l'accord prévoit un mécanisme de crédit de temps pour veiller à ce que les travailleurs totalisent suffisamment d'heures par an pour exercer leurs droits syndicaux et participer aux institutions du dialogue social, financées par un prélèvement de 0,01 % sur les rémunérations. Toutes les fédérations sectorielles ont droit à un crédit de 60 jours par an, le reste pouvant être redistribué par les fédérations nationales proportionnellement à leur représentation comparative du personnel²¹. L'accord industriel de 2012 entre le gouvernement des Bahamas et l'organisation syndicale, le Bahamas Public Service Union²², prévoit lui aussi que la direction syndicale communique directement avec les hauts responsables gouvernementaux sur des thèmes non couverts par la procédure d'examen des plaintes, ainsi que des réunions consultatives trimestrielles pour discuter de sujets d'intérêt commun. Les représentants des parties en poste dans différents lieux sont priés de mener des inspections communes trimestrielles des lieux de travail. De plus, l'employeur accepte de nommer un comité chargé des conditions de travail et de la santé et de la sécurité au travail, composé de sept membres, dont trois représentants syndicaux.

Enfin, il convient aussi de s'intéresser aux accords-cadres du dialogue social, négociés au sein de l'Union européenne. Le Comité du dialogue social sectoriel pour les administrations centrales a été créé en 2010 pour participer à des consultations relatives à tous les projets de la Commission européenne ayant un impact sur les services publics. Ce

21 France: *Convention collective nationale de la branche de l'aide, de l'accompagnement, des soins et des services à domicile*, article 25.

22 Accord disponible à l'adresse: http://bpsubahamas.org/files/BPSU_2012_Industrial_Agreement.pdf.

comité a aussi l'objectif de promouvoir le dialogue social aux niveaux européen et national²³. En 2009, le Comité a permis d'aboutir à un accord-cadre européen très détaillé relatif à la prévention des blessures par objets tranchants dans le secteur hospitalier et sanitaire que la Fédération syndicale européenne des services publics et l'Association européenne des employeurs hospitaliers ont signé, ainsi qu'à un accord-cadre européen plus général pour un service de qualité dans les administrations des gouvernements centraux (2012), signé par les employeurs de l'administration publique de l'Union européenne²⁴ et la délégation syndicale de l'administration nationale et européenne (TUNED)²⁵. Cet accord comporte 20 engagements précis sur la qualité des services publics et la vie professionnelle.

Changer les mentalités

La Déclaration de Philadelphie prévoit explicitement «la collaboration des travailleurs et des employeurs à l'élaboration et à l'application de la politique sociale et économique». En plus de poursuivre cet objectif, le Manuel encourage les parties à reconnaître mutuellement leur rôle pour parvenir à la fourniture de services publics de qualité. Si les gouvernements doivent entièrement reconnaître les syndicats dans le cadre de la négociation collective et d'autres engagements, les syndicats d'agents de la fonction publique doivent aussi transcender leur rôle traditionnel de «défenseurs» pour devenir des «contributeurs de l'organisation» et être capables de gérer avec fruits ce double rôle²⁶. Il faut pour cela préserver

23 *Règlement du Comité européen du dialogue social sectoriel pour les administrations centrales*, 17 décembre 2010, article 3.

24 Membres complets: Italie, France, Luxembourg, République tchèque, Belgique (membre fondateur), Royaume-Uni, Espagne, Grèce, Roumanie, Slovaquie, Lituanie; et observateurs: Hongrie, Malte, Autriche et Allemagne. V. Talamo, présentation lors de la réunion de 2014 EUPAN Troïka, Rome, septembre 2014.

25 TUNED est une coalition entre la Fédération syndicale européenne des services publics (FSESP) et la Confédération européenne des syndicats indépendants (CESI).

26 Voir T. Huzzard, D. Gregory et R. Scott (dir. de publication): *Strategic unionism and*



un équilibre délicat au moment de rédiger les conventions collectives et reconnaître les intérêts des deux parties.

Plusieurs conventions collectives prévoient des cadres généraux pour y parvenir. Par exemple, la convention collective entre le Bahamas Public Service Union et le gouvernement prévoit que «la bonne santé économique de l'employeur est vue comme un intérêt commun des deux parties qui désirent préserver, promouvoir et améliorer les relations professionnelles et économiques, la sécurité, l'efficacité et la productivité de l'organisation»²⁷. De la même façon, la convention collective pour le secteur public de la santé au Québec (Canada) entend favoriser la collaboration nécessaire entre les parties pour assurer la qualité des services grâce à l'engagement de l'employeur de traiter ses personnes salariées avec justice et du syndicat de les encourager à fournir un travail adéquat²⁸. En Ouganda, l'accord reconnaît que ces objectifs doivent être atteints «dans la limite des ressources du pays»²⁹.

En Argentine, la convention collective pour les fonctionnaires garantit les principes de collaboration, d'éthique, de mérite, de stabilité de l'emploi, d'amélioration continue au niveau professionnel et institutionnel, d'efficacité et de hiérarchie. Ces préceptes doivent aussi orienter les négociations sectorielles³⁰. De leur côté, les travailleurs doivent s'engager à adopter une attitude collaborative et courtoise envers leurs

partnership: Boxing or dancing? (Houndmills, Hampshire, Royaume-Uni, Palgrave Macmillan, 2004) et EPMU, DWU et M. Ogden: *Building high performance workplaces: The union approach* (Nouvelle-Zélande, Centre for High Performance Work, 2010).

27 Bahamas BPSU, article 3 («Statement of Policy»)

28 Québec: *Dispositions nationales intervenues entre l'Alliance du personnel professionnel et technique de la santé et des services sociaux (APTS) et le Comité patronal de négociation du secteur de la santé et des services sociaux (CPNSSS)*, article 2 («Objet»)

29 *Recognition Agreement between the Government and the Uganda Government and Allied Trade Workers Union* (2012), article 5 («General Principles»).

30 Argentine: *Convenio Colectivo de Trabajo del Sector Público Nacional*, article 16 («Nature de la relation de travail»).

collègues et le public³¹. Enfin, les syndicats sont convenus de collaborer avec l'État pour définir les besoins permanents et temporaires en personnel³².

La convention collective s'appliquant au personnel de l'Autorité chargée de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement de la ville de Mwanza en Tanzanie contient le même genre de déclaration de principes puisque les parties décident de mettre en place de bons programmes d'emploi, d'enseigner aux salariés de tous les niveaux les meilleures pratiques pour travailler ensemble et de leur expliquer de quelle façon ils peuvent grandement participer à l'amélioration de l'efficacité et de la productivité au sein de l'autorité et dans le public en général. Les parties conviennent aussi de négocier les critères de sélection du personnel compétent, les normes d'efficacité et les mesures d'incitation³³.

Représentants à la négociation

Il est intéressant de rappeler qu'aux fins de la négociation, le Manuel invite à la reconnaissance mutuelle des parties. Cette dernière peut être volontaire, comme c'est le cas dans certains pays où elle se fonde sur des accords ou sur une pratique bien établie. D'autres pays ont adopté des lois obligeant les employeurs publics à reconnaître, sous certaines conditions, les syndicats afin de pouvoir mener des négociations collectives. D'autre part, la législation habilitante peut prévoir d'aider les organisations syndicales à identifier les personnes représentant les autorités lors des négociations. Des dispositions juridiques simples peuvent définir qui est responsable pour mener des

31 Idem, article 36. On retrouve des termes similaires dans l'accord pour le ministère des Finances du Salvador (no 11, «Respect mutuel et obéissance») et dans la convention collective pour l'Agence chargée du développement de l'électrification rurale de Madagascar (article 3, «Fourniture de services»).

32 Idem, article 159.

33 Convention collective entre l'Autorité chargée de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement de la ville de Mwanza et le Tanzania Union of Government and Health Employees (TUGHE) (2015), article 12.0.



négociations collectives, aidant ainsi les parties concernées à se reconnaître mutuellement. Des conventions collectives peuvent désigner les domaines de travail précis qui sont couverts³⁴, ou faire référence à des documents juridiques qui précisent la composition des unités de négociation et d'autres formes de reconnaissance, ce qui évite la répétition et la nécessité de s'adapter à un changement, et le gouvernement peut s'engager à s'abstenir de négocier individuellement avec des membres du personnel sur des questions relatives aux salaires, aux horaires et aux conditions de travail³⁵ pour garantir l'homogénéité des conditions de travail. Même s'il convient parfois d'obtenir un accord préalable à des changements de méthodes de travail, ce genre de dispositions ne retirent aucune capacité de supervision aux entités gouvernementales employeuses³⁶.

Un accord peut prévoir une promesse de promulguer des documents juridiques qui reconnaissent les syndicats, comme la convention collective centralisée signée en mai 2013 entre le gouvernement colombien et les organisations syndicales représentant ses agents (CUT, CTC et CGT) et cinq fédérations affiliées. Le gouvernement s'y engage à émettre un décret étendant une telle reconnaissance en novembre 2013. Les autorités de Colombie conviennent aussi d'adopter deux décrets pour veiller à garantir que la Commission nationale pour la fonction publique consulte les syndicats et les fédérations avant d'adopter un outil d'évaluation des performances et de le modifier. Depuis 2013, 40 conventions nationales, 80 accords régionaux et 165 conventions collectives municipales améliorant les conditions de travail des agents de la fonction publique ont été signés. En février 2014, le gouvernement a adopté le décret n° 160 qui étend la portée de la négociation.

34 Voir par exemple, *Contrato Colectivo de trabajo 2014-16, Comisión Federal de Electricidad de México*, article 4.

35 Idem, article 5.12.

36 Voir par exemple, *Contrato Colectivo de trabajo 2014-16, Comisión Federal de Electricidad de México*, articles 6 et 14.

Clauses de sécurité syndicale

Conformément à l'article 5 de la convention n° 151, il est fondamental que les gouvernements respectent l'indépendance des organisations d'agents publics. C'est pour cette raison que la convention collective générale pour le secteur public de l'Ancienne République yougoslave de Macédoine précise que «les employeurs ne peuvent pas limiter les activités des organisations syndicales et de leurs représentants»³⁷. Les accords peuvent aussi prévoir que les employeurs ne peuvent pas transférer unilatéralement des responsables syndicaux qui restent en poste, ce qui pourrait être considéré comme une mesure de représailles pour leurs activités syndicales ou une tentative de séparation de la direction des membres de la base³⁸. En Suède, l'accord de base prévoit de récompenser la participation au dialogue social puisque la représentation syndicale est non seulement vue comme une fonction officielle, mais aussi comme un moyen pour le personnel d'acquérir des compétences dont il sera tenu compte dans le plan de carrière³⁹.

Mécanismes de coordination pour la représentation du personnel

Il est important d'établir des règles claires en vue de la collaboration entre les différents niveaux de direction et les syndicats au sein du secteur public qui compte souvent différents niveaux de gestion des relations de travail. Par exemple, en Espagne, l'article 85 de la convention collective générale pour l'administration prévoit que les délégués syndicaux représentent le personnel pour les lieux de travail comptant moins de 50 agents, mais que des comités d'entreprise le fassent sur les lieux de travail plus grands.

37 Article 35.

38 Voir par exemple, *Industrial Agreement between the Government of Bahamas and BPSU*, article 5.

39 Suède: *Accord de base pour la fonction publique*, section 32 («Exercice de fonctions officielles en tant que représentant syndical»), paragraphe 6.



L'élection des membres des comités d'entreprises, dont la composition est déterminée par la loi, est menée au niveau provincial de chaque entité. Pour les cas où plus d'une organisation syndicale représente les salariés, certains accords comprennent des dispositions complexes veillant à une répartition équitable, ainsi que des clauses souples permettant de s'adapter aux changements dont voici un exemple au Royaume-Uni.

Royaume-Uni: Conseil national commun pour les services locaux d'incendie et de sauvetage, Conditions de service, sixième édition 2004 (mise à jour en 2009)

Modifications de la représentation du personnel

15. Tout syndicat indépendant enregistré représenté au sein du Conseil national commun (NJC, pour National Joint Council) ou de l'Entité de négociation des cadres moyens (MMNB, pour Middle Managers Negotiating Body), ou tout syndicat indépendant qui n'est pas représenté peut tenter une révision de la représentation du personnel au sein du NJC ou de la MMNB. À la suite d'une telle requête, le NJC commissionnera un audit indépendant des membres.
16. Pour obtenir la reconnaissance et un siège au sein du NJC ou de la MMNB, tout syndicat indépendant enregistré doit démontrer, par un audit indépendant commissionné par le NJC, qu'il représente au moins un quatorzième du personnel concerné par le NJC ou la MMNB le cas échéant.
17. Pour obtenir un siège supplémentaire au sein du NJC ou de la MMNB, ou pour y conserver un siège, un syndicat reconnu doit démontrer, par un audit indépendant commissionné par le NJC, qu'il représente au moins un quatorzième du personnel concerné par le NJC ou la MMNB, le cas échéant, pour chaque siège.
18. Dans le cas du NJC et de la MMNB, le nombre total de représentants du personnel ne doit pas excéder 14 personnes.
19. L'organisation qui lance le processus de révision sera redevable de tous les coûts, y compris ceux afférant à l'audit indépendant.
20. Un syndicat ayant fait l'objet d'une révision ne pourra plus l'être avant un délai de trois ans à compter de la dernière révision.

Dans son rapport sur l'Étude d'ensemble de 2013, la Commission d'experts indique que «des mécanismes associant des représentants des plus hautes instances de l'État aux centrales les plus représentatives de travailleurs et d'employeurs devraient être mis en place rapidement, en cas de crise grave, pour aborder les conséquences économiques et sociales, en prêtant particulièrement attention aux catégories les plus vulnérables»⁴⁰. À ce propos, les expériences récentes sont variées. D'une part, certains gouvernements européens ont réduit le rôle de la négociation collective dans la détermination des salaires et des conditions de travail en tant que mesure urgente pour faire face à la crise économique et financière⁴¹. De l'autre, les récentes réductions budgétaires n'ont pas touché les autorités locales de la même manière. Par exemple, en France, les récentes grandes réorganisations de l'administration publique ont été opérées sans dialogue social, mais certaines villes mènent en permanence des négociations sur la réorganisation des services publics et les conditions de



© ILO/M. Crozet

40 Paragraphe 601.

41 Vaughan-Whitehead (dir. de publication), *op. cit.*



travail⁴². En 2013, une étude a conclu que les municipalités comme les représentants des travailleurs avaient toujours quelque latitude pour choisir la façon dont ils réagissaient aux mesures d'austérité au niveau local⁴³.

Respect des droits civils et politiques

L'article 9 de la convention n° 151 précise que «les agents publics doivent bénéficier, comme les autres travailleurs, des droits civils et politiques qui sont essentiels à l'exercice normal de la liberté syndicale, sous la seule réserve des obligations tenant à leur statut et à la nature des fonctions qu'ils exercent». Ce principe avait été énoncé dans la résolution relative aux droits syndicaux adoptée en 1970 par la Conférence internationale du Travail qui reconnaissait que les droits accordés aux organisations d'employeurs et de travailleurs devaient s'appuyer sur le respect des libertés civiles exposées spécifiquement dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, et que l'absence de ces libertés civiles vidait de tout sens le concept des droits syndicaux.

Les libertés civiles suivantes sont essentielles pour l'exercice normal des droits syndicaux: le droit à la liberté et à la sécurité de la personne et le droit de ne pas être l'objet d'une arrestation ou d'une détention arbitraires, la liberté d'opinion et d'expression et en particulier le droit de ne pas être inquiété pour ses opinions et celui de chercher, de recevoir et de répandre, sans considération de frontières, les informations et les idées par quelque moyen d'expression que ce soit, le droit

42 Jeannot Gilles: *Public sector restructuring and employment relations in France*.

43 E. Knies, P. Leisink, S. Bach, L. Bordogna, I. Kessler, A. Stroleny et U. Weske: *Are there possibilities to make the best of the economic crisis?*, document présenté lors de la conférence européenne ILERA de 2013.

de réunion, le droit à un juste procès par un tribunal indépendant et impartial établi par la loi, et le droit à la protection des biens des syndicats.

Les conventions collectives peuvent servir à protéger ces droits. Au Chili, le protocole d'accord national prévoit l'engagement du gouvernement de promulguer une législation relative à la protection des droits non syndicaux des fonctionnaires comme le droit à la vie privée, à l'honneur et à la liberté d'expression⁴⁴. En Argentine, le premier accord national qui couvre les professeurs d'université prévoit que l'exercice de droits de gestion n'affecte pas les droits personnels des employés et que l'employeur ne peut obliger le personnel à révéler ses opinions politiques, religieuses ou syndicales, ni ses orientations sexuelles⁴⁵. Cet accord garantit aussi leur droit de postuler à un poste politique.

Même si les droits et les restrictions des fonctionnaires sont habituellement établis par la loi, les conventions collectives peuvent prévoir des conditions supplémentaires. Par exemple, à Malte, la convention collective pour les agents du service public oblige les travailleurs à respecter une clause de confidentialité dans le cadre de leurs fonctions pour autant que cela n'aillent pas à l'encontre de la législation en vigueur⁴⁶. De la même manière, à Madagascar, la convention collective pour le personnel du fournisseur en électricité garantit l'exercice de la liberté d'expression, mais interdit les débats politiques pendant les heures de travail⁴⁷.

44 Chili: *Protocolo de Acuerdo* (2014), article 8. La loi no 20.087 définit ces droits et établit la règle qui supprime la charge de la preuve à un travailleur souffrant d'une blessure due au comportement de l'employeur. En avril 2014, la Cour suprême avait étendu cette protection aux agents de la fonction publique et cet accord tente d'appliquer ce principe.

45 Argentine: *Convenio Colectivo para los Docentes de las Instituciones Universitarias Nacionales* (2014), articles 17 à 19.

46 Article 10.1.

47 Par exemple, Madagascar: *Convention collective régissant les rapports entre l'Autorité d'électricité rurale et ses employés*, article 5 («Droits syndicaux et liberté d'opinion»).



Facilités accordées aux organisations d'agents publics

L'article 6 de la convention n° 151 exige des pays qui l'ont ratifiée de fournir des aménagements aux représentants des organisations d'agents publics reconnues, de manière à leur permettre de remplir rapidement et efficacement leurs fonctions aussi bien pendant leurs heures de travail qu'en dehors de celles-ci⁴⁸. Selon la Commission d'experts, les conventions collectives qui mettent en œuvre cet article «doivent s'appliquer à un nombre important de travailleurs et assurer, dans la pratique, un nombre substantiel d'aménagements»⁴⁹. La Commission d'experts souligne que ces aménagements peuvent être accordés aux représentants syndicaux et aux représentants élus pour l'ensemble des institutions publiques, «pour autant que la présence de représentants élus ne serve pas à affaiblir la situation des organisations de travailleurs intéressées»⁵⁰. Dans tous les cas, le gouvernement devrait examiner avec les partenaires sociaux la façon de promouvoir plus largement les aménagements fournis aux représentants du personnel⁵¹.

La recommandation n° 143 concernant les représentants des travailleurs de 1971 peut fournir des orientations pour déterminer la nature et la portée des aménagements qui doivent être fournis aux représentants des agents de la fonction publique. Les pistes évoquées dans la recommandation ne sont pas les seules possibles, mais au moins une ou deux de celles mentionnées devraient être garanties dans la loi ou dans la pratique. De même, la taille et les caractéristiques précises de chaque institution publique devraient déterminer leur nombre et nature. Les aménagements les plus importants sont l'octroi de temps libre sans perte de salaire ni de pres-

48 Albanie, Demande directe re. C151, CEACR 2004, 75e session.

49 BIT: Étude d'ensemble 2013, paragraphe 572.

50 BIT: Étude d'ensemble 2013, paragraphe 142.

51 El Salvador, Demande directe re. C151, CEACR 2009, 80e session.

tations et avantages sociaux, le recouvrement de cotisations syndicales, l'accès aux lieux de travail et l'accès sans retard à la direction. D'autres exemples d'aménagements qui peuvent être déterminés par la loi, par voie de convention collective ou par d'autres moyens⁵² sont: des moyens de transport et de communication⁵³, l'accès à la direction de l'entreprise, le droit de se réunir, la possibilité de collecter régulièrement les cotisations syndicales dans les locaux de l'entreprise, l'autorisation d'afficher des avis syndicaux, le droit de participer à des réunions ou d'autres aménagements d'ordre matériel ainsi que les informations nécessaires à l'exercice de leurs fonctions⁵⁴. Cela inclut également la capacité de dénoncer à des autorités compétentes tout non-respect des dispositions des règles administratives et des autres textes établissant les droits et les obligations des responsables publics⁵⁵.

Les exemples qui suivent montrent de quelle façon différentes conventions collectives prévoient ces aménagements qui permettent aux organisations syndicales de compter sur ces ressources tout au long de la durée de l'accord. La durée de l'engagement et le type de services prévus dans l'accord influencent le choix des mesures.

Système de retenue des cotisations syndicales à la source

La convention collective signée en 2013 par le gouvernement colombien et les syndicats représentatifs, dont il a déjà été fait mention plus haut, prévoit une déduction unique d'un pour cent pour les cotisations syndicales normales des membres syndicaux couverts par la convention collective en tant que participation aux coûts de négociation; le gouvernement s'y engage en outre à inviter les personnes non affiliées aux syndicats à autoriser volontairement une telle déduction.

52 Tchad, Demande directe re. C151, CEACR 2005, 76e session.

53 République de Moldavie, Demande directe re. C151, CEACR 2005, 76e session.

54 Bélarus, Demande directe re. C151, CEACR 1999, 70e session.

55 Chili, Demande directe re. C151, CEACR 2005, 76e session.



Les autorités ont par ailleurs accepté d'émettre un décret ordonnant la retenue des cotisations syndicales auprès des employés affiliés et d'envisager conjointement la possibilité d'une action législative en vue d'autoriser la déduction de frais de service chez les membres du personnel non affiliés couverts par la convention collective. Étant donné que l'accord couvre 1,2 million d'agents, ce genre de déductions fait gagner un temps précieux aux syndicats qu'ils peuvent alors consacrer à des activités de mise en œuvre.

D'autres mesures dans de plus grandes entreprises sont l'accès aux tableaux d'affichage et à certains équipements, la distribution de publications de l'employeur et des syndicats, et du temps libre pour les responsables syndicaux, le tout avec l'accord de l'employeur et sans que cela ne perturbe le service – par exemple, en déterminant le temps libre des responsables en fonction du nombre d'électeurs⁵⁶. Toutefois, la décision de l'employeur ne doit pas se faire en fonction du contenu des communications.

Temps libre pour mener des activités syndicales

Il est également possible de faciliter la participation des membres syndicaux à des réunions en leur octroyant du temps libre, dans la mesure où l'organisation syndicale ne peut rendre visite à chaque affilié chez lui et veiller à communiquer de façon uniforme. Par exemple, en France, la convention collective nationale de la branche de l'aide, de l'accompagnement, des soins et des services à domicile, qui couvre 223 000 personnes réparties dans 5 230 structures au niveau national, octroie un crédit de 6 heures par an et par salarié dans ce but, les parties estimant que cette mesure constitue une part essentielle de la liberté d'expression et d'associa-

56 Voir Canada: *Convention entre le Conseil du trésor et l'Association canadienne des agents financiers*, article 7; Bahamas: *Industrial Agreement between the Government of Bahamas and BPSU*, article 5; et Espagne: *III Convenio Único de la Administración General del Estado, UGT-AGE*, mise à jour en 2013, article 86.

tion⁵⁷. Du reste, toutes les entreprises doivent donner la possibilité aux organisations de collecter les cotisations syndicales, de distribuer des informations, d'afficher des avis syndicaux aux tableaux d'affichage de l'entreprise et d'avoir accès à un local défini pour les activités syndicales; elles doivent aussi prévoir des mesures de protection de l'emploi prévues par la loi, surtout pour les représentants syndicaux. Par ailleurs, les représentants syndicaux aux niveaux national, régional ou départemental peuvent demander en avance à l'entreprise des autorisations d'absence pour assister à des activités syndicales, telles que des conférences et des réunions.

La convention collective qui s'applique au personnel de l'université nationale du Costa Rica prévoit un congé rémunéré pouvant aller jusqu'à six mois pour que les salariés puissent participer à des formations et à des conférences syndicales dans le pays ou à l'étranger sous réserve d'une demande motivée par la direction de l'organisation syndicale. La durée peut être étendue par le Conseil de l'université, mais ne peut pas concerner plus de deux employés à plein temps pendant 12 mois. Cette disposition permet aux travailleurs de s'informer des problèmes sur le lieu de travail, ce qui peut aboutir à une réduction des différends et des frais de transaction pour les employeurs.

Accès aux lieux de travail

Les conventions collectives peuvent réglementer l'accès aux lieux de travail pour établir un équilibre des intérêts. Par exemple, la convention collective générale de l'Ancienne République yougoslave de Macédoine prévoit que le représentant syndical a la possibilité de communiquer sans aucune obstruction avec l'employeur ou une personne autorisée par

57 *Convention collective nationale de la branche de l'aide, de l'accompagnement, des soins et des services à domicile du 21 mai 2010, titre II, chapitre 3 («Relations collectives au niveau de l'entreprise»).*



ce dernier, ainsi qu'avec tous les membres syndicaux de cet employeur lorsque cela est nécessaire pour le bon fonctionnement de l'organisation syndicale⁵⁸. L'employeur permettra à un représentant autorisé d'une organisation syndicale de niveau supérieur à communiquer librement et à mener des activités syndicales sans aucune entrave.

De la même manière, en Ouganda, des représentants de l'organisation syndicale Uganda Government and Allied Workers Union (UGAWU) peuvent accéder à tous les lieux de travail moyennant une inscription préalable en tant que visiteurs syndicaux. Les règles d'accès sont définies dans une annexe de l'accord, mais la désignation des représentants syndicaux ne requiert aucune approbation officielle. Les réunions doivent être coordonnées avec le responsable du personnel, mais les règles ne prévoient pas le droit de l'employeur de vérifier leur contenu et le syndicat les dirige selon ses propres règles. Dans tous les cas, les responsables syndicaux ne peuvent aborder que des questions syndicales⁵⁹. Les services publics ougandais employaient 271 854 personnes en 2011 et la plupart avaient le droit d'adhérer à l'UGAWU⁶⁰.

Dans une logique similaire, la convention collective entre l'université publique de l'État de Sultan Kudarat et l'organisation des enseignants, la Sultan Kudarat Polytechnic

58 Article 36, paragraphe 2, comme le mentionnent T. Kalamatiev et A. Ristovski dans *Comparative Analysis of the Labour Relations (Public Service) Convention, 1978 (no. 151) and the National Legislation, Regulations and other measures concerning Protection of the Right to Organise and Procedures for determining conditions of employment in the public service*, 2012.

59 *Recognition Agreement between the Government and the Uganda Government and Allied Trade Workers Union (2012)*, article 3 («Union Officials' Right of Access») et annexe 1 («Rules Governing Access of Officials and Representatives to Employing Units»).

60 Selon la centrale syndicale, National Organization of Trade Union, l'UGAWU organise la plupart des catégories de travailleurs du secteur public des ministères gouvernementaux, à l'exception des forces armées du ministère de la Défense, des fonctionnaires locaux des 101 districts d'Ouganda, du personnel des conseils municipaux et urbains, de l'Autorité des recettes de l'Ouganda, du secteur forestier ougandais, de la Commission des services publics, de la Commission des services judiciaires et de la Commission des droits de l'homme.

State College-Faculty Association, prévoit du temps libre, un soutien financier et des aménagements pour un nombre précis de réunions que le syndicat doit prévoir au moins trois jours en avance, ainsi que pour des formations⁶¹. Pour les lieux de travail plus petits, comme la municipalité de Bislig aux Philippines, l'accord prévoit que le syndicat fournisse des orientations aux nouveaux membres du personnel à propos des règlements, programmes et prestations⁶². Sur ces lieux de travail, le syndicat peut organiser, dans les locaux de l'employeur, des réunions et des formations avec tous les membres du personnel en même temps pour autant que les services continuent d'être prodigués⁶³.



© OTTS/J.Maillard

61 Article III, sections 3, 4 et 7.

62 Voir par exemple, Philippines: *4th Collective Negotiation Agreement between the Local Government of Bislig and the Bislig City Employees Association-BisCEA*, article IV, section 6.

63 Voir par exemple, idem, article XII.



Locaux et équipement

Pour certaines agences publiques qui n'emploient pas beaucoup de personnel, mais qui comprennent plusieurs lieux de travail, le fait de disposer de locaux revêt une importance supplémentaire. La convention collective entre la Commission de la police nationale des Philippines (NAPOLCOM pour National Police Commission) et l'organisation représentant ses salariés, NAPEMA, prévoit des espaces de bureau et leur équipement de base (y compris l'entretien) au siège ainsi que dans 16 bureaux régionaux, nécessaires aux responsables syndicaux pour représenter les employés et mener leurs activités régulières. Le ministère de la Culture du Pérou, comptant 23 bureaux régionaux et trois dépendances, prévoit lui aussi que le syndicat puisse utiliser des salles de réunion au sein de ses locaux quatre fois par an pour prodiguer des formations relatives à des thèmes abordés lors des négociations collectives. Cette mise à disposition est gratuite, mais dépend de la disponibilité des salles. L'accord couvrant les travailleurs de l'université nationale du Costa Rica (UNA) précise même le nombre de bureaux et de toilettes dont les locaux mis à la disposition du syndicat sur le principal campus doivent disposer. Il est aussi prévu qu'il ait un accès au téléphone, dispose d'une salle de cours et de gardes de sécurité, et que le syndicat ait un local dans chacun de ses sept campus et sections régionales⁶⁴.

La convention collective de l'UNA prévoit aussi un accès au matériel de publication, aux ordinateurs et à l'équipement audiovisuel pour autant qu'ils soient disponibles et utilisés conformément aux règles établies. De plus, l'université louera son équipement, ses instruments ou outils pour une somme forfaitaire⁶⁵.

64 Costa Rica: *IV Convención Colectiva de Trabajo UNA-SITUN*, entre l'université nationale du Costa Rica et le syndicat des travailleurs de l'université nationale, article 171.

65 Costa Rica: *IV Convención Colectiva de Trabajo UNA-SITUN*, articles 155, 172 et

Les niveaux de négociation et la coordination entre les différents niveaux

La recommandation n° 163 sur la négociation collective de 1981 établit que les États membres doivent s'engager à rendre la négociation collective possible à quelque niveau que se soit, «notamment ceux de l'établissement, de l'entreprise, de la branche d'activité, de l'industrie, ou aux niveaux régional ou national». Dans les pays où la négociation collective se déroule à plusieurs niveaux, «les parties à la négociation devraient veiller à ce qu'il y ait une coordination entre eux». La Commission d'experts déclare pour sa part que «le choix du niveau de la négociation devrait normalement être du ressort des parties elles-mêmes, puisqu'elles sont les mieux placées pour décider du niveau de négociation le plus approprié. Par conséquent, le niveau de la négociation ne devrait pas être imposé en vertu de la législation ou d'une décision de l'autorité législative»⁶⁶. Elle ajoute ce qui suit:

“ La commission accepte aussi bien les systèmes qui laissent aux conventions collectives le soin de déterminer leur coordination (ce qui est la meilleure solution) que les systèmes caractérisés par des dispositions légales qui distribuent certaines matières entre les conventions de différents niveaux⁶⁷.

La Commission cite les cadres juridiques argentins pour soutenir ces déclarations. Le présent supplément suit cet exemple dans la mesure où la convention collective reprend l'esprit de la législation.

Définition centralisée du champ d'application des accords sectoriels et locaux

En Argentine, la convention collective générale pour tous les services publics, qui couvrait 115 945 personnes en 2011,

173.

66 BIT: Étude d'ensemble 2013, paragraphe 351.

67 Idem, paragraphe 353.



lie les accords sectoriels à la loi, aux réglementations, à la convention collective générale elle-même et aux règlements de la Commission permanente sur l'application et les relations de travail (CoPAR). Les accords sectoriels peuvent aborder des questions déléguées ou qui n'ont pas été abordées dans la convention collective générale, ainsi que tous les thèmes sectoriels qui en sont issus⁶⁸. En Espagne, des tables de négociation (*mesas*) sont créées, rassemblant des représentants de l'administration publique et des syndicats. Il est créé, en particulier, une table générale de négociation pour l'administration générale de l'État, pour chaque communauté autonome et pour chaque entité locale.

Ces tables générales ont pour fonction de traiter la négociation des conditions de travail communes aux fonctionnaires entrant dans leur compétence. Par accord de ces tables générales, des tables sectorielles peuvent être constituées pour aborder les conditions spécifiques de travail dans un secteur déterminé. Pour ce qui est du personnel des services de santé, leur statut-cadre spécifique, adopté en 2003, confirme leur droit à la négociation collective⁶⁹.

Tables de négociation décentralisées, coordonnées

La convention collective pour le système permanent de négociation de la ville de Sao Paulo (Brésil), qui emploie 3,5 millions d'agents de l'administration et des services publics, est une autre forme de coordination. L'accord établit une table de négociation centrale avec la participation de représentants choisis par le Forum des entités représentatives du service public municipal et provenant de cinq secrétariats municipaux qui négocieront selon une méthodologie participative préalablement établie. Selon l'accord, la représentation syndicale

68 Argentine: *Convenio Colectivo de Trabajo del Sector Público Nacional*, entre l'administration civile argentine et le syndicat du personnel de l'administration nationale, 2006 (en vigueur), articles 7-9.

69 BIT: Étude d'ensemble 2013, paragraphe 364.

se fera par secteur et la participation du gouvernement sera coordonnée par le secrétariat de la planification⁷⁰. L'accord prévoit également des tables sectorielles (où la santé et l'éducation sont des priorités) au sein des secrétariats municipaux, ainsi que des tables locales ou régionales au sein des unités qui fournissent le service, qui n'aborderont que des thèmes qui émergent au sein de leur juridiction. Dans la mesure où chaque table est coordonnée par un comité conjoint de coordination de deux membres, la participation des deux parties de la table peut être coordonnée depuis leur direction centrale. La table centrale sera en revanche chargée de rédiger les règles ainsi que coordonner et prévoir les tables décentralisées. Par exemple, la table centrale prévoit des «protocoles» pour faire connaître les décisions des tables décentralisées⁷¹. Enfin, les autres entités de la société civile peuvent mettre en place des instances consultatives qui travailleront indépendamment et qui pourraient être invitées à participer à la table de négociation compétente⁷².

Une troisième forme de coordination est constituée de tables de négociation sectorielles auxquelles participent les acteurs de niveaux plus décentralisés des instances centrales de négociation qu'elles autorisent à établir leurs propres conditions de travail dans le cadre de paramètres établis. Le protocole d'accord signé entre le gouvernement chilien, la Centrale unique des travailleurs et douze organisations de travailleurs des services publics, par exemple, prévoit la participation, en tant qu'employeurs directs, de présidents d'universités aux tables de négociation pour les universités publiques ainsi que d'associations municipales de professeurs et d'assistants⁷³. Cet accord fixe un résultat spécifique pour la participation à chaque table.

70 *Convention collective pour le système permanent de négociation de la ville de Sao Paulo* (2013), chapitre IV («Instances de délibération»).

71 *Règles internes du système permanent de négociation de la ville de Sao Paulo*, disposition no 8.

72 *Idem*, chapitre VII.

73 Chili: *Protocolo de Acuerdo 2014, Suscrito entre el Gobierno, la CUT y las Organizaciones Gremiales del Sector Público*, paragraphes 12 et 13. Trois organisations représentant des agents du secteur public n'ont pas signé l'accord.



Réglementation de la négociation au niveau de l'entreprise

D'autres systèmes accordent une grande discrétion aux instances décentralisées de négociation tout en les réglementant au travers de la convention collective centrale. Par exemple, en Suède, l'accord de base pour la fonction publique prévoit des accords «d'ajustement» distincts «pour des questions qui touchent fortement les conditions de travail de salariés de plusieurs agences»⁷⁴.

“ Si des entités dépendantes de différents ministères sont concernées, l'accord doit être établi entre le ministère et les confédérations, et préciser qui représentera les parties. Plus largement, les parties désignées devraient être libres de décider les dispositions pratiques [dans le cadre de la clause de négociation].

L'accord décrit en détail la façon dont ces accords doivent être conclus. Premièrement, «l'attention doit porter sur les dispositions permettant aux salariés, par l'intermédiaire de leurs organisations syndicales, d'exercer véritablement une gestion commune à différents niveaux de l'agence et, ainsi, participer au processus de prise de décision aussi rapidement que possible»⁷⁵. Deuxièmement, il prévoit une liste exhaustive des sujets obligatoires⁷⁶. Troisièmement, l'accord qui en résulte doit «s'inscrire dans la sphère d'autorité de l'em-

74 Suède: *Accord de base pour la fonction publique*, section 1 («Objectifs et intentions»)

75 *Idem*, chapitre 2, section 3 («La planification de la gestion commune dans les agences»)

76 Les thèmes obligatoires de négociation sont les propositions budgétaires; la redéfinition des postes; les projets immobiliers; les plans de l'agence et les plans pour un budget adopté (plan opérationnel); les options liées à l'achat et à la distribution du matériel et des services impliquant toutes les formes de biens d'équipement, y compris les exigences sur lesquelles une offre se fonde; la mise en place de plans de formation adoptés et pour lesquels des fonds ont été accordés; la mise en place de plans de travail (les feuilles et registres de service, etc.); des thèmes relevant de la section 7-2 (2) de la loi sur l'environnement de travail, qui feront l'objet de discussions conformément à l'accord de base et que les parties de l'accord d'ajustement acceptent d'aborder conformément aux règles précisées dans ces accords; la réallocation des coûts salariaux et des autres coûts opérationnels; et tout autre sujet pour lequel une partie a demandé qu'une discussion soit menée, car elle estime qu'il a des effets importants sur les conditions de travail. *Idem*, section 12 («Discussions»).

ployeur» et «dans le cadre de la résolution budgétaire [...] ou dans le cadre de l'autorité budgétaire [de l'employeur]», et «répondre aux réglementations ou aux priorités établies pour l'agence par le ministère compétent ou, par pouvoir, par l'agence elle-même, et les respecter»⁷⁷. Quatrièmement, l'accord de base établit des dates limites pour le début des négociations et la possibilité d'une partie d'exiger qu'elles s'achèvent au bout d'une semaine. Il prévoit aussi l'établissement d'un compte rendu des négociations, la façon de résoudre des différends et de mener des grèves (Reportez-vous à la partie consacrée aux actions collectives ci-dessous)⁷⁸.

On retrouve un cas similaire au Royaume-Uni où le plan des conditions de service du Conseil national commun (NJC) pour les services locaux d'incendie et de sauvetage (2009) propose un schéma de consultation et des procédures de négociation à appliquer au niveau local pour «établir des relations et créer des interactions qui encouragent la recherche commune de solutions pour résoudre les différends entre la direction et des syndicats reconnus qui peuvent survenir de temps à autre», y compris, notamment, pour des thèmes prescrits par la directive de l'Union européenne sur l'information et la consultation qui seront abordés dans la partie «consultations». Lorsque les parties au niveau local ne parviennent pas à s'accorder sur un thème obligatoire de négociation, elles peuvent en référer aux secrétaires du NJC, à l'ACAS (service de conseil, de conciliation et d'arbitrage) et/ou au Groupe consultatif de conciliation du NJC⁷⁹. Les parties ont aussi prévu un protocole qui reprend les attentes du NJC envers les équipes locales de négociation, comprenant notamment un engagement à «encourager et à soutenir une approche commune afin de préserver et d'améliorer de bonnes relations professionnelles au sein de l'ensemble du service d'incendie

77 Idem, section 13 («Négociations»).

78 Idem, chapitre 5 («Traitement administratif»).

79 Annexe A, partie C («Local Consultation and Negotiation»).



et de sauvetage»⁸⁰. Grâce à ce mécanisme de délégation descendante des pouvoirs de négociation et de renvoi ascendant des désaccords, les mécanismes nationaux et locaux mettent en place un canal de communication cohérent.

Enfin, la convention collective générale pour les fonctionnaires de Finlande précise les cas dans lesquels les accords conclus au niveau des agences peuvent différer des conditions de travail convenues⁸¹.

*Getting to Yes*⁸²

Méthodes et modèles de négociation

Le Manuel fait la distinction entre deux méthodes de négociation collective: le modèle de négociation sur les positions et le modèle de négociation à gains mutuels, et conclut cette partie en annonçant:

“ La négociation dans la fonction publique n’atteint pas toujours ses objectifs. Des positions monétaires prédéterminées, établies par les ministres des Finances, qui approuvent des chiffres en fonction de la diversité des cycles et des dynamiques, peuvent être présentées à la table des négociations. La situation s’aggrave lorsque les positions sont annoncées publiquement, autrement dit lorsque les parties s’obstinent à les défendre. Cela encourage les syndicats à apporter une réponse similaire en faisant valoir des exigences excessives approuvées par leurs membres, qui devront ensuite être largement revues à la baisse pour parvenir à un niveau acceptable.

Des recherches de grande envergure et l’expérience montrent que les lieux de travail remarquables – productifs, caractérisés par une organisation permettant un rendement élevé où le

80 Idem, annexe C («Working Together: A Joint Protocol for Good Industrial Relations in the Fire and Rescue Service»).

81 Sections 3 et 12.

82 Le titre – Parvenir à un oui, en français – fait référence à l’ouvrage de W. Ury, R. Fisher et B. Patton: *Getting to Yes: Negotiating Agreement Without Giving In* (1992), qui a grandement participé à la promotion de la médiation.

personnel désire travailler – se distinguent par des relations de confiance et de respect entre toutes les parties prenantes⁸³. Le niveau de confiance que l'on retrouve dans les relations entre les parties peut donc déterminer le choix de l'approche. Pour illustrer ce propos, l'exposé qui suit a été mis au point par le professeur Peter Turnbull, de l'université de Cardiff au Royaume-Uni, dont le BIT avait chargé de mener des recherches sur le rôle de la confiance dans la négociation collective dans le cadre des travaux visant à promouvoir le Manuel.

Confiance et négociation

Les principaux concepts pour comprendre la confiance sont les suivants:

- *L'incertitude* – nous avons besoin d'avoir confiance i) si nous ne disposons pas de toutes les informations relatives à une personne ou à une situation pour laquelle nous avons besoin d'anticiper le résultat et ii) si nous ne pouvons pas contrôler le résultat.
- *Le risque* – lorsque nous accordons notre confiance à une personne ou à une organisation, nous supposons que les avantages de notre relation l'emporteront sur les coûts que nous pourrions encourir. En effet, la confiance n'est nécessaire que si les coûts d'une perte sont supérieurs aux gains éventuels – nous ne communiquerons de mauvaises nouvelles à la direction que si l'on est sûr qu'elle ne s'en prendra pas au messenger et nous ne communiquerons aux salariés des informations confidentielles leur

83 Voir, notamment, J. Rogers et W. Streeck (dir. de publication): *Works councils: Consultation, representation, and cooperation in industrial relations* (Chicago, University of Chicago Press, 1995); G. Leminsky: "Everything you always wanted to know about Mitbestimmung", dans *Die Mitbestimmung* (Düsseldorf, Fondation Hans Böckler, 1999), pages 46–50; D. Hull et V. Reid: *Simply the best workplaces in Australia*, document de travail de l'ACIRRT no 88 (Sydney, University of New South Wales, 2003); T. Kochan et P. Osterman: *The mutual gains enterprise* (Boston, Harvard Business School Press, 1994); J. Gittel: *The Southwest Airlines way* (New York, McGraw-Hill, 2003); D. Weiss: *Beyond the walls of conflict* (Toronto, Irwin, 1996); et The Great Place to Work Institute, <http://www.greatplacetowork.com> (consulté le 27 octobre 2011).



permettant de prendre de meilleures décisions que si nous leur faisons confiance et pensons qu'ils ne les transmettront pas à nos rivaux, à nos concurrents ou aux médias.

- *La perception* – nous avons besoin d'être en confiance lorsque nous ne connaissons pas intégralement les intentions d'une autre personne. Notre confiance en quelqu'un est alors largement fondée sur notre perception de sa fiabilité, elle-même basée sur des facteurs comme la réputation, les expériences préalables avec la personne, les préjugés sur l'identité des membres du groupe (par exemple, la race, le sexe, la religion, la nationalité) et/ou sur son adhésion à une organisation (par exemple, un parti politique, une profession, un syndicat, etc.). Nous nous fions souvent davantage à des stéréotypes lorsque nous sommes pressés par le temps et que nos perceptions se transforment en effet Pygmalion alors que nous tentons d'obtenir des informations qui confirment nos impressions précédentes sur la fiabilité d'une personne (et/ou d'ignorer toute preuve du contraire).

En général, notre appréciation de la fiabilité d'une personne, surtout lorsqu'elle est en situation d'autorité, se fonde sur:

- *Ses compétences* – la personne est-elle efficace dans son travail ?
- *Sa cohérence* – le comportement de la personne est-il prévisible dans le temps et dans différentes situations ?
- *Son intégrité* – la personne est-elle honnête, dit-elle la vérité et honore-t-elle ses promesses ?
- *Sa fiabilité* – respecte-t-elle ses engagements ?
- *Son impartialité* – la personne prend-elle des décisions en se montrant impartiale, sans favoritisme, et fait-elle preuve de respect envers vous ?
- *Ses capacités à communiquer* – la personne est-elle ou-

verte, à l'écoute, transparente dans ses transactions et désireuse d'expliquer ses décisions ?

Les responsables gouvernementaux et syndicaux ont tendance à se concentrer sur leurs capacités techniques pour établir la confiance – surtout quand ils démarrent de nouvelles fonctions ou participent à de «nouvelles initiatives de gestion publique»⁸⁴ – plutôt que de développer d'autres facteurs de fiabilité. Pourtant, les salariés veulent plus qu'une direction compétente, les citoyens réclament plus que des représentants compétents et les militants syndicaux souhaitent plus que des responsables compétents. Lorsqu'ils doivent placer leur confiance en une personne, les salariés, les citoyens et les militants s'attachent en général davantage à son intégrité, à sa fiabilité, à son impartialité et à l'efficacité de ses communications.

Méthodologies participatives

Les conventions collectives peuvent prévoir des processus correspondant soit à une approche fondée sur les positions, soit à un modèle à gains mutuels, ou encore qui les combinent. Par exemple, la ville de Sao Paulo a mis en place le mécanisme suivant (déjà décrit dans la partie consacrée aux niveaux de négociation) mettant en place une «méthodologie participative»:

84 La «nouvelle gestion publique» implique de redessiner les limites entre les secteurs privé et public, tant en confiant des services du public au privé qu'en sous-traitant ou en externalisant des processus; de restructurer l'organisation de diverses manières pour diviser de grandes structures bureaucratiques en de plus petites entités indépendantes à qui l'on délègue des responsabilités en matière de gestion afin de les rapprocher des demandes de la population et pour plus de transparence au niveau des coûts et des résultats; de passer d'une direction hiérarchique à une gestion contractuelle en mettant en place des mécanismes de gouvernance fondés sur le marché ou inspirés par lui en ce qui concerne le financement ou la fourniture de services publics, comme des appels d'offres concurrentiels obligatoires, des consultations des acteurs du marché et des marchés internes; de renforcer les pouvoirs et les prérogatives des cadres, en les soumettant à des contrôles financiers plus stricts et en encourageant des techniques de gestion propres aux entreprises privées; et de revoir les politiques du personnel et les relations de travail.



Système permanent de négociation de la ville de Sao Paulo (SINP)

Réintroduit en 2013 en tant que «méthodologie participative» d'amélioration des relations de travail et de valorisation professionnelle pour les agents de la fonction publique, le SINP entend accroître l'efficacité, la participation, la transparence et la liberté syndicale grâce à l'éthique, à la confiance mutuelle, à la bonne volonté et à l'honnêteté, ainsi qu'à la souplesse en termes de négociation. Ce dispositif compte trois instances de dialogue social: la négociation permanente, la consultation et un Forum syndical autoréglementé. L'accord souligne les objectifs suivants:

- a. Faire des propositions, suggérer des directives, discuter et aider à réaliser les objectifs du service public municipal, sous réserve de respecter les principes et les garanties constitutionnels;
- b. Participer à l'établissement de relations fonctionnelles et opérationnelles en prévoyant le traitement des conflits qui peuvent survenir alors que le SINP est en vigueur;
- c. Promouvoir la valeur, la dignité, la motivation et les qualifications professionnelles du personnel;
- d. Participer à l'amélioration des performances professionnelles du personnel, des capacités à résoudre les problèmes et la productivité au moment de fournir des services publics municipaux;
- e. Prendre part à l'amélioration de la qualité et de l'efficacité des services publics offerts;
- f. Aider à démocratiser les procédures de gestion et administratives ayant trait aux ressources humaines, en démocratisant le processus décisionnel dans ce domaine;
- g. Réglementer de façon démocratique la participation organisée des employés au traitement des conflits grâce aux actions directes des entités représentant les différentes catégories; et
- h. Mettre en place des mécanismes pour que la société civile suive les améliorations de la qualité des services fournis.

Les parties peuvent consulter les instances de consultation de la société civile, mais elles peuvent aussi décider de leur renvoyer un problème pour une médiation ou une décision.

Tous les six mois, les parties devront se rencontrer pour évaluer, consolider ou institutionnaliser cet accord. Le SINP couvre toute une série d'intérêts, agit indépendamment et a le pouvoir à la fois d'intervenir dans la résolution des conflits et dans le suivi et l'évaluation des progrès.

Un autre exemple est celui du Conseil national commun pour les services locaux d'incendie et de sauvetage (NJC) et de l'entité de négociation des cadres moyens (MMNB) au Royaume-Uni, mis en place par une convention collective⁸⁵. L'objectif de ces instances est de parvenir à la coopération et au consentement les plus vastes possibles sur les conditions de service des agents couverts, ainsi qu'au règlement des différends entre les services d'incendie et de sauvetage, et les personnes qui y travaillent. Les deux instances peuvent adopter toutes les actions appropriées prévues dans cette définition.

Au vu des caractéristiques spécifiques des relations de travail au sein du secteur public, il est toujours intéressant de rechercher de nouveaux modèles. Par exemple, le protocole d'accord signé entre le gouvernement chilien, la Centrale unique des travailleurs et douze organisations de travailleurs des services publics prévoit que le gouvernement, avec l'assistance technique de l'OIT, mette en place un espace dans le cadre de la table permanente de négociation pour les services publics afin d'étudier des façons d'institutionnaliser des modalités efficaces de négociation collective⁸⁶.

Consultation et négociation

Dans son Étude d'ensemble, la Commission d'experts discute du processus de consultation dans les services publics et estime que «les consultations devraient pouvoir porter sur toute mesure administrative ou législative concernant les conditions d'emploi des agents publics. Cela signifie notamment que les projets de loi en la matière devraient faire l'objet de consultations»⁸⁷. Mais aussi que «les parties doivent faire des efforts suffisants pour pouvoir arriver, dans la plus grande

85 Royaume-Uni: *National Joint Council for Local Authority Fire and Rescue Services, Scheme of Conditions of Service*, sixième édition 2004 (mise à jour en 2009).

86 Chili: *Protocolo de Acuerdo 2014, Suscrito entre el Gobierno, la CUT y las Organizaciones Gremiales del Sector Público*, paragraphe 9.

87 BIT: Étude d'ensemble 2013, paragraphe 222.



mesure possible, à des solutions partagées [...] les consultations se déroulent dans la bonne foi, la confiance et le respect mutuel et que les parties aient suffisamment de temps pour exprimer leur point de vue et en discuter largement avant de pouvoir parvenir à un compromis adapté»⁸⁸. En outre, la Commission fait aussi remarquer que

“ il est de l'intérêt commun, à la fois des autorités et des organisations syndicales d'agents publics, de ne pas limiter les sujets de consultation aux conditions d'emploi et d'élargir les sujets de consultation aux questions d'intérêt commun, y compris l'établissement des politiques du personnel dans l'administration publique et les problèmes de gestion et de ressources humaines qui peuvent se poser à la suite d'une nouvelle forme d'organisation du travail ou à des restructurations. En effet, la consultation sur ces sujets, à l'initiative des autorités ou à l'initiative des organisations d'agents publics selon les cas, est une méthode qui permettra dans beaucoup de cas de prévenir l'apparition de conflits collectifs et de trouver des solutions qui soient mieux acceptées par les agents publics concernés ou par les autorités publiques⁸⁹.

La Commission d'expert ajoute que «la consultation doit être sérieuse, efficace et de bonne foi et ne doit pas se limiter à des démarches de pure forme, mais retenir toute l'attention des autorités compétentes. [...] Le résultat des consultations ne devait pas être considéré comme ayant un caractère contraignant et [...] la décision devrait être prise en dernier ressort par les autorités publiques ou le législateur selon le cas»⁹⁰.

Par conséquent, la Commission donne l'exemple de la Namibie où le gouvernement et le syndicat de la fonction publique le plus représentatif, le Namibia Public Workers Union, ont signé un accord en 2006 qui prévoyait «une répartition entre les matières qui relèvent de la négociation et celles qui relèvent de la consultation. Les sujets de négociation sont: le niveau des salaires et des autres prestations, le logement et la

88 BIT: Étude d'ensemble 2013, paragraphe 171.

89 BIT: Étude d'ensemble 2013, paragraphe 223.

90 BIT: Étude d'ensemble 2013, paragraphe 168.

sécurité sociale; et les sujets soumis simplement à consultation sont: les procédures de recrutement, les heures de travail, les mesures liées à la santé et à la sécurité et les services essentiels»⁹¹.

Consultations à thème

L'évolution professionnelle, et la santé et la sécurité au travail sont probablement les thèmes les plus courants pour ce genre de mécanismes de consultation et visent à promouvoir de meilleures conditions de travail. L'accord conclu entre le Conseil du trésor et l'Association canadienne des agents financiers, par exemple, prévoit que les parties se consultent à propos du perfectionnement professionnel au niveau ministériel par l'intermédiaire de comités consultatifs mixtes, et au niveau interministériel par l'entremise du Comité national mixte de perfectionnement professionnel⁹². Les consultations peuvent être initiées par toutes les parties qui définiront à deux les sujets qui seront abordés par les clauses de la convention collective et ceux qui seront discutés lors de consultations.

L'accord exige aussi de l'employeur qu'il «fasse bon accueil aux suggestions [en matière de santé et sécurité au travail] de l'Association à cet égard, et les parties s'engagent à se consulter en vue d'adopter et de mettre rapidement en œuvre tous les procédures et techniques raisonnables destinées à prévenir ou à réduire les risques d'accident de travail»⁹³. En échange, certaines conventions collectives exigent que les salariés suivent des directives de santé et de sécurité, et portent un équipement de protection et de sécurité individuel pour autant qu'il soit fourni et approprié⁹⁴.

91 BIT: Étude d'ensemble 2013, paragraphe 180.

92 Canada: *Convention entre le Conseil du trésor et l'Association canadienne des agents financiers*, article 16.04 («Consultation mixte»).

93 Section 15.01.

94 Voir par exemple, Mexique: *Contrato Colectivo de Trabajo Único CFE-SUTERM*



Au niveau européen, l'accord-cadre européen relatif à la prévention des blessures par objets tranchants dans le secteur hospitalier et sanitaire inclut l'engagement suivant: les employeurs et les représentants des travailleurs collaborent au niveau approprié afin d'éliminer et de prévenir les risques, de protéger la santé et la sécurité des travailleurs et de créer un environnement de travail sûr, y compris par des consultations sur le choix et l'utilisation d'un équipement sûr et la détermination des méthodes les plus indiquées pour la réalisation des processus de formation, d'information et de sensibilisation⁹⁵.

Au Danemark, l'accord-cadre nommé MED met en place des comités de gestion commune qui englobe le système de santé et de sécurité. Il s'agit d'un système moniste (par opposition à dualiste) comprenant des comités de coopération et des comités de santé et de sécurité. Le président de ces comités est en général le directeur de la municipalité ou du comté, et le vice-président est le délégué syndical⁹⁶.

D'autres exemples de mécanismes de consultation prévus dans des conventions collectives fournissent davantage d'informations sur cette procédure. Par exemple, dans la convention collective générale pour les services publics colombiens, le gouvernement s'engage à suivre la procédure en cas de réduction du personnel en référence à la convention n° 158 sur le licenciement (1982). Cette dernière exige que les représentants des travailleurs intéressés soient «consultés sur les mesures à prendre pour prévenir ou limiter les licenciements et les mesures visant à atténuer les effets défavorables de tout licenciement pour les travailleurs intéressés, notamment les possibilités de reclassement dans

(2014), disposition 20 (IV); Malte: *Collective Agreement for Employees in the Public Service*, section 3.8.4.

95 Clause 4.7 («Principes»).

96 Eurofound, *Danemark: Industrial relations profile* (2013), page 10. Disponible à l'adresse: http://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_files/eiro/country/denmark.pdf.

un autre emploi»⁹⁷. Du reste, les autorités ont aussi accepté de consulter les syndicats et les salariés à propos de tout processus de restructuration et de réforme du personnel, et d'intégrer la convention n° 135 sur les représentants des travailleurs (1971), qui complète l'article 6 de la convention n° 151; la convention n° 149 sur le personnel infirmier (1977), qui prévoit des consultations en vue d'établir une politique relative aux services et au personnel infirmier, et pour toute autre décision les concernant; et la convention n° 183 sur la protection de la maternité (2000), qui exige que des consultations soient menées sur la durée du congé de maternité et le montant ou le taux des prestations en espèces. Ces engagements seront garantis par des décrets ou des directives.

Consultations générales

Ces sujets font également l'objet de consultations au niveau des autorités locales. Aux Philippines, la quatrième convention collective entre les autorités locales de Bislig et l'association des employés de la ville de Bislig (BisCEA) prévoit qu'un Conseil consultatif commun entre la direction et le personnel mène régulièrement des «consultations et un dialogue pour parvenir à des relations saines, justes et solides entre la direction et le personnel», pour discuter de problèmes liés à la productivité et pour conseiller le maire de la ville ainsi que les autres responsables municipaux concernés sur les sujets liés aux termes et conditions d'emploi couverts ou inclus dans la convention collective. Le Conseil se réunit au moins tous les deux mois, dispose de pouvoirs contraignants moyennant l'accord du directeur local et est entièrement financé par l'employeur⁹⁸.

97 Article 13.1b, convention no 158 dont il est fait mention à l'article 18 de *Acta final de acuerdo de la negociación colectiva pliego unificado estatal entre la CUT, CTC y CGT y sus Federaciones Estatales: FENALTRASE, FENASER, FECOTRASERVIPUBLICOS, UTRADEC, ÚNETE et FECODE* (Colombie, 2013).

98 Article 13. Cet accord expire en mars 2016.



Comme cela a déjà été mentionné dans la partie consacrée à la coordination entre différents niveaux, l'accord pour les services d'incendie et de sauvetage au Royaume-Uni met en œuvre la directive de l'Union européenne sur l'information et la consultation⁹⁹. Au Danemark, en Italie et en Suède, les conventions collectives l'intègrent aussi et en 2009, 75 % des fonctionnaires européens étaient représentés par des syndicats et/ou des instances s'apparentant à des comités d'entreprise au sein d'organes de mise en œuvre¹⁰⁰.

Cette directive exige que des consultations soient organisées pour les thèmes suivants:

- l'évolution récente et l'évolution probable des activités de l'entreprise ou de l'établissement, et de sa situation économique;
- la situation, la structure et l'évolution probable de l'emploi au sein de l'entreprise ou de l'établissement, ainsi que les éventuelles mesures d'anticipation envisagées, notamment en cas de menace sur l'emploi; et
- les décisions susceptibles d'entraîner des modifications importantes dans l'organisation du travail ou dans les contrats de travail.

99 Directive 2002/14/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2002, consultable en suivant le lien: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=707&langId=fr&intPagelD=21>.

100 Eurofound, *Pratiques nationales en matière d'information et de consultation en Europe* (2013). Disponible à l'adresse: http://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_files/pubdocs/2013/29/en/3/EF1329EN.pdf. À titre de comparaison, les moyennes générales européennes étaient de 37 % (63 % des salariés) pour tous les établissements, de 34 % (60 % des salariés) pour l'industrie et 30% (52 % des salariés) pour les services privés.

Participation des représentants des travailleurs aux réunions de la direction

Les trois conventions collectives philippines suivantes prévoient aussi la participation des représentants des travailleurs aux réunions de la direction:

- L'association du personnel de la NAPOLCOM peut activement participer et voter aux réunions du personnel, à la conférence trimestrielle des directeurs centraux et régionaux, et à la préparation des activités, des plans et du budget de la commission, ainsi qu'aux bureaux ou conseils qui concernent notamment la restructuration d'organisations, des changements au niveau du personnel, la sélection, les promotions et les affectations, les plans de carrière, les droits des employés, leurs obligations, leurs privilèges et leurs prestations de bien-être, les activités sportives, culturelles, récréatives, et les fêtes d'anniversaire et de Noël¹⁰¹.
- L'organisation Sultan Kudarat Polytechnic State College-Faculty Association, a pu siéger aux réunions de la direction au cours desquelles le budget était discuté¹⁰².
- L'association des employés de la ville de Bislig (BisCEA) peut participer à la formulation des politiques, des plans et des programmes qui concernent les droits des salariés, l'évolution de leur carrière, leur bien-être et autres avantages, ainsi qu'à plusieurs comités d'agence. En échange, le syndicat reconnaît que le gouvernement local est l'entité chargée d'appliquer les lois, les politiques et les réglementations liées aux conditions de travail et au bien-être des

101 Philippines: *Collective Negotiation between the National Police Commission (NAPOLCOM) and the NAPOLCOM Employees Association.*

102 Philippines: *Collective Negotiation Agreement between Sultan Kudarat State University and Sultan Kudarat Polytechnic State College-Faculty Association (2011-2014)*, section III.13 («Participation during Financial/Budget Deliberation»).



travailleurs, et accepte les accords conclus lors de comités où il n'a pas pu envoyer de représentant¹⁰³.

Obligation de négocier de bonne foi

Pour négocier collectivement de façon efficace, il convient d'encourager le dialogue et de promouvoir le consensus, non seulement au travers de dispositifs participatifs, mais aussi lors de négociations conflictuelles. Au cours des travaux préparatoires de la convention n° 154, la Commission de la négociation collective a reconnu que «la négociation collective ne pouvait fonctionner efficacement que si elle était conduite en toute bonne foi par les deux parties» et a insisté sur le fait que «la bonne foi ne pouvait pas être imposée par la loi, mais qu'elle pouvait uniquement résulter d'efforts volontaires et continus des deux parties»¹⁰⁴. À propos du principe de bonne foi, voici ce qu'en dit la Commission d'experts:

“ [II] est donc inhérent à la négociation collective et se traduit dans la pratique par le devoir ou l'obligation pour les parties concernées de reconnaître les organisations représentatives, mais implique aussi de: i) s'efforcer de parvenir à un accord (y compris par la tenue d'un certain nombre de réunions et discussions); ii) procéder à des négociations véritables et constructives, notamment par la fourniture d'informations pertinentes et nécessaires; iii) éviter des retards injustifiés dans la négociation ou l'obstruction de celle-ci; iv) prendre en compte de bonne foi les résultats des négociations; et v) respecter réciproquement les engagements pris et les résultats obtenus grâce aux négociations. [...] Le principe du respect mutuel des engagements pris dans les conventions collectives est reconnu expressément par la recommandation (no 91) sur les conventions collectives, 1951 (paragraphe 3) qui dispose que «toute convention collective devrait lier ses signataires ainsi que les personnes au nom desquelles la convention est conclue»¹⁰⁵.

Même si les lois et les réglementations prévoient souvent ces principes, les conventions collectives peuvent inclure

103 Philippines: *4th Collective Negotiation Agreement between the Local Government of Bislig and the Bislig City Employees Association-BisCEA*, article I.

104 Conférence internationale du travail: *Compte rendu des travaux* (1981), pages 22/11.

105 BIT: *Étude d'ensemble* 2013, paragraphes 588 et 281.

des dispositions engageant les parties à les respecter. Par exemple, en Argentine, la convention collective pour la fonction publique engage explicitement les parties à organiser des réunions et à y participer, à désigner des équipes de négociation disposant d'une autorité suffisante, à se fournir mutuellement les informations nécessaires et à faire des propositions pertinentes sous forme écrite de façon à parvenir à un accord juste et équitable¹⁰⁶. En Suède, le gouvernement a accepté que ses représentants disposent de l'autorité nécessaire pour lier l'employeur, même après des changements au niveau de la représentation. En outre, «les instances de direction collégiale devraient accorder au directeur, au responsable ou à une personne ou une délégation de négociation de rang équivalent le pouvoir de discuter et/ou de négocier»¹⁰⁷.

Recherches

Si l'on désire parvenir à un processus de négociation plus éclairé, il est essentiel que les parties puissent avoir accès à des recherches de qualité. La Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR) a souligné le rôle d'organes consultatifs de compétence générale à ce propos¹⁰⁸ et leur utilité pour comprendre l'environnement de travail et le fonctionnement de la négociation collective¹⁰⁹. L'élément fondamental est l'échange d'informations qui est une forme de dialogue social et qui facilite les recherches de la part de l'une des parties. Dans le secteur de l'éducation supérieure britannique, l'association des employeurs et les syndicats nationaux entretiennent des relations productives grâce à des recherches communes sur

106 Argentine: *Convenio Colectivo de Trabajo del Sector Público Nacional*, article 10 («Négociation de bonne foi»).

107 Suède: *Accord de base pour la fonction publique*, chapitre 3, section 8 («L'employeur au sein des agences individuelles»).

108 BIT: Étude d'ensemble 2013, paragraphe 195.

109 Idem, paragraphe 387.



des points majeurs de discordance¹¹⁰. De plus, la Fédération syndicale européenne des services publics participe à des projets communs de recherche avec les organisations d'employeurs qui prennent part au dialogue social sectoriel européen¹¹¹.

Avant de négocier

La Federation of Free Workers of the Philippines a défini la portée et les sources des recherches qu'un syndicat devrait entreprendre avant de mener des négociations par intérêts. Vous en trouverez les détails dans l'encadré.

La négociation collective comprend trois processus interdépendants: les recherches et la préparation, la négociation, et la gestion et l'évaluation de l'accord.

Recherches et préparation

Il y a au moins deux choses à faire avant une négociation: faire des recherches, ce qui fournit des objectifs et des informations tangibles nécessaires à la négociation, et la définition des stratégies fondamentales de négociation qui s'appuient sur l'analyse des personnes, des structures et du contexte de la négociation.

Contenu des recherches

Les propositions de négociation collective se fondent sur les indicateurs suivants:

Niveau de vie – Le niveau de vie idéal est précisément les revenus que doit gagner une famille moyenne pour mener raisonnablement une vie humaine décente. Il sert aussi à déterminer les effets des prix sur la valeur réelle du salaire.

Capacité à payer – La capacité financière de l'entreprise à satisfaire aux exigences syndicales; elle indique si la société fait des bénéfices ou est en perte.

Principe de la norme comparative – L'hypothèse selon laquelle les aspects économiques d'une négociation donnée ne devraient être ni fortement inférieurs, ni nettement supérieurs à ceux d'autres relations entre employeurs et syndicats. En règle générale, la bonne pratique est de se maintenir au niveau de la foule ou de mener la danse si nécessaire.

110 Geoffrey Keith White: *Employers' Organisation in UK Higher Education*, document présenté dans le cadre de l'événement sur l'inégalité au 21e siècle à la London School of Economics & Political Science, 2 juillet 2015.

111 Fédération syndicale européenne des services publics, «Research» (site web, <http://www.epsu.org/r/539>).

Sources d'informations

- Le service comptabilité de l'entreprise
- Entreprises comparables dans le même secteur
- Recensement national et office national des statistiques
- Commission salariale
- Centre de recherche sur les aliments et la nutrition
- Banque centrale
- Autorité nationale de l'économie et du développement
- Centre de recherches et de communications
- Commission boursière
- Ministère du Travail et de l'Emploi
- School of Labor and Industrial Relations de l'université des Philippines
- Fondation IBON: collecte d'informations pour la négociation collective

Les objectifs peuvent être répartis en données primaires et secondaires.

Les données primaires

Le syndicat recueille ces informations directement auprès des membres. Elles ont trait aux revenus, aux dépenses, à la taille des familles et à d'autres informations similaires. La collecte de ce genre d'informations se fait grâce à des entrevues et à des questionnaires.

Les données secondaires

Ces informations sont collectées par des agences et publiées régulièrement, éventuellement dans des bulletins statistiques.

Analyse des données

Après avoir recueilli les informations, le syndicat les analyse en fonction d'autres éléments de la négociation: communications, relations, engagements, critères, options, solutions de substitution et intérêts. L'analyse des données aide à déterminer la «meilleure solution de rechange» et les stratégies de négociation.

Source: Federation of Free Workers Philippines, «Interest-based bargaining», pas de date.

Ces recherches peuvent être menées conjointement ou par une seule partie. En 2003, le Comité consultatif mixte sur la rémunération du gouvernement canadien et ses syndicats ont mené une enquête sur le marché du travail portant sur les rémunérations des métiers spécialisés, de la main-d'œuvre



non qualifiée, des pompiers et d'autres catégories professionnelles membres des unités de négociation pour les services d'exploitation et le service extérieur, et pour la navigation aérienne, qui a permis aux parties de parvenir à des conventions collectives¹¹². De la même façon, en 2013, la société publique de distribution d'eau de Lambayeque (EPSEL, Pérou) et le syndicat qui représente son personnel (SUTSELAM) sont convenus de mener une enquête commune pour revoir les niveaux de rémunération en fonction de la valeur des tâches menées par les travailleurs; le BIT a apporté son aide à la réalisation de cette étude¹¹³.

Une autre façon de parvenir à cet objectif est de mettre en place des comités chargés de surveiller le respect de l'accord et les changements. Par exemple, la convention collective pour le personnel de la Communauté de Madrid prévoit la mise en place d'une commission commune pour suivre, analyser et résoudre les conflits. Les deux parties peuvent demander des informations au gouvernement afin de mener à bien leurs fonctions¹¹⁴. En février 2015, en Afrique du Sud, le Conseil de négociation collective du service public (PSCBC) a publié un cadre de référence pour une étude commune sur la sous-traitance et le recours à des agents, et sur la mise en place du travail décent, en partenariat avec le BIT¹¹⁵.

Recherche commune sur un thème

La convention collective entre la Division administrative/des commis de la Commission des logements de la Colombie britannique et le syndicat du personnel (BCGEU – BC Government and Service Employees' Union) prévoit qu'un comité

112 Secrétariat du Conseil du trésor du Canada: *Examen des dépenses et comparabilité - Volume Un - Rapport d'analyse et recommandations*.

113 Pérou: *Acta de Entendimiento*, signé entre l'EPSEL et le SUTSELAM (2013).

114 Espagne: *Convenio colectivo del Personal Laboral de la Comunidad de Madrid (2005)*, article 4 («Comisión paritaria de vigilancia, interpretación y desarrollo del convenio»).

115 PSCBC, résolution 1 de 2015, articles 5 et 6.

consultatif commun fasse des recommandations aux personnes chargées de négocier sur tous thèmes liés à la gestion efficace des régimes d'invalidité à court et à long terme¹¹⁶. La convention collective des travailleurs des services de soins à domicile en France instaure également une Commission paritaire de l'emploi et de la formation professionnelle¹¹⁷. Ses missions sont l'examen de l'évolution qualitative et quantitative des emplois et des qualifications professionnelles, et l'élaboration d'orientations générales. Par ailleurs, la commission:

- évaluera les besoins en matière d'emploi au regard des évolutions sociologiques et démographiques, ainsi que la situation économique de la branche, en étudiera les effets sur les classifications et fera toute proposition nécessaire;
- participera à l'étude des moyens de formation, de perfectionnement et de réadaptation professionnels existants pour les différents niveaux de qualification avec les pouvoirs publics et les organisations intéressées, pour assurer la pleine utilisation, l'adaptation et le développement de ces moyens;
- proposera aux partenaires sociaux les priorités et les orientations en matière de formation professionnelle au regard de l'ensemble des exigences légales et réglementaires et des dispositions de la présente convention qui les complètent; et
- suivra l'application des accords conclus à l'issue de la négociation triennale de branche sur les objectifs, les priorités et les moyens de la formation professionnelle¹¹⁸.

116 Partie III («Joint Advisory Committee»).

117 France: *Convention collective nationale de la branche de l'aide, de l'accompagnement, des soins et des services à domicile*, article 15.

118 Idem, article 15 («Commission paritaire de l'emploi et de la formation professionnelle»).



Recherches à propos des accords existants

Les parties peuvent aussi mener leurs propres recherches qui leur permettront de négocier plus efficacement. En 2012, le Public Services International Trade Union Rights des Philippines, avec le soutien de la Centrale finlandaise de solidarité syndicale, a publié une étude comparative de 94 conventions collectives dans le secteur public¹¹⁹. Le document identifie des clauses communes et uniques pour orienter les futures négociations et pour évaluer le respect des dispositions du décret n° 180 de 1987 établissant les procédures de négociation collective dans le service public. L'auteur conclut que les mentalités et les compétences des principaux acteurs et exécutants des agences gouvernementales ont une influence sur le processus, modifiant ainsi les résultats de la négociation, perturbant les syndicats et expliquant les faibles niveaux de reconnaissance et de couverture de la négociation. Elle estime aussi que le niveau de sensibilisation et de compétence des syndicats est faible et demande une plus forte sensibilisation et une amélioration des compétences, mais aussi que les mentalités des exécutants dans les agences soient unifiées pour éviter les interprétations conflictuelles des politiques et des directives.

Ce genre de recherches peut aider les parties à mettre en place un système de relations de travail mûr et uniforme. Toutefois, les différents acteurs doivent être conscients des frustrations qui peuvent naître lorsque les recherches donnent l'impression de ralentir le processus. Pour autant, «pour tenter de trouver plus rapidement une solution, il n'est pas conseillé d'omettre d'identifier et de classer les problèmes par ordre de priorité, de révéler les intérêts des uns et des autres et de proposer des options pour satisfaire des intérêts mutuels»¹²⁰.

119 PSITUR: *Comparative Analysis of Selected CNAs and CBAs of Unions in the Philippine Public Services*, 2012.

120 M. Kushon: *Lessons on Interest-Based Negotiations, problem Solving and organizational Change* (1997), page 3.

Facilitation active des négociations

Les conventions collectives peuvent prévoir des mesures destinées à améliorer les possibilités des parties de parvenir aux résultats convenus (et de meilleure qualité) lors des négociations, ce qui permet d'éviter la survenue de conflits. L'accent porte davantage sur la prévention positive des différends plutôt que sur leur résolution réactive. Par exemple, les représentants de la préfecture de Sao Paulo (Brésil) et de ses agents municipaux ont décidé de désigner conjointement un médiateur (ombudsman) chargé de veiller au bon fonctionnement du Système permanent de négociation (SINP) en s'assurant que les règles d'engagement sont correctement appliquées¹²¹. L'accord interdit expressément au médiateur d'intervenir dans le contenu des discussions. De la même façon, au Royaume-Uni, les services locaux d'incendie et de sauvetage et les syndicats représentant leurs travailleurs ont désigné conjointement le président indépendant de deux mécanismes de négociation pour veiller à ce que tous les avis soient entendus, pour établir des communications efficaces et pour chercher le consensus. Le président fait rapport aux deux instances à propos des accords conclus chez l'une et l'autre, et se met en contact avec les organismes gouvernementaux appropriés¹²². Le président ne peut pas exercer plus de deux mandats de trois ans et il n'a pas de droit de vote.

Question relative au genre

Outre les protections habituelles de la maternité et contre les discriminations, le Manuel promeut la participation sur un pied d'égalité des femmes aux structures de négociation col-

121 Brésil: *Convênio do sistema de negociação permanente da prefeitura do município de São Paulo*, clause no 25.

122 Royaume-Uni: *National Joint Council for Local Authority Fire and Rescue Services, Scheme of Conditions of Service*, sixième édition 2004 (mise à jour en 2009), article 7 («Independent Chair»).



lective et souligne que les hommes sont tout aussi concernés par les résultats.

Traitement égal

Les conventions collectives peuvent inclure des clauses qui encouragent l'égalité entre hommes et femmes. Par exemple, la convention collective pour le secteur de la santé au Québec interdit la publication de bulletins ou d'affiches au contenu sexiste¹²³. Au Chili, le protocole d'accord de 2014 pour les agents de la fonction publique comprend un engagement de la part du gouvernement d'investir dans les infrastructures pour la garde d'enfants au sein des agences et de faire participer des représentants de la table de négociation du secteur public aux travaux du ministère du Travail dans ce domaine. Le gouvernement a aussi accepté de proposer des amendements juridiques afin de prévoir le droit aux services de garde des enfants aux deux parents s'ils sont tous les deux fonctionnaires et d'étendre le congé postnatal. Enfin, les parties sont convenues d'examiner ensemble les modifications juridiques qui encouragent l'égalité des chances et de rémunérations¹²⁴.

Égalité des chances

D'autres accords mettent aussi en place des mécanismes pour parvenir à cet objectif. Aux Philippines, la convention collective couvrant les enseignants de l'université publique de l'État de Sultan Kudarat prévoit que l'employeur soutienne et mette en place un dispositif de sensibilisation aux questions d'égalité pour que les salariés les comprennent mieux et y soient plus réceptifs¹²⁵. L'accord de base pour la fonction publique suédoise oblige les parties d'accords à des niveaux

123 Québec: CPNSSS, section 6.04. to keep up with the crowd

124 Chili: *Protocolo de Acuerdo*, 2014 articles 2.5-2.7 («Otras Materias»).

125 Philippines: *Collective Negotiation Agreement between Sultan Kudarat State University and Sultan Kudarat Polytechnic State College-Faculty Association* (2011-2014), section III.9 («Gender development»).

inférieurs à prendre des «mesures de renforcement des compétences, par exemple qui veillent à ce que les femmes remplissent des tâches de renforcement des compétences au même titre que les hommes, surtout en vue de responsabilités de gestion, et des mesures pour garantir des critères d'égalité pour la fixation des salaires et pour s'assurer que ce genre de dispositifs encouragent bien l'égalité»¹²⁶. Cela comprend une rédaction consciencieuse des avis de vacance de poste de façon à recruter des personnes des deux sexes et à inviter des individus du sexe sous-représenté à postuler; les représentants syndicaux sont invités à faire des commentaires. Il prévoit aussi d'accorder la priorité à un candidat du sexe sous-représenté si deux personnes aux qualifications similaires se présentent à un poste¹²⁷.

Commissions communes

D'autres conventions prévoient un plus haut niveau de délégation à des instances communes. La convention collective pour la fonction publique espagnole met en place une commission de l'égalité à laquelle les deux parties sont représentées de façon égale, pour suivre le développement et l'application par les parties de la législation relative à l'égalité et pour prévenir la discrimination fondée sur la naissance, la race, la religion, l'opinion ou toute autre circonstance personnelle ou sociale. Cette commission est habilitée à suggérer des changements législatifs, à participer aux consultations et rédige des rapports sur la mise en œuvre de l'accord dans ces domaines; elle reçoit aussi les plaintes du personnel concerné¹²⁸.

Enfin, il convient de rappeler que la Commission d'experts a souvent demandé aux gouvernements d'encourager le recours

126 Suède: Accord de base pour la fonction publique, Suède, section 21.2 («Égalité entre hommes et femmes»)

127 Idem, sections 21.3 et 21.4.

128 Espagne: *II Convenio colectivo de la Administración General del Estado*, article 5.



à un texte neutre dans les conventions collectives, nonobstant les efforts du corps législatif pour inclure ce vocabulaire dans les lois¹²⁹.

Travailleurs handicapés

Les conventions collectives peuvent aussi servir à aborder des problèmes que rencontrent des catégories de travailleurs différentes. La présente partie se concentre sur les travailleurs handicapés. Récemment, une étude a établi que les conventions collectives dans le secteur public aux États-Unis «allaient plus loin que les divisions évidentes entre les modèles médicaux et sociaux du handicap»¹³⁰. L'auteur ajoute que se concentrer sur les problèmes liés au handicap est une façon de revoir et redessiner les lieux de travail, les liens entre les travailleurs et les employeurs, et les relations des travailleurs et des employeurs avec le travail.

L'enquête résume les principales approches comme suit:

“elles mettent en évidence des valeurs des lieux de travail qui envisagent le handicap comme une blessure professionnelle individuelle et une source d'inquiétudes familiales (approche industrielle), comme une question sujette à une réflexion sur le lieu de travail et à un consensus (approche de l'acteur communautaire), comme une question de conformité juridique (approche de l'agent de conformité), ou comme une chance de créer de nouveaux lieux de travail qui intègrent le handicap en tant qu'élément essentiel d'une plus grande diversité (approche idéaliste)¹³¹.”

D'autres conventions collectives offrent des exemples de ces démarches, parfois combinées. L'approche «industrielle» est la plus fréquente et se concentre sur l'indemnisation en cas d'accident du travail.

129 Voir les observations de la CEACR, convention no 111 – Irlande, Demande directe de la CEACR, convention no 100 – Soudan (1999).

130 C. Griffin Basas: «A Collective Good: Disability Diversity as a Value in Public Sector Collective Bargaining Agreements», dans *St. John's Law Review*, volume 87, no 793 (2013).

131 Idem.

Modèle de «l'acteur communautaire»

Un exemple de ce modèle est la convention collective qui concerne les salariés du ministère des Finances du Salvador et qui prévoit que le ministère contrôle les itinéraires des bus dans lesquels les employés peuvent voyager gratuitement pour notamment s'assurer qu'ils sont accessibles aux personnes handicapées. À Malte, la convention collective pour les employés des services publics oblige l'employeur à «soutenir et encourager des initiatives qui [...] améliorent autant que possible la situation des personnes handicapées et, avec un peu d'aménagement, continuent de faciliter leur accès au service public et leurs chances d'y progresser. Les ministères gouvernementaux veilleront à ce que tous les locaux soient accessibles aux personnes handicapées». Du reste, elle fait référence à un programme de soutien pour les agents de la fonction publique qui «apporte une aide en cas de problèmes psychosociaux ou liés aux handicaps que peuvent rencontrer les employés en identifiant leurs besoins et en y répondant [...] ainsi que tous les autres problèmes découlant d'un handicap, et propose une évaluation confidentielle et un soutien à court terme»¹³².

L'accord de base suédois adopte une autre approche engageant les parties à discuter de mesures qui doivent être mises en place pour permettre aux employés souffrant d'invalidité temporaire ou permanente de se voir attribuer des tâches appropriées; des dispositions pour permettre à des personnes handicapées au niveau professionnel d'être employées au sein de l'agence; de mesures à l'égard de salariés qui abusent de drogues ou d'alcool; de règles à mettre en œuvre pour éviter les intimidations et le harcèlement, et pour encourager l'inclusion sociale sur le lieu de travail; et de dispositions qui permettent aux employés de remplir d'autres fonctions

¹³² Malte: *Collective Agreement for Employees in the Public Service*, article 11, sections 11.2 et 11.4 («Meilleures conditions»).



au sein de l'agence s'ils éprouvent des difficultés à s'adapter à une nouvelle situation professionnelle ou à une nouvelle technologie¹³³.

Approches mixtes

La convention collective pour la fonction publique argentine adopte simultanément toutes les approches décrites dans l'étude. D'une part, elle exige que les annonces des postes vacants listent les exigences «psychosociales» du poste pour faciliter les candidatures de personnes handicapées¹³⁴, et de l'autre, elle encourage des politiques spécifiques et des actions positives pour intégrer effectivement des agents handicapés «et ainsi permettre l'évolution de leur carrière administrative en fournissant sur le lieu de travail les moyens et les conditions pour l'exécution des tâches confiées et les formations leur permettant de déployer leurs possibilités»¹³⁵. L'accord prévoit aussi la création de commissions conjointes pour l'égalité des chances et de traitement aux niveaux central et local «en vue de promouvoir le respect des dispositions et des principes de non-discrimination, d'égalité de chances et de traitement, et des actions destinées à prévenir et éradiquer la violence au travail»¹³⁶. La commission promulgue des politiques, encourage la sensibilisation à ces problèmes et veille au respect; elle dispose des pouvoirs de mener une enquête en cas de plainte et de les renvoyer aux bons responsables et aux mécanismes de règlement des différends¹³⁷. De plus, elle met en place un comité consultatif technique permanent composé de représentants du Conseil national des femmes, du Service national de réhabilitation et du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale¹³⁸.

133 Accord de base suédois, section 25 («Mesures d'adaptation»).

134 Article 57.

135 Article 123.

136 Article 125.

137 Article 126.

138 Article 128.

Coordination entre les accords et la législation en vigueur

Dans la mesure où ce sont en général des législations qui autorisent les employeurs publics à agir en tant que tels, de nombreux aspects de la relation de travail sont dictés par les lois. Les conventions collectives peuvent donc inclure des références à des lois comme nous l'avons évoqué dans la partie sur les représentants à la négociation. Cela s'applique aussi au niveau des avantages et des conditions de travail, et les accords peuvent exiger une coordination avec ces lois ou réglementations. Par exemple, la convention collective pour le service public maltais prévoit que les «prestations prévues dans le présent accord ne se cumulent pas à d'autres avantages similaires prévus par la loi, par la mise en œuvre de la législation, ou par un accord sectoriel pour la période de validité du présent accord, étant entendu que l'agent bénéficiera de la prestation la plus avantageuse pour lui»¹³⁹. D'autre part, la convention collective pour le personnel de l'université nationale costaricienne précise qu'il a l'obligation de respecter les lois relatives à la sécurité sur le lieu de travail¹⁴⁰. Ces deux exemples montrent que l'adhésion des parties aux législations leur évitera de retourner à la table des négociations si les lois sont modifiées.

139 Malte: *Collective Agreement for the Employees of the Public Service* (2011), section 2.4

140 Costa Rica: *IV Convención Colectiva de Trabajo UNA-SITUN*, article 99.



Pérennité des accords

Dans cette partie, nous aborderons sept façons de veiller à ce que les conventions collectives équilibrent les intérêts en matière de planification, d'adaptation et d'équité: la rédaction des dispositions en des termes précis; la durée des accords; la mise en œuvre commune des accords; le règlement conjoint des différends, le règlement des conflits naissant de son interprétation ou de son application; l'obligation de maintien de la paix sociale; et la gestion des changements au niveau des résultats négociés. Ces dispositifs peuvent soutenir les efforts des parties à mettre en place un environnement de confiance mutuelle, tel que décrit dans l'introduction.

Clarté des accords

Il est important d'être clair au moment de rédiger les accords pour prévenir les futurs désaccords. Ils doivent être lus facilement, doivent clairement exprimer les intentions des parties et ne doivent pas causer de conflits. Un document datant de 1990 résume comme suit une technique pour y parvenir:

- “ Comment « améliorer » les conventions collectives ?
Rédiger des conventions collectives de façon à ce qu'elles soient plus facilement compréhensibles.
Éviter les termes inutiles et archaïques. Éviter une profusion de mots qui embrouillent les esprits.
Organiser le texte:
– en phrases courtes
– en paragraphes organisés
– avec des titres informatifs
– en veillant à un meilleur agencement du document.
En résumé, il faut écrire en gardant le lecteur à l'esprit.
Cela ne signifie pas qu'il est toujours possible de transcrire une session de négociation en des termes clairs comme de l'eau de roche ni qu'il est aisé de réécrire des articles qui ont fait l'objet d'une lutte âpre ou résultant d'un arbitrage ou d'une décision de justice.

Mais, il est possible de faire beaucoup sans s'aventurer dans des domaines sensibles¹⁴¹.

Même après la conclusion de l'accord, il y a différentes façons de rendre le texte plus compréhensible. Une façon de procéder est d'illustrer les dispositions complexes. Par exemple, en Espagne, le syndicat général des travailleurs utilise l'image ci-dessous sur son site web pour expliquer les types de dossiers du personnel prévus dans l'accord général pour l'administration publique.



Source: FSP-UGT. Federación de Servicios Públicos de la Unión General de Trabajadores.

Une autre façon de faire est de publier des guides pratiques identiques à celui ci-dessous pour la convention collective pour le personnel des universités publiques d'Andalousie en Espagne. Le guide fait correspondre les articles aux questions que peut se poser le personnel plutôt que dans l'ordre dans lequel ils ont été rédigés:

141 D. Elliott: *Writing Collective Agreements in Plain Language*, document présenté lors de la 8e Conférence annuelle de l'arbitrage du travail, 1990, page 4.



Convention collective pour le personnel des universités publiques d'Andalousie – Guide pratique

1. Qui est concerné ? Article 3.
2. Quels sont ses effets ? Article 6.
3. Comment puis-je accéder au statut de personnel fixe ? Articles 18 et 22
4. Quelle est la procédure de promotion ? Article 20.
5. Comment puis-je accéder aux remplacements ? Article 24.
6. Comment les transferts ont-ils lieu ? Article 19.
7. Comment est-il procédé à des ajustements ? Article 26.
8. Quels sont mes horaires de travail ? Articles 27, 28 et 29
9. Une compensation est-elle prévue pour le travail effectué le samedi, le dimanche et les jours fériés ? Article 30.
10. Quels sont les congés que je peux prendre ? Articles 32 et 33
 - 10.1 Combien de jours de vacances ai-je droit ?
 - 10.2 Combien de jours de congé ai-je droit pour mon mariage ?
 - 10.3 Combien de jours de congé ai-je droit pour la naissance de mon fils ou de ma fille ?
 - 10.4 Combien de jours de congé ai-je droit en cas de maladie, d'hospitalisation ou d'accident grave d'un membre de ma famille ?
 - 10.5 Combien de jours de congé ai-je droit en cas de décès d'un membre de ma famille ?
11. Comment puis-je demander un congé ? Articles 35, 36 et 37
12. Quels sont les droits des femmes enceintes ? Article 47.
13. Quelle est la structure salariale ? Articles 51 et 63, annexe I (tableau salarial)
14. Quand et comment puis-je prendre ma retraite ? Articles 64 et 65
15. Sécurité sociale (prestations, critères, etc.)
16. Catégories et groupes professionnels (définition des fonctions) Annexe II
17. Quelles sont les règles de discipline ? Annexe III
18. Accord relatif au complément de salaire en fonction des conditions de travail. Annexe V
19. Accord à propos du complément de salaire en fonction de la productivité et des améliorations. Annexe VI
20. Quel est le tableau des relations familiales ?

Un outil semblable qui peut se révéler utile pour les conventions très longues est une table des matières alphabétique des sujets comme dans le cas de la convention collective pour le sous-secteur des services de santé et des installations auxiliaires de la Colombie britannique au Canada. L'index reprend tous les domaines couverts dans l'accord par ordre alphabétique et identifie les parties et les pages où il en est question.

Durée des accords

La négociation collective est une activité consommatrice de ressources et qui n'est pas sans risques. C'est pour cela que les accords négociés devraient avoir une durée plus longue. La Commission d'experts note que «le plus souvent, les conventions collectives, que ce soit dans le secteur public ou dans le secteur privé, prévoient une période déterminée pour leur application et/ou la façon dont on peut y mettre fin. Il appartient aux parties de le préciser»¹⁴². Les accords de reconnaissance et les accords-cadres peuvent souvent être conclus pour une période indéterminée et résiliés moyennant un préavis raisonnable en cas de changement de situation. Certaines conventions collectives incluent des clauses prévoyant le renouvellement automatique des contrats, mais le recours à ce genre de dispositions n'est pas encouragé et ne devrait pas empêcher les parties d'adapter les termes de l'accord aux conditions réelles sur le lieu de travail. Une durée limitée peut permettre aux parties de suivre, de prévoir et même d'influencer l'évolution de la situation sur le marché du travail et plus largement, dans l'économie lorsqu'il s'agit de thèmes importants comme les salaires.

Une façon d'encourager la négociation continue est d'étendre la durée de l'accord jusqu'à ce qu'un nouvel accord soit

142 BIT: Étude d'ensemble 2013, paragraphe 381.



conclu de façon à laisser du temps pour négocier sans pression¹⁴³, grâce à des renouvellements automatiques mais conditionnés, ou grâce à des révisions régulières. Dans le premier cas, les accords peuvent être étendus de deux ou trois ans et seront prolongés d'un an à la fois à moins que l'une des parties réclame sa résiliation moyennant un préavis de deux ou trois mois¹⁴⁴. Dans le second cas, le contrat a une durée similaire, mais peut être revu et modifié tous les ans pour s'adapter aux changements ou aux conflits qui peuvent survenir. Toutes modifications ou tous compléments seront discutés et approuvés conjointement par les représentants du gouvernement et des syndicats¹⁴⁵. Dans certains cas, les parties acceptent de ne pas dénoncer l'accord.

Voici deux exemples pour illustrer le second modèle: l'actuelle convention collective pour les employés des services publics de Malte, qui expire le 31 décembre 2016, prévoit que la négociation d'un accord de remplacement débute en mars 2016 et que la validité de l'actuel accord court jusqu'à la signature de l'accord suivant¹⁴⁶. En Finlande, le vaste accord politique sur les rémunérations entre le gouvernement et tous les acteurs sociaux et économiques concernés fixe des limites d'augmentations salariales raisonnables dans chaque secteur économique, y compris le service national et le secteur public local et des négociations salariales suivent. En juin 2015, les confédérations syndicales sont donc convenues d'étendre l'accord national de 2013 sur les salaires (couvrant

143 Philippines: *4th Collective Negotiation Agreement between the Local Government of Bislig and the Bislig City Employees Association-BisCEA*, article XIX («Miscellaneous Provisions»), sections 1 et 3.

144 Voir par exemple, Suède: *Accord couvrant le personnel des municipalités, des conseils des comtés et des régions*; et Espagne: *Convenio colectivo de la Administración General del Estado*.

145 Voir par exemple, Cuba: *Convenio colectivo de trabajo sección sindical facultad de turismo entre la Universidad de la Habana y La Sección Sindical de la Facultad de Turismo*, article 1 («Portée»); et Costa Rica: *IV Convención Colectiva de Trabajo UNA-SITUN* entre l'université nationale du Costa Rica et le syndicat des travailleurs de l'université nationale, article 185.

146 Article 5.2.

le secteur municipal et le gouvernement central) pour une année supplémentaire, et ont aussi décidé de maintenir les dernières augmentations salariales à un niveau très faible pour stimuler l'économie finlandaise¹⁴⁷.

Les conventions sont conclues dans des environnements dynamiques et doivent donc faire preuve de la même qualité. C'est surtout vrai si elles sont conclues pour plus d'un an. Plusieurs points de discordance surgissent inévitablement pendant la durée de vie d'une convention collective. Le fait que les parties négocient de bonne foi et s'engagent en toute loyauté conditionne grandement le succès de l'application et de la pérennité des accords. Il est donc recommandé d'inclure dans les accords des dispositions ayant trait à la mise en œuvre et aux ressources consenties pour leur application, et de prévoir des personnes, voire des comités chargés d'honorer les engagements, ainsi que des périodes de révision.n.

Mise en œuvre commune des accords

Les conventions collectives peuvent encourager des relations de travail collaboratives grâce à une politique de résolution commune des problèmes et à une collaboration aux échelles nationale, régionale et locale pour mettre à jour les accords alors que les exigences évoluent. Des comités consultatifs ou de suivi mixtes entre syndicats et direction servent fréquemment à mettre en œuvre les dispositions de l'accord, à suivre et évaluer son application, à résoudre les conflits liés à cette mise en place, et à mener des consultations à propos des politiques et réglementations institutionnelles proposées qui ont des effets sur les conditions de travail qui ne sont pas couvertes dans l'accord¹⁴⁸. Il convient de s'attacher particu-

147 H. Jokinen: *JHL reaches accord on new collective agreements in Municipal and Central Government sectors*, 1er juillet 2015, disponible à l'adresse: http://www.jhl.fi/portal/en/jhl_info/news/?bid=5369.

148 Voir par exemple, Philippines: *Collective Agreement NAPOLCOM*, article XII («Implementing & monitoring scheme»); *Collective Negotiation Agreement between Sul-*



lièrement à des sujets précis, comme l'emploi et la formation professionnelle.

Dans la mesure où la négociation collective est une compétence exigeant de la perspicacité, de la structure et beaucoup de pratique, une convention collective peut être l'occasion d'une formation commune pour améliorer les capacités à préserver des environnements de négociation collaboratifs. Il peut s'agir de prévoir un suivi et une formation continus qui permettent aux responsables et aux représentants syndicaux de parvenir à une compréhension commune des intentions de l'accord¹⁴⁹. Les parties de certaines conventions prévoient aussi des réunions annuelles d'évaluation pour échanger à propos de la coopération et pour suivre l'application de l'accord et des accords d'ajustement aux différents niveaux, le tout pouvant être jumelé à des sessions de formation.

Règlement conjoint des problèmes

La Manuel introduit le sujet en déclarant que le règlement conjoint des problèmes peut être vu «comme une alternative à la négociation conventionnelle ou comme un aspect de la négociation fondée sur les intérêts. La différence essentielle réside en ceci qu'au moment de résoudre les problèmes, les questions sont abordées de façon concertée, tandis que ceux qui négocient sur les positions sont plus préoccupés par l'idée de faire valoir leurs positions respectives. En d'autres termes, les négociateurs tendent à s'opposer les uns aux autres, tandis que la résolution conjointe des problèmes implique une collaboration». Les conventions collectives offrent de grandes possibilités de progresser vers ces objectifs comme le montrent les exemples suivants.

tan Kudarat State University and Sultan Kudarat Polytechnic State College-Faculty Association (2011-2014), article XI («Implementing and monitoring scheme»), section 4, et France: Convention collective de la branche de l'aide, de l'accompagnement, des soins et des services à domicile, article 13.

149 Suède: *Accord de base pour la fonction publique*, section 11 («Suivi et formation»).

La convention collective s'appliquant aux fonctionnaires de la Commission nationale de la police aux Philippines met en place un comité consultatif conjoint du personnel et de la direction pour préserver la communication, la consultation et le dialogue entre les parties. Le Comité a pour mandat de se réunir tous les deux mois et de chercher des compromis sur des thèmes liés à la mise en place de l'accord et aux programmes de productivité, mais aussi de fournir des conseils aux responsables chargés d'appliquer les conditions d'emploi et de travail¹⁵⁰.

Citons deux autres cas où des instances similaires sont mises en place dans des secteurs précis du service public. Selon une récente étude, les conventions de base dans l'Éducation en Australie «contiennent désormais une disposition relative à la création de comités de consultation dans les écoles ou les centres de formation [...] [qui] 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»¹⁵¹. La convention collective qui couvre les salariés de la commission mexicaine d'électricité prévoit aussi la création de comités de productivité conjoints nationaux, régionaux et locaux qui rédigent des politiques en vue de satisfaire aux engagements de l'employeur d'accroître la productivité et la compétitivité, de mettre en place de nouveaux processus de travail, d'approuver des changements dans les structures organisationnelles et au sein de la main-d'œuvre, des systèmes de contrôle, des dispositifs de promotion fondés sur la productivité, des programmes de formation et d'évaluation des résultats, et de promouvoir

150 Philippines: *Collective Negotiation between the National Police Commission (NAPOLCOM) and the NAPOLCOM Employees Association*, article X («Labor management consultative committee»).

151 N. Wintour: *Étude sur les tendances en matière de liberté syndicale et de négociation collective dans le secteur de l'éducation depuis la crise financière 2008-2013* (Bruxelles, Internationale de l'éducation, 2013), page 70.



des initiatives individuelles pour améliorer la productivité et la sécurité¹⁵².

Ces initiatives communes peuvent aussi s'appliquer aux autorités locales. Par exemple, aux Philippines, l'accord pour les fonctionnaires de la ville de Bislig propose un modèle d'autonomisation du personnel et de responsabilités partagées, et de responsabilisation pour gouvernement local et le syndicat au niveau de la prise de décisions. Les parties mènent des activités permettant aux employés de discuter des programmes et des projets de la ville, et organisent des réunions de salariés trimestrielles. Les représentants syndicaux espèrent promouvoir la participation à ces réunions et prennent part aux délibérations relatives aux conditions de travail et aux avantages des fonctionnaires. De la même façon, les deux parties encouragent le travail en équipe et la discipline. Elles examinent ensemble les problèmes soulevés par le personnel et tentent ensemble d'y apporter des solutions¹⁵³.

La convention collective pour la fonction publique espagnole prévoit aussi une commission paritaire (CIVEA) chargée de contrôler le respect de ses termes. Les membres de la commission sont des fonctionnaires élus qui travaillent à plein temps et disposent d'un accès total aux lieux de travail sous réserve de conditions légales. La CIVEA a les pouvoirs d'interpréter et d'appliquer les termes de l'accord, de faire des propositions aux équipes de négociation de plus haut niveau, de demander des informations à propos des conditions de travail et de participer à la détermination des critères généraux pour tous les processus qui pourraient modifier les conditions de travail, y compris des changements au niveau des systèmes de classification. De façon plus importante encore, la CIVEA

152 Mexique: *Contrato Colectivo de Trabajo entre la Comisión Federal de Electricidad y el Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República mexicana* (2014), clause no 24 («Comités mixtes sur la productivité»).

153 Philippines: *4th Collective Negotiation Agreement between the Local Government of Bislig and the Bislig City Employees Association-BisCEA*, sections 5 à 13.

peut mettre à jour les termes de l'accord pour s'adapter à toutes modifications découlant d'amendements à des lois ou à des réglementations, et peut diffuser des informations à propos de changements prévus à des programmes et des projets du gouvernement. L'accord met en place une sous-commission sur l'égalité et d'autres pour chaque entité couverte, mais CIVEA peut également en créer pour mener à bien des tâches précises et délimitées dans le temps¹⁵⁴. D'autres conventions s'appliquant à des agents des services publics à l'échelle locale et régionale en Espagne mettent en place des instances similaires¹⁵⁵, étant donné qu'auparavant, la loi de 1973 sur les conventions collectives l'exigeait¹⁵⁶.

Enfin, la principale convention collective relative aux fonctionnaires locaux en Suède «prévoit une approche commune décrivant de quelle façon la collaboration peut s'effectuer et comment combiner des activités efficaces et une vie professionnelle durable au sein des autorités locales, des conseils de comté et des régions [...] pour stimuler de nouvelles idées et le développement»¹⁵⁷. Le dispositif est décrit dans l'encadré ci-dessous.

154 Espagne: *III Convenio Único de la Administración General del Estado*, renouvelée en novembre 2014.

155 Voir par exemple, Espagne: *Convenio o Acuerdo: Instituto Municipal de las Artes Escénicas «Gran Teatro» de Córdoba* (2014), article 4; *Primer Convenio Colectivo del Personal Docente e Investigador con Contrato Laboral de las Universidades Públicas de Andalucía*; *Convenio Colectivo del Personal Laboral de los Consorcios de las Unidades Territoriales de Empleo, Desarrollo Local y Tecnológico de Andalucía*, article 5.

156 F. Cavas Martínez: «Las Comisiones Paritarias y la solución de los conflictos laborales derivados de la interpretación y aplicación del convenio colectivo», dans *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales* (2007), page 68.

157 Suède: *Convention collective entre la Fédération des Conseils des comtés suédois, l'Association suédoise des autorités locales et l'Association des employeurs pour les Fédérations locale des autorités et des entreprises locales (PACTA) et le syndicat suédois des travailleurs municipaux, les sections pour les activités publiques locales générales, les soins de santé et médicaux et les médecins du Conseil de négociation des fonctionnaires et leurs organisations affiliées, le Conseil de coopération du syndicat des enseignants suédois, et l'Alliance des associations professionnelles et ses organisations nationales affiliées*, introduction («Promotion de la collaboration et points de départ»).



Systeme de collaboration

[...]

La création d'un autre modèle de négociation, le système de collaboration, est le résultat d'un objectif conjointement établi par toutes les parties participant à cet accord. Le système se fonde sur le consensus selon lequel toutes les parties sont interdépendantes et que les problèmes seront discutés et résolus grâce à une communication claire au sein de groupes de collaboration à tous les niveaux du système de collaboration. Ce modèle vise au bien-être de tous les acteurs grâce à la résolution collaborative des problèmes, à un travail conjoint et à des intérêts communs, et en mettant en valeur le processus de collaboration.

Réunions sur les lieux de travail

L'objectif des réunions sur les lieux de travail est de créer un espace de dialogue entre le personnel et la direction pour qu'ils puissent travailler ensemble au développement, à la planification et au suivi du travail dans leur propre domaine. Des aspects liés à la santé et à l'environnement de travail seront intégrés aux activités. Les réunions devraient aussi fournir les conditions préalables aux développements personnel et professionnel, et à une meilleure autodétermination et responsabilité individuelles de tous les salariés.

Pour que les réunions sur les lieux de travail soient efficaces, elles doivent se tenir régulièrement et s'intégrer naturellement à l'entreprise.

Groupes de collaboration

Les groupes de collaboration doivent avoir des contacts avec les niveaux décisionnaires des entreprises concernées et être reliés à l'organisation hiérarchique. L'objectif est de créer un espace de dialogue entre les employeurs et les représentants syndicaux au sein duquel les parties ont la responsabilité partagée de discuter de questions liées au développement opérationnel, à la santé et à l'environnement de travail.

Il s'agit aussi de permettre la participation commune à la planification et au processus de prise de décisions, et d'avoir une vue d'ensemble des activités et de les suivre. Les représentants des employeurs doivent veiller à ce que les problèmes soient abordés par le groupe de collaboration avant une prise de décision. Les points qui réclament des mesures spéciales peuvent être traités sous la forme d'un projet pour autant que le groupe de collaboration ait été consulté. Après les consultations, un consultant travaillant au nom des salariés ou un spécialiste peut être désigné.

Le groupe de collaboration est un élément important du modèle (le système de collaboration). Il est composé d'employeurs et de représentants syndicaux, et constitue le moyen grâce auquel toutes les parties discutent et résolvent des problèmes politiques liés au développement opérationnel, à la santé et à l'environnement de travail, avant toute prise de décision. Le groupe de collaboration est chargé de mener des consultations quand la situation l'exige et peut convoquer un consultant ou un spécialiste. Il entend aussi suivre et contrôler les conditions de santé et de travail, et fournir des informations et des formations.

Décisions adoptées en collaboration

L'employeur est responsable de l'adoption et de l'exécution des décisions liées aux activités.

Avant de prendre des décisions, il convient de parvenir à un consensus sur la méthode de travail à appliquer lors des réunions sur les lieux de travail et des groupes de collaboration en recourant à des consultations.

Cette disposition renforce le besoin de résoudre les problèmes, de parvenir à des accords et de prendre des décisions conjointement entre toutes les parties grâce aux réunions sur les lieux de travail, aux groupes de collaboration et aux consultations.

Collaboration à propos de l'organisation et de la gestion

La forme et la structure de travail de l'environnement professionnel sont déterminées dans le cadre du système de collaboration. L'employeur décide des objectifs, des moyens, de la distribution, des pouvoirs et des ressources, mais doit tenir compte des intentions du système de collaboration et des lois et accords y relatifs.



Règlement des différends liés à l'interprétation ou à l'application des accords

Outre la résolution proactive des différends liés à l'interprétation, les instances citées plus haut peuvent aussi intervenir dans les conflits qui en découlent, ce qui aide à préserver la confiance des parties. La convention n° 151 n'aborde pas les conflits liés aux droits individuels, mais tel est le cas de l'article 6 de la recommandation n° 91 sur les conventions collectives (1951), de la recommandation n° 130 sur l'examen des réclamations (1967) et de l'article 8 de la recommandation n° 163 sur la négociation collective (1981).

En vue d'une gouvernance efficace, la recommandation n° 130 réclame la participation des travailleurs et des employeurs sur un même pied d'égalité aux systèmes de résolution des conflits. Les recherches menées dans le cadre de la présente publication ont mis au jour des exemples d'accord qui mettent en place des comités conjoints pour interpréter l'accord et tenter de résoudre des conflits collectifs liés à son interprétation par les parties¹⁵⁸, considérés comme des conflits de droits¹⁵⁹. Les règlements des commissions doivent s'appuyer sur le texte des accords. Certains précisent ce qui suit:

- une représentation égale des syndicats et des employeurs au sein des comités;
- les mandats, rôles et privilèges des membres, ainsi que les règles de conduite;
- les conditions matérielles pour le bon fonctionnement du comité;

158 Voir par exemple, Bénin: *Convention collective de travail portant règlement général et statuts du personnel du Centre national de sécurité routière* (2012); Costa Rica: *IV Convención Colectiva de Trabajo de la Universidad nacional y la SITUN*, chapitre IV («De la Junta de Relaciones Laborales»); Niger: *Convention collective interprofessionnelle* (1972), article 71, signé notamment par des représentants du personnel contractuel de l'administration publique; Sénégal: *Convention collective interprofessionnelle* (1982); Togo: *Convention collective interprofessionnelle* (2011).

159 Voir CEACR, 2013, paragraphes 413-425.

- les dates limites pour que les parties puissent présenter des plaintes et y répondre;
- la/les personne(s) autorisée(s) à les présenter et à les recevoir;
- les effets de la décision finale (par exemple, la décision peut créer un précédent pour la convention collective ou n'être que la résolution d'un problème précis).

La convention collective pour le personnel de l'université nationale du Costa Rica prévoit aussi que les conclusions du comité soient publiées dans le journal de l'université ou via un autre mode de communication interne¹⁶⁰.

Aux Philippines, la ville de Bislig et l'association du personnel ont conjointement conçu et mis en place le mécanisme de traitement des plaintes en suivant les orientations fournies par le gouvernement national¹⁶¹. D'autres accords couvrant plusieurs entreprises prévoient des comités paritaires pour chacune d'entre elles. Il leur revient de tenter de parvenir à un consensus à propos de conflits liés aux droits collectifs et de renvoyer les différends non résolus aux instances de négociation plus élevées ou à l'organe national de règlement des conflits approprié¹⁶². Si le comité a le pouvoir de statuer sur le différend, un accord peut exiger la majorité des voix des représentants de chaque partie, prévoir un arbitrage en cas d'égalité et une procédure d'appel auprès d'une instance plus élevée¹⁶³. Pour le bon déroulement de la procédure, les parties peuvent s'engager par écrit à fournir une formation sur le recours au mécanisme de traitement des

160 Costa Rica: *IV Convención Colectiva de Trabajo UNA-SITUN*, article 86 b.

161 Philippines: *4th Collective Negotiation Agreement between the Local Government of Bislig and the Bislig City Employees Association-BisCEA*, renvoyant au décret présidentiel no 807 et aux règles de mise en œuvre de l'ordre exécutif no 180.

162 Voir par exemple, Bénin: *Convention collective de travail portant règlement général et statuts du personnel du Centre national de sécurité routière* (2012), article 89 («Préconciliation»).

163 Voir par exemple, Costa Rica: *IV Convención Colectiva de Trabajo UNA-SITUN*, article 87; et Philippines: *4th Collective Negotiation Agreement between the Local Government of Bislig and the Bislig City Employees Association-BisCEA*, article XIII 1; et Suède: *Accord de base pour la fonction publique*, section 6 («Conflit à propos de l'interprétation de l'accord d'ajustement - conflits juridiques»).



plaintes et veiller à ce que la procédure soit bien communiquée à tout le personnel.

Les conventions collectives peuvent aussi établir des règles pour le traitement des plaintes et prévoir une conciliation préalable en organisant des réunions informelles au niveau le plus proche de la controverse tout en garantissant le droit à une assistance de la part du syndicat. En cas de désaccord, les parties des services locaux d'incendie et de sauvetage au Royaume-Uni ont décidé que la plainte ne serait présentée à un arbitrage qu'après avoir épuisé tous les mécanismes disponibles au sein du département compétent de l'entité employeuse, y compris une première discussion entre le plaignant et son superviseur direct. Par la suite, le plaignant aura le droit d'être représenté par le syndicat ou un collègue¹⁶⁴. En cas de plaintes pour discrimination, harcèlement et autres situations délicates, il est prévu qu'une «autre audience soit menée au niveau de la direction de l'autorité employeuse [...] qui jugera de l'importance et de l'ampleur du problème, et qui a l'autorité de s'en occuper».



© OIT/R.Lord

164 Voir par exemple, Royaume-Uni: *National Joint Council for Local Authority Fire and Rescue Services, Scheme of Conditions of Service*, sixième édition 2004 (mise à jour en 2009), section 6A («Grievances»). Cette procédure est conforme à la partie III de la recommandation no 130.

L'encadré suivant présente deux exemples de mécanisme de traitement des plaintes.

Accord industriel de 2012 entre le gouvernement des Bahamas et le syndicat BPSU

Article 9 - Plaintes et doléances

9.2. Première étape: Un représentant syndical ou le plaignant doit, en premier lieu, discuter du problème avec le superviseur direct. Celui-ci dispose de cinq (5) jours ouvrables pour donner sa réponse officielle.

9.3. Deuxième étape: Si une solution satisfaisante n'a pu être trouvée, le syndicat peut, dans les trois (3) jours ouvrables à partir de la réception de la réponse, demander une réunion avec le responsable du département (tel que précisé dans la partie II des délégations de pouvoir de la Commission des services publics [Ordre]). (Des détails de la demande suivent) La décision des représentants des employeurs doit être confirmée par écrit au syndicat dans les cinq (5) jours ouvrables suivant la dernière réunion.

9.4. Troisième étape: Si le problème n'est toujours pas résolu de façon satisfaisante, le syndicat peut, dans les cinq (5) jours suivant la réception de la décision, demander que le responsable chargé des relations industrielles prévoie une réunion avec le secrétaire adjoint dans les deux (2) jours ouvrables pour discuter du problème.

Lors de cette réunion, les représentants du syndicat et des employeurs peuvent être au maximum six (6) par partie. La décision finale de l'employeur doit être confirmée par écrit au syndicat dans les deux (2) jours ouvrables suivant la dernière réunion.

Outre la procédure décrite ci-dessus, les employés qui font l'objet d'une action disciplinaire ont le droit de faire appel auprès du secrétaire permanent. (*Note: cette solution de substitution est laissée à la discrétion du plaignant*)

9.5. Quatrième étape: Si une solution satisfaisante n'a toujours pas été apportée au problème, le syndicat peut prendre les mesures prévues par la loi sur les relations industrielles, [chapitre] 321 et/ou par toute autre législation suivante ou réglementation de la Commission des services publics.



[Ce dernier paragraphe fait référence à la partie IV de la loi sur les relations industrielles, chapitre 321 qui permet aux parties ou à un employé de renvoyer un différend au ministre responsable des relations industrielles qui a) en référer au mécanisme de résolution des conflits correspondant ou b) agira pour régler le différend. Dans les services essentiels ou si le différend ne peut être résolu, le ministre peut renvoyer le conflit au tribunal du travail]

[...]

Article 42 - Autorité et interprétation contraignantes

42.2. L'employeur ou le syndicat peut renvoyer une question ou un différend découlant de l'interprétation ou de l'application d'une disposition du présent accord au tribunal du travail pour décision finale.

Canada: Convention collective des professionnelles et professionnels 2010-2015, entre le gouvernement du Québec et Fédération des employées et employés de services publics, section 9-1

Le chapitre 9 de cette convention a pour objectif de résoudre les mécontentements relatives à l'interprétation ou à l'application de la convention. Il vise également à circonscrire le litige, à inciter chaque partie à exposer sa position et ainsi à accélérer le processus de règlement des litiges.

Traitement des doléances collectives

Pour résoudre un conflit, les salariés doivent présenter leurs griefs à la Direction des relations professionnelles du Secrétariat du Conseil du trésor qui agit en tant que représentant de l'employeur et a les capacités de résoudre les différends. Ses décisions ne sont contraignantes que moyennant l'accord des travailleurs. Les étapes suivantes sont obligatoires:

- a. Les deux parties se rencontrent pour échanger des informations à propos de leur position respective.
 - b. La direction décide si elle accepte la solution proposée par le plaignant.
 - c. Une fois que le grief est traité et résolu, le syndicat confirme s'il retire sa plainte.
 - d. Si la Direction des relations professionnelles ne répond pas dans les temps, la réunion d'échanges d'informations n'a pas lieu.
- Si la décision ne satisfait pas les employés, ils peuvent décider de porter le cas à un arbitrage.

Canada: Convention collective des professionnelles et professionnels 2010-2015, entre le gouvernement du Québec et Fédération des employées et employés de services publics

Traitement des doléances individuelles

Le salarié doit faire connaître ses griefs à son supérieur direct dans les 30 jours suivant le différend. Les parties encouragent les employés à demander l'assistance d'un représentant syndical pendant la procédure et les superviseurs à obtenir les informations suffisantes pour résoudre le conflit. Les représentants du syndicat et de l'employeur doivent se rencontrer dans les 180 jours pour discuter des doléances et échanger toutes les informations et tous les documents pertinents qui pourraient mener à une compréhension mutuelle des positions des parties et les aider à trouver des solutions possibles.

Le syndicat peut réclamer un arbitrage dans les sept jours s'il n'est pas satisfait de la décision du représentant de l'employeur ou si 180 jours se sont écoulés sans réunion ou décision, et doit le notifier au représentant de l'employeur et au greffe du tribunal d'arbitrage. Le plaignant doit présenter un résumé des faits, ses objections préliminaires et toutes autres questions de droit qui doivent être discutées, et joint des copies des preuves que le plaignant entend présenter.

La convention collective s'appliquant à plusieurs employeurs et couvrant les fonctionnaires du pouvoir judiciaire du Venezuela prévoit également une première étape de conciliation détaillée auprès du Service des ressources humaines de l'employeur concerné. L'accord exige que la demande comprenne une liste de sujets et instaure un délai de dix jours pour la traiter. Il prévoit de cinq à douze réunions de conciliation avec un maximum d'une semaine entre chacune et la renonciation présumée si une réunion n'a pas lieu dans les dix jours. En cas d'échec de la procédure de conciliation, les parties peuvent choisir de se tourner vers le ministre de la Justice, les autorités judiciaires, un mécanisme de médiation



ou un arbitrage volontaire prévu par la loi; l'accord en détaille aussi le processus. Les syndicats s'engagent à fournir les services minimums nécessaires si les conflits ne sont pas résolus par ces méthodes¹⁶⁵. La convention collective pour les fonctionnaires espagnols offre aussi la possibilité aux parties de renvoyer le différend à un médiateur ou aux tribunaux si les efforts de conciliation obligatoires de la commission CIVEA (décrite plus haut) échouent¹⁶⁶.

La convention collective pour le secteur de la santé au Québec prévoit un calendrier similaire pour le traitement des plaintes, mais la procédure diffère. À défaut d'entente sur le médiateur, la procédure régulière ou la procédure sommaire d'arbitrage s'applique, selon le cas. Les parties locales peuvent convenir de toutes les modalités de fonctionnement entourant la procédure de médiation. Les frais et les honoraires engagés sont assumés conjointement, et les propos échangés lors de la médiation ne peuvent être présentés à l'arbitrage¹⁶⁷. Par contre, la convention collective s'appliquant à d'autres services publics québécois exige que le service d'arbitrage reçoive des copies de toutes les plaintes et prévoit une médiation plus formelle au cours de laquelle le médiateur présente par écrit un rapport et des conclusions aux parties¹⁶⁸. En Espagne, l'accord équivalent demande au(x) médiateur(s) choisi(s) conjointement de présenter des recommandations écrites, mais exige aussi de la partie qui les refuse de justifier ce refus par écrit¹⁶⁹.

165 Venezuela: *Convenio Colectivo de los trabajadores tribunales* entre la Dirección general de la magistrature, le Bureau administratif régional, l'Unité du défenseur public, l'Inspection générale des tribunaux et l'École nationale de justice (employeur), et le syndicat du personnel, 2011, clause 3 («Procédures de règlement des différends et des conflits»).

166 Espagne: *Convenio Colectivo de la Administración General del Estado*, section 92.1 («Règlement des conflits collectifs»).

167 Canada: *Convention collective, Fédération interprofessionnelle de la santé du Québec*, sections 11-31 à 11-31 («Médiation»)

168 Canada: *Convention collective des professionnelles et professionnels 2010-2015, entre le gouvernement du Québec et la Fédération des employées et employés de services publics*, sections 9-1.17 et 9-2.09 («Médiation»).

169 Espagne: *Convenio Colectivo de la Administración General del Estado*, section. 92.1 («Règlement des conflits collectifs»).

L'accord pour le secteur de la santé du Québec permet à l'une des parties d'enclencher la procédure d'arbitrage en le notifiant à l'autre si elles ne s'accordent pas lors de précédentes étapes ou si elles conviennent de recourir à l'arbitrage. La partie qui entame la procédure doit proposer le nom d'un arbitre et l'autre doit accepter ou en proposer un autre; si elles ne parviennent pas à s'entendre sur une personne, l'une des deux parties peut demander au ministre responsable de l'application du Code du travail qu'il en désigne une. Toutefois, au niveau local, les parties peuvent élaborer ensemble une liste d'arbitres pour la durée de l'accord. Dans tous les cas, les parties peuvent convenir de désigner à leurs frais des conseillers pour aider l'arbitre. Dans ce cas, la non-comparution de l'un des conseillers ne retarde pas le processus. La première audience doit se tenir sur le lieu de travail d'où provient la plainte, sauf s'il n'y a pas de locaux appropriés, dans les 30 jours suivant la désignation de l'arbitre.

Dans le cas de plaintes impliquant une suspension disciplinaire, un renvoi, un acte de discrimination ou de harcèlement, les parties doivent organiser une conférence téléphonique préparatoire avec l'arbitre pour discuter de la procédure, des preuves, des témoins, des témoignages d'experts, de la durée de l'audience et d'autres éléments formels en vue d'accélérer la procédure. Dans ces cas, l'arbitre peut maintenir la décision de l'employeur, la modifier ou réintégrer le plaignant, mais dispose aussi d'autres pouvoirs garantis par le Code du travail. En outre, une plainte locale peut être remontée au niveau provincial, auquel cas, la décision s'appliquera à toutes les entreprises couvertes par le grief au Québec¹⁷⁰.

Enfin, il convient de préciser que les mécanismes de traitement des plaintes ne sont pas forcément limités aux plaintes

170 Canada: *Convention collective des professionnelles et professionnels 2010-2015, entre le gouvernement du Québec et Fédération des employées et employés de services publics*, articles 9-2.00 («Arbitrage»).



du personnel à l'encontre de l'employeur, mais peuvent aussi traiter des conflits entre syndicats¹⁷¹ ou des plaintes déposées par l'employeur¹⁷². L'objectif est de fournir un espace pour résoudre les différends qui surviennent au sein de l'entreprise à différents niveaux.

Obligation de maintien de la paix sociale

L'une des principales conditions sur laquelle les parties doivent s'accorder pour que la négociation collective fixe les conditions d'emploi et de travail dans le secteur public est l'obligation de maintien de la paix sociale.

Les pays abordant de façon différente le droit de grève, toutes les conventions collectives ne prévoient pas ce genre d'obligations: certains pays, comme le Venezuela, estiment qu'il est impossible de renoncer à ce droit, alors que d'autres, comme l'Espagne, pensent que l'obligation de maintien de la paix sociale est inhérente à toute convention collective, et d'autres encore estiment que la volonté des parties doit être l'unique mécanisme de contrôle. Les conventions collectives abordent donc ce thème de différentes façons.

Cette mesure contraint les deux parties négociant à éviter les grèves dans deux cas:

(i) Au cours du processus d'élaboration de l'accord où des conflits d'intérêts (des différends économiques) surviennent fréquemment.

Par exemple, les parties peuvent s'engager à «résoudre les conflits grâce à des négociations amicales et à veiller à la continuité des activités jusqu'à ce que tous les points discor-

171 Voir par exemple, Philippines: *4th Collective Negotiation Agreement between the Local Government of Bislig and the Bislig City Employees Association-BisCEA*.

172 Voir par exemple, Bahamas: *Industrial Agreement between the Government of Bahamas and BPSU*, article 6. Dans ce cas précis, la plainte doit d'abord être déposée auprès du syndicat avant de procéder à l'arbitrage.

dants aient été discutés et réglés»¹⁷³. Les parties doivent au moins suivre les prescriptions de la recommandation n° 92 de l'OIT sur la conciliation et l'arbitrage volontaires (1951) et s'engager à ne pas mener d'actions collectives alors qu'elles mènent volontairement une conciliation ou une médiation, et certains accords exigent une notification écrite lorsque la partie estime que la médiation est terminée. Dans d'autres accords, les parties ne pourront mener des actions collectives que dans les entreprises où le conflit a lieu, seuls les travailleurs concernés peuvent participer à l'action et les parties doivent faire preuve de bonne foi en négociant avant d'entamer une action¹⁷⁴.

(ii) Une fois l'accord signé, si les parties sont en désaccord à propos de l'interprétation et de l'application de la convention (conflits de droits), ou si une partie souhaite faire pression pour obtenir des revendications économiques supplémentaires en raison de changements du contexte en dépit de l'existence d'une convention collective (conflits d'intérêts), les parties de différentes conventions collectives s'engagent à ne pas organiser de grève pendant la durée de l'accord. Toutefois, l'approche diffère en fonction du contexte national.

Par exemple, les accords pour le personnel Commission des logements de la Colombie britannique et celui du gouvernement finlandais engagent simplement les parties à ne pas mener d'actions collectives pendant la durée de l'accord¹⁷⁵. En outre, à Puerto Rico, la convention collective couvrant les juristes employés par le Fonds d'indemnisation des accidents du travail et maladies professionnelles prévoit un engagement mutuel

173 Philippines: *4th Collective Negotiation Agreement between the Local Government of Bislig and the Bislig City Employees Association-BisCEA*, article V («Grievance and Machinery»).

174 Suède: *Principal accord municipal*, 1999, chapitre V, («Actions collectives»).

175 Canada: *Collective Agreement between the B.C. Housing Management Commission (Administrative/Clerical Division) and the B.C. Government and Service Employees' Union (BCGEU)*, section 1.9 («No Interruption of Work During Agreement»); Finlande: *Convention collective générale pour les agents du gouvernement* (2010), mise à jour en 2012, section 57 («Paix industrielle»).



permettant d'orienter tous les différends vers des mécanismes établis, ainsi que plusieurs autres mesures destinées à garantir la paix sociale: l'employeur accepte, par exemple, de ne pas sous-traiter une activité effectuée par un membre syndical ni de modifier les conditions de travail pendant la durée de l'accord, et le syndicat consent à prendre des mesures pour que cessent tous mouvements de grève ou de grève du zèle¹⁷⁶. En Espagne, plusieurs accords dans les services publics précisent qu'ils resteront en vigueur jusqu'à leur dénonciation et ne contiennent aucune disposition expresse sur l'obligation de maintien de la paix sociale. Néanmoins, les parties acceptent que l'obligation de paix sociale ne les lie plus après l'expiration d'une convention lorsque l'une des parties a dénoncé l'accord¹⁷⁷.

En Finlande, les accords font la distinction entre les catégories de travailleurs comme on peut le voir dans les exemples qui suivent.

Convention collective pour les agents de la fonction civile et les employés sous contrat pour la Finlande (2006)

4. Obligation de maintien de la paix sociale

Convention collective pour les agents de la fonction publique

Pendant la durée de la présente convention, aucune des parties n'est autorisée à mener une action collective sur des thèmes liés à la durée et au contenu de l'accord ou en vue d'établir un nouvel accord avant l'expiration de la convention existante. Les conflits doivent être résolus en suivant la procédure précisée dans le contrat, non en menant une action collective. De plus, tout signataire syndical du présent accord est obligé de veiller à ce qu'aucune sous-association ni aucun membre du personnel couvert par la convention ne rompe la paix sociale ou les termes de l'accord. Cette obligation implique que les syndicats ne doivent pas soutenir des actions de revendication interdites ni influencer d'une façon ou d'une autre ce genre d'actions, et sont obligés de tenter d'éviter que de telles actions soient menées.

176 Puerto Rico: *Convenio colectivo, Corporación del Fondo del Seguro del Estado y Unión de Abogados de la Corporación del Fondo del Seguro del Estado*, article 54 («Pas de grève ni de lock-out et poursuite des activités»).

177 Voir par exemple, Espagne: *II Convenio Colectivo Estatal de Reforma Juvenil y Protección de Menores*, article 7 («Dénonciation et extension»).

Convention collective pour les employés sous contrat

Pendant la durée du présent accord, aucune grève, aucun lock-out ou ni aucune autre action similaire n'est permis contre la présente convention ou les dispositions reprises dans les annexes ou destinés à changer l'accord ou les dispositions reprises dans les annexes.

Convention collective à propos de l'indemnisation des frais de voyage (2014)

Article 23. Paix sociale

Fonctionnaires

Pendant la durée de validité du présent accord, les personnes qui y sont liées ne doivent pas recourir à des actions collectives pour résoudre des différends relatifs à la validité, à son applicabilité, à son contenu ou à des plaintes fondées sur l'accord, ni pour modifier l'accord en cours ou pour en conclure un nouveau. De plus, les associations liées par le présent accord sont responsables de s'assurer que les associations subordonnées et les fonctionnaires concernés ne contreviennent pas à l'obligation de paix sociale établie dans le paragraphe précédent ni aux dispositions du contrat. Cette obligation pour les associations concernées implique aussi qu'elles ne peuvent accorder leur soutien, ni aider à l'organisation d'une action interdite, ni en faire la promotion. Au contraire, l'association doit prendre toutes les mesures possibles pour faire cesser l'action collective.

Salariés

Pendant la période de validité de la présente convention collective, les grèves, lock-out et autres actions similaires contre les dispositions de l'accord ou pour le modifier sont interdits.

Faire face aux changements survenus dans les résultats négociés

On peut lire dans le Manuel que «l'introduction de nouvelles technologies, les nouveaux besoins sociaux, les besoins non satisfaits depuis de nombreuses années, et l'évolution des attentes du public – pour ne citer que quelques facteurs – supposent le déploiement d'efforts continus dans l'organisation du travail dans l'ensemble des services publics. De fait, les conditions d'emploi et les relations d'emploi évoluent en permanence». La Commission d'experts estime que la négociation collective est «un instrument efficace permettant de s'adapter aux changements économiques et technologiques et



aux besoins changeants de la gestion administrative, souvent induits par les demandes de la société»¹⁷⁸. Comme dans la partie précédente, la mise en place de comités consultatifs permanents constitue le mécanisme favori pour y parvenir. La principale différence est que les exemples précédents ont trait aux propositions de parties pour s'adapter à de nouvelles propositions, alors que les suivants traitent des conditions changeantes du travail par l'initiative de l'employeur d'intégrer de nouvelles technologies. Ces conditions de travail sont souvent considérées comme des sujets de négociation obligatoires.

Alors qu'un employeur a la prérogative de prendre des mesures pour s'adapter aux changements technologiques et aux nouveaux modèles de fourniture des services, les effets de ces modifications sur les conditions de travail non couvertes par l'accord font souvent l'objet d'importantes consultations à la demande des deux parties et dont elles décident de la portée¹⁷⁹. Les accords peuvent définir les contours d'une telle prérogative en définissant les conditions dans lesquelles l'employeur doit négocier avec le syndicat, le cadre dans lequel les négociations doivent avoir lieu et d'autres dispositions: dans l'administration publique générale espagnole, par exemple, elles auront lieu dans le cadre d'une commission spécialisée et dans les 15 jours qui suivent la proposition de changement s'il concerne des conditions de travail individuelles. Si les modifications affectent des conditions de travail collectives, l'employeur entamera des consultations comme la loi le prescrit et toutes les personnes concernées seront averties au moins 30 jours avant la mise en place¹⁸⁰. Aux Bahamas, la convention prévoit que la notification de

178 BIT: Étude d'ensemble 2013, paragraphe 227.

179 Voir par exemple, Canada: *Collective Agreement between the Treasury Board and the Association of Canadian Financial Officers*, sections 16.01 et 16.02 («Joint consultation»).

180 Voir par exemple, Espagne: *II Convenio colectivo de la Administración General del Estado*, article 20.

l'une des parties d'un changement prévu dans les conditions de travail déclenche un échange de propositions et de contre-propositions, suivi, en cas d'impasse, d'une résolution du différend par le ministre responsable des relations de travail¹⁸¹. L'accord pour les services publics irlandais de 2015 contient aussi un engagement à négocier les changements et à présenter tout désaccord à la Commission des relations de travail et, si nécessaire, au tribunal du travail ou à tout autre dispositif convenu¹⁸².

Portée de la négociation relative aux changements prévus

La convention suédoise pour la fonction publique contient une explication plus détaillée de la portée de la négociation relative aux changements prévus¹⁸³. Les décisions politiques ne font pas l'objet de négociations, mais les syndicats peuvent contester une telle classification de la part de l'employeur. L'exécution peut être négociée à moins qu'il s'agisse d'une décision politique. Les effets d'une décision sur les conditions de travail seront discutés par l'intermédiaire d'un mécanisme de cogestion qui peut prévoir la nomination d'instances spécialisées communes. Cela implique une notification rapide et la révélation complète de la part de l'employeur des informations budgétaires pertinentes; les employés concernés seront informés de façon coordonnée. Les syndicats peuvent réclamer que des négociations aient lieu sur la création de nouveaux postes et sur des changements dans les organigrammes qui dureront plus de six mois et impliqueront une réaffectation du personnel ou de l'équipement. Ils peuvent aussi demander à l'employeur de discuter (par opposition à «négocier») de thèmes liés aux propositions budgétaires, à des redéfinitions de postes, à des projets immobiliers, au plan

181 Bahamas: *Industrial Agreement between the Government and the Bahamas Public Services Union*, articles 6.3-6.7.

182 Irlande: *Public Service Stability Agreement for 2013–2018*, connu sous le nom d'accord de Lansdowne Road (2015).

183 Suède: *Accord de base pour la fonction publique*, sections 3, 4, 5, 11 et 12.



opérationnel, aux achats et à la répartition des équipements et des services, des plans de formation financés, de la mise en place des plans de travail, de la fourniture d'un équipement de protection au personnel, de la réallocation des coûts salariaux et des autres coûts opérationnels, et de tout autre sujet «que l'une des parties estime important pour la situation de travail du personnel». Toutefois, tous les accords doivent prévoir des obligations qui s'inscrivent dans la sphère d'autorité de l'employeur et dans le cadre de la répartition budgétaire ou des priorités établies pour l'agence.

Faire face aux effets de la crise financière

Dans les pays qui ont souffert de la crise financière, les parties ont dû endosser des responsabilités supplémentaires. Par exemple, les parties de l'accord de base pour les services civils suédois ont reconnu la «nécessité de changements dans les méthodes de travail, les rôles, l'organisation et les règles» et se sont engagées à utiliser l'accord comme un «instrument pour la restructuration, l'amélioration de l'efficacité et le renouvellement du secteur public». Pour y parvenir, l'accord exige des directeurs et des représentants syndicaux qu'ils recourent à des «connaissances communes solides et essentielles» et leur demande de «communiquer les besoins de changements et les méthodes pour y parvenir de façon à ce qu'ils soient compris et acceptés par le personnel», et afin de veiller «à ce que le contenu, les motivations et les orientations de ces processus soient aussi prévisibles que possible»¹⁸⁴. Les employés, de leur côté, «sont priés de faire des propositions de mesures permettant à l'agence de parvenir aux meilleurs résultats possible»¹⁸⁵.

184 Suède: *Accord de base pour la fonction publique* («Objectif de l'accord et intention des parties»), paragraphe 4 («Instruments de restructuration»).

185 *Idem*, paragraphe 7 («Devoirs des représentants syndicaux élus»).

PARTIE II.

Règlement des différends

Mécanismes de règlement des différends

Le Manuel insiste davantage sur la prévention que sur la résolution des différends et le présent supplément suit ce schéma. Voici ce que l'on peut lire dans le Manuel:

“ À l’instar du système plus vaste de négociation collective dont il fait partie, l’efficacité de tout système de règlement des différends repose en grande partie sur sa légitimité, laquelle découle de la participation des parties concernées à sa création: «Lorsque les parties prenantes à un système participent conjointement au processus de son élaboration, elles deviennent de véritables partenaires pour ce qui est de l’identification, de la compréhension et de la gestion de leurs différends – et elles sont davantage impliquées dans le bon fonctionnement du système de règlement des différends»¹⁸⁶.

Le Manuel présente des exemples de la façon dont cela peut être fait à travers la législation, mais les conventions collectives offrent également de bonnes occasions d’y parvenir.

La nature de conflits d’intérêts collectifs fait qu’ils sont le plus souvent réglementés par des lois et des réglementations. Toutefois, des conventions collectives centralisées qui prévoient des négociations à d’autres niveaux ou qui réglementent la négociation des accords suivants ont les capacités d’établir de tels mécanismes. Les parties peuvent convenir de renvoyer les conflits aux mécanismes officiels de règlement des différends prévus, par exemple, au sein d’instances spécialisées ou d’agences de l’administration du travail mises en place par des lois, ou peuvent prévoir des règles ou des

186 Cette citation provient de C. Constantino et C. Sickles Merchant: *Designing conflict management systems* (San Francisco, Jossey-Bass, 1996), p. 54.



procédures internes dans les conventions collectives¹⁸⁷. Ces règles peuvent inclure un engagement à collaborer de bonne foi et à respecter la décision qui en découlera, ce qui est appelé un accord «préalable à un conflit» de recourir à l'arbitrage. Les parties peuvent aussi s'accorder sur la compétence de la personne ou de l'organe qui statue.

Dans les pays où des conventions collectives sont conclues à différents niveaux, tous les mécanismes de coordination mis en place dans la convention collective nationale¹⁸⁸ ou un comité spécial (qui peut être créé par les parties au niveau national ou à un niveau décentralisé)¹⁸⁹ sont habilités à résoudre les différends liés à la négociation des accords décentralisés. Les statuts et les procédures des comités peuvent être prévus dans l'accord, comme les thèmes qui peuvent être examinés par ses membres, l'élection ou pas d'un président ou d'un médiateur, l'application ou pas des règles de médiation, ou la représentation des parties à la table de négociation décentralisée.

Secrétariats communs

Dans la même veine que la facilitation active des négociations, certains accords prévoient des mesures de soutien destinées à améliorer les chances des parties de parvenir aux résultats convenus lors des négociations et de réduire ainsi les risques de devoir recourir à la décision d'un tiers. Un exemple de ces mesures est l'établissement de secrétariats communs, comme celui créé par le Conseil national commun pour les services locaux d'incendie et de sauvetage (NJC) en vue d'aider les parties au niveau local lorsqu'elles ont

187 Voir par exemple, Royaume-Uni: *National Joint Council for Local Authority Fire and Rescue Services, Scheme of Conditions of Service*, sixième édition 2004 (mise à jour en 2009), articles 30 et 31.

188 C'est notamment le cas de la CoPAR mise en place par la convention collective argentine pour la fonction publique.

189 Comme le prévoit la section 5 de l'Accord de base suédois pour la fonction publique.

épuisé les procédures de consultation et de négociation¹⁹⁰. Les parties locales doivent requérir ensemble l'intervention du secrétariat en établissant un résumé des discussions et des positions respectives des parties, et doivent s'engager à participer activement au processus et à faire preuve de bonne foi. Le NJC peut aussi fournir une aide précise grâce à un Groupe technique consultatif et à un Groupe consultatif de conciliation, en fonction des besoins.

Conciliation et médiation

Les conventions n^{os} 151 et 154, ainsi que la Recommandation n^o 92 sur la conciliation et l'arbitrage volontaires (1951) encouragent fortement les mécanismes de conciliation et médiation volontaires en cas de différends survenant lors de la négociation de conventions collectives. Ces dernières constituent une façon appropriée de mettre en place de tels mécanismes, surtout dans les services publics. Par exemple, l'accord général argentin qui couvre les fonctionnaires prévoit trois procédures distinctes: premièrement, les parties négocient une solution dans le cadre de la CoPAR. Deuxièmement, si elles ne sont pas parvenues à un accord dans les 15 jours, la CoPAR désigne un médiateur en accord avec les parties. Troisièmement, si un accord n'a toujours pas pu être conclu, le conflit peut être renvoyé à l'arbitrage ou au système judiciaire. Ces trois mécanismes sont des façons légitimes, indépendantes et professionnelles de résoudre des différends avant d'en référer au système judiciaire formel¹⁹¹.

190 Royaume-Uni: *National Joint Council for Local Authority Fire and Rescue Services, Scheme of Conditions of Service*, sixième édition 2004 (mise à jour en 2009), («NJC assistance to local parties»).

191 Argentine: *Convenio Colectivo de Trabajo del Sector Público Nacional*, articles 82 à 94 («Mécanismes pour résoudre les conflits collectifs du travail»).



Arbitrage

Comme nous l'avons vu, plusieurs conventions collectives dans notre échantillon incluent l'arbitrage en tant que dernier recours pour résoudre les conflits. La CEACR note «qu'à l'exception des services essentiels au sens strict du terme, l'arbitrage obligatoire imposé par les autorités ou à la demande d'une des parties est d'une manière générale contraire au principe de la négociation volontaire des conventions collectives prévu par la convention»¹⁹². Comme le Manuel le précise, lors d'un arbitrage volontaire, les parties conviennent délibérément de présenter les points qui les divisent à une troisième partie indépendante. L'arbitre a le pouvoir soit par contrat (l'acte de présentation à l'arbitrage qui peut être inclus dans une convention collective plus vaste), soit légalement d'examiner les preuves et l'argumentation, et de prendre une décision finale et contraignante sur le point litigieux¹⁹³. Par conséquent, les conventions collectives suivantes conclues dans le secteur public contiennent des dispositions réglementant cette procédure.

La convention collective pour les agents de la fonction publique argentine exige que les deux parties décident volontairement d'entamer le processus d'arbitrage et s'engagent à respecter la décision qui en découlera après la présentation des points précis, des positions et des argumentations sur lesquelles elles souhaitent obtenir un arbitrage. La CoPAR choisira des arbitres à partir d'une liste de noms proposés par les parties et demandera leur consentement. Moyennant un délai précis, les arbitres devront présenter une décision aux autorités concernées au sein de l'administration

192 CEACR: Observation sur l'application de la convention no 98 par le Liban.

193 Voir le paragraphe 6 de la recommandation no 92 sur la conciliation et l'arbitrage volontaires (1951): «Si un conflit a été soumis pour règlement final à l'arbitrage avec le consentement de toutes les parties intéressées, celles-ci devraient, tant que la procédure d'arbitrage est en cours, être encouragées à s'abstenir de grèves et de lock-out et à accepter la décision arbitrale».

publique nationale¹⁹⁴. L'accord entre Postes Canada et le Syndicat des travailleurs et travailleuses des postes (2012-2016)¹⁹⁵ adopte une approche différente en établissant une liste d'arbitres pour chaque province canadienne; ceux-ci se prononceront lors de conflits émanant de consultations menées localement. Cela implique que les arbitres sont nommés par consentement mutuel avant la survenue des conflits. Pour sa part, l'accord couvant les travailleurs du secteur de la santé au Québec prévoit une procédure sommaire pour les sujets de négociation que la loi réserve au niveau local. Dans ces cas, les audiences doivent avoir lieu 15 jours après la controverse et ne peuvent pas durer plus d'un jour. De la même manière, tous les documents doivent être présentés cinq jours après l'audience. En outre, l'arbitre ne doit s'intéresser aux points de procédure qu'après avoir entendu le fond du grief, sauf s'il est possible de les régler à l'audience.

Conformément aux conditions de service des pompiers britanniques, le NJC ou le MMNB doivent renvoyer les conflits d'intérêts collectifs à l'ACAS pour conciliation. Si la procédure de conciliation n'aboutit pas à une résolution, l'une des deux parties du NJC peut demander un arbitrage par l'intermédiaire des services de l'ACAS. Les deux parties doivent participer pleinement au processus et ont accepté au préalable le caractère contraignant de la décision de l'arbitre¹⁹⁶.

194 Argentine: *Convenio Colectivo de Trabajo del Sector Público Nacional*, entre l'administration publique et le syndicat du personnel de l'administration nationale, articles 95 à 105 («Arbitrage»).

195 Sections 8.10 («Renvoi d'un désaccord») et 9.37 à 9.42 («Liste des arbitres»).

196 Royaume-Uni: *National Joint Council for Local Authority Fire and Rescue Services, Scheme of Conditions of Service*, section 30 («Settlement of differences»).



Action collective

Dans son article paru en 2003, Indicateurs statistiques du travail décent: les statistiques des grèves et des lock-out dans le contexte international, Igor Chernyshev indique que «l'une des mesures de l'échec du dialogue social est le recours à des grèves ou lock-out. Les actions collectives – grèves ou lock-out – sont probablement l'élément du dialogue social le plus visible, du moins en termes de couverture médiatique, d'effets et de notoriété publics». Pendant les travaux préparatoires de la convention no 151, les mandants de l'OIT sont convenus que l'instrument ne devait pas aborder d'une façon ou d'une autre la question du droit de grève. Pourtant, de nombreux pays reconnaissent ce droit¹⁹⁷ et l'OIT estime que sa limitation n'est légitime que dans le cas de fonctionnaires exerçant une autorité dans l'administration de l'État et au sein des services publics essentiels au sens strict du terme. Il est important de noter que l'action collective peut aussi prendre la forme d'un refus de faire des heures supplémentaires ou de remplir des missions en dehors des horaires de travail ordinaires, entre autres façons de cesser les activités des deux côtés.

Comme le montre les accords suédois pour les niveaux central et local, les conventions collectives peuvent régler le droit de grève et de mener un lock-out. Ils précisent qu'un préavis doit être donné suffisamment à l'avance et indiquer précisément les entreprises qui seront touchées ainsi que le nombre d'employés et leurs noms¹⁹⁸. Ces accords limitent aussi le personnel autorisé à mener des grèves en excluant les directeurs généraux, les chefs du personnel des agences et d'autres en fonction de négociations menées après le dépôt d'un préavis en vue d'une action collective,

197 Voir BIT: Étude d'ensemble 2013.

198 Suède: *Accord de base pour la fonction publique*, section 43 («Préavis collectif»), *Principal accord municipal* (1999), chapitre V, («Actions collectives»).

ou lorsqu'un employeur concerné le requiert en raison des responsabilités de gestion ou du caractère confidentiel des fonctions de certains employés, parce qu'ils sont considérés comme fournissant des services minimums ou essentiels, ou en raison d'autres circonstances particulières¹⁹⁹. Si les parties ne peuvent s'accorder, un bureau bipartite a le pouvoir de déterminer qui est exclu de cette action collective au niveau local, pour autant qu'il se prononce rapidement de façon à ne pas porter atteinte aux droits de la partie à l'origine de l'action²⁰⁰.

Intégration

Certaines conventions collectives décrivent de façon exhaustive les principes en jeu et précisent que les accords constituent un ensemble intégré et ordonné. Par exemple, au Royaume-Uni, le Conseil national commun pour les services locaux d'incendie et de sauvetage déclare que son objectif est de «soutenir et encourager la fourniture de services de haute qualité par un personnel compétent, bien doté, motivé et diversifié, comptant sur une sécurité de l'emploi. [...] [et s'appuyant sur des] relations professionnelles stables garanties par des consultations et des négociations entre les autorités en charge des services d'incendie et de sauvetage en tant qu'employeur et les syndicats reconnus»²⁰¹. Les parties ont établi un protocole commun que vous trouverez dans l'encadré ci-dessous:

199 Suède: *Accord de base pour la fonction publique*, section 443 («Employés qui ne peuvent pas participer à une grève»).

200 Suède: *Principal accord municipal* (1999), chapitre V, («Actions collectives»).

201 Royaume-Uni: *National Joint Council for Local Authority Fire and Rescue Services, Scheme of Conditions of Service*, sixième édition 2004 (mise à jour en 2009), Préface.



PROTOCOLE COMMUN POUR DE BONNES RELATIONS PROFESSIONNELLES AU SEIN DU SERVICE D'INCENDIE ET DE SAUVETAGE

Le Conseil national commun (NJC) reconnaît que les représentants des responsables des services d'incendie et de sauvetage et des syndicats doivent travailler ensemble pour le bénéfice du service, du personnel et des communautés locales. Dans ce but, les principes ci-dessous s'appliqueront aux niveaux national et local.

Principes

- Engagement commun pour la réussite de l'organisation
- Reconnaissance commune des intérêts et responsabilités des uns et des autres
- Attention commune portée à la qualité de la vie professionnelle
- Engagement commun à agir de façon transparente
- Engagement commun à constamment améliorer les relations professionnelles
- Engagement commun à parvenir à un accord dans les délais impartis
- Engagement commun à constamment dialoguer et échanger les points de vue, y compris lors de rencontres en personne
- Engagement commun envers une culture «sans surprise»

Pour soutenir les principes repris ci-dessus, les représentants des employeurs:

- Inviteront rapidement les représentants syndicaux à prendre part à des consultations ou à des négociations (le cas échéant) sur des points ayant des effets pour le personnel
- Transmettront dans les temps aux représentants syndicaux toutes les informations appropriées, par exemple sur les finances ou l'emploi, pour permettre des consultations et des négociations efficaces
- Prendront en considération les avis des syndicats, en expliquant entièrement et franchement la façon dont ce processus a influencé leur position
- Fourniront des équipements aux syndicats comme le prévoient les prescriptions statutaires et les orientations de l'ACAS sur les bonnes pratiques en vue de soutenir une approche intégratrice

Les représentants syndicaux:

- Participeront activement et de façon constructive aux discussions dès le départ de façon à parvenir à un accord dans un délai raisonnable
- Fourniront des réponses réfléchies aux propositions, y compris des solutions de substitution, conformément au calendrier établi au niveau local ou à celui prévu dans les procédures nationales, le cas échéant
- Partageront avec les responsables toutes les informations pertinentes pour alimenter les discussions

Toutes les parties:

- Reconnaissent leurs intérêts et objectifs communs à faire progresser les buts et objectifs de l'organisation et à parvenir à des solutions raisonnables
- Feront preuve de respect l'une vis-à-vis de l'autre et en tout temps
- Reconnaissent le besoin de consultations ou de négociations communes pour parvenir à leurs objectifs
- Définiront dès le début le calendrier opportun pour la discussion
- Respectent la nature parfois confidentielle des informations échangées
- Travaillent activement ensemble pour établir la confiance et le respect mutuels envers les rôles et les responsabilités de chacune des parties
- Veillent à faire preuve d'ouverture, d'honnêteté et de transparence dans leurs communications
- Font preuve du plus haut niveau d'engagement envers les principes repris dans le présent protocole
- Adoptent une approche positive et constructive des relations professionnelles
- S'engagent à discuter au plus vite des problèmes naissants et à préserver le dialogue pour garantir une culture «sans surprise»
- S'engagent à fournir des résultats de haute qualité
- le cas échéant, cherchent à s'accorder sur les positions publiques.



Observations finales

Dans les pages qui précèdent, nous avons vu de quelle façon les conventions collectives pouvaient soutenir le bon développement de relations de travail dans un environnement controversé comme les services publics. Les textes qui ont été cités encouragent la mise en place de cadres pour le dialogue et la collaboration en vue de promouvoir autant le bien-être du personnel des services publics que la qualité des services tout en réduisant les risques de conflit social. Cela peut se faire de différentes manières qui peuvent aider à établir la confiance en réduisant les incertitudes et les perceptions des risques tout en augmentant la quantité d'informations disponibles pour les parties.

Le présent supplément n'aborde volontairement pas les résultats concrets des négociations et s'est concentré sur des dispositions de conventions collectives qui prévoient des processus contribuant au renforcement des relations. Les parties sont mieux placées pour décider des résultats de ces processus et notre rôle est de fournir des exemples qui pourraient être à l'origine de recherches créatives et fondées sur les intérêts de solutions aux nombreux défis que les services publics rencontrent. Nous espérons que les parties s'inspireront de ces pages pour défendre des services publics de qualité dans un environnement collaboratif.

Conventions collectives consultées

Afrique du Sud: Résolution 1 de 2015, Conseil de négociation collective de la fonction publique.

Argentine: Convention collective couvrant la faculté des institutions universitaires nationales (2014).

Argentine: Convention collective entre l'administration civile et le Syndicat national de la fonction publique (2006, en vigueur).

Bahamas: Accord industriel entre le gouvernement et le Syndicat des services publics des Bahamas.

Bénin: Convention collective de travail concernant les règlements généraux et les statuts du personnel du Centre national de la sécurité routière (2012).

Brésil: Convention collective pour le système de négociation permanent de la mairie de Sao Paulo (2013).

Canada: Accord entre le Conseil du Trésor du Canada et l'Association canadienne des agents financiers.

Canada: Convention collective du personnel professionnel entre le gouvernement du Québec et le Syndicat des travailleurs et travailleuses des services publics (2010-2015).

Canada: Convention collective entre la Commission de gestion du logement de Colombie-Britannique (Division administrative/de bureau) et le Syndicat des employés du gouvernement et des services de Colombie-Britannique (BCGEU).

Canada: Convention collective entre le Conseil du Trésor du Canada et l'Association canadienne des agents financiers.



Canada: Convention collective intervenue entre le comité patronal de négociation du secteur de la santé et des services sociaux (CPNSSS) et la Fédération interprofessionnelle de la santé du Québec.

Canada: Convention collective intervenue entre l'Alliance du personnel professionnel et technique de la santé et des services sociaux (APTS) et le comité patronal de négociation du secteur de la santé et des services sociaux (CPNSSS).

Chili: Protocole d'accord (2014) entre le gouvernement, le Syndicat unique des travailleurs et les organisations de travailleurs du secteur public.

Costa Rica: IV Convention collective de travail entre l'Université nationale et le Syndicat des travailleurs de l'Université nationale (2009).

Cuba: Convention collective de travail entre l'Ecole de Tourisme de l'Université de la Havane et la Section Syndicale de l'Ecole de Tourisme.

El Salvador: Convention collective pour le ministère des Finances.

Espagne: Accord pour l'Institut municipal des arts du spectacle "Gran Teatro" de Córdoba (2014).

Espagne: Convention collective du personnel de la Communauté de Madrid (2005).

Espagne: Convention collective pour le personnel des consortiums des unités territoriales de l'emploi, du développement local et technologique d'Andalousie (2007).

Espagne: I Convention collective pour la faculté et le personnel de recherche avec des contrats de travail dans les universités publiques d'Andalousie (2007).

Espagne: II Convention collective d'Etat pour la réadaptation des mineurs et la protection des mineurs (2012).

Espagne: III Convention collective pour l'administration générale de l'Etat (renouvelée en novembre 2014).

Finlande: Convention collective générale du gouvernement (2010, mise à jour en 2012).

France: Convention collective nationale pour le secteur de l'assistance sociale, de l'accompagnement, des soins et des services à domicile (2010).

Irlande: Accord sur la stabilité de la fonction publique pour 2013-2018, connu sous le nom d'Accord sur la route de Lansdowne (2015).

Macédoine, ex-République yougoslave: convention collective du secteur public

Madagascar: Convention collective régissant les rapports entre l'Agence de développement de l'électrification rurale (ADER) et ses employés (2012).

Malte: Convention collective des employés de la fonction publique (2011).

Mexique: Convention collective de travail entre la Commission fédérale de l'électricité et le Syndicat unique des ouvriers en électricité (2014).

Niger: Convention collective interprofessionnelle (1972).

Ouganda: Accord de reconnaissance entre le gouvernement et le Syndicat des travailleurs du commerce et des secteurs connexes (2012).

Philippines: Quatrième accord de négociation collective entre le gouvernement local de la ville de Bislig et l'Association des Employés de la ville de Bislig.

Philippines: Accord de négociation collective entre la Commission nationale de police (NAPOLCOM) et l'Association des employés de NAPOLCOM.



Philippines: Accord de Négociation Collective entre l'Université d'Etat du Sultan Kudarat et l'Association du Collège Polytechnique de l'Etat du Sultan Kudarat (2011-2014).

Porto Rico: Convention collective, Caisse d'assurance de l'État et le Syndicat des travailleurs de la Caisse d'assurance de l'État (2009).

Royaume-Uni: Conseil national mixte des services d'incendie et de secours des collectivités locales, Schéma des conditions de service (2009).

Sénégal: Convention collective interprofessionnelle (1982).

Suède: Convention collective entre la Fédération des conseils de comté suédois, l'Association suédoise des autorités locales et l'Association des employeurs pour les fédérations locales des autorités locales et des entreprises (PACTA) et le Syndicat suédois des travailleurs municipaux, les directions générales des opérations locales, de la santé et des soins médicaux, et des praticiens du Conseil de négociation des employés de la fonction publique et leurs organisations affiliées, le Conseil de coopération du Syndicat suédois des enseignants et le Syndicat national des enseignants, et l'Alliance des associations professionnelles et ses affiliés nationaux (1999).

Suède: Accord couvrant le personnel des municipalités, des conseils de comté et des régions (2005)

Suède: Accord de base pour la fonction publique (2006).

Suède: Accord municipal principal (1999).

Tanzanie: Convention collective entre l'Autorité urbaine pour l'approvisionnement en eau et l'assainissement de Mwanza (MWAUWASA) et le Syndicat tanzanien des employés du gouvernement et de la santé (TUGHE) (2015).

Togo: Convention collective interprofessionnelle (2011).

Union européenne: Accord-cadre européen pour un service de qualité dans les administrations centrales (2012), conclu par le Réseau européen des employeurs des administrations publiques (EUPAE) et la Délégation syndicale de l'administration nationale et européenne (TUNED).

Union européenne: accord-cadre relatif à la prévention des blessures par objets tranchants dans le secteur hospitalier et sanitaire (2010), conclu par l'Association européenne des employeurs hospitaliers (HOSPEEM) et la Fédération syndicale européenne des services publics (FSESP).

Union européenne: Règlement intérieur du Comité du dialogue social européen pour les administrations centrales (2010).

Venezuela: Convention collective des travailleurs du secteur judiciaire entre la Direction exécutive de la magistrature, le Bureau administratif régional, l'Unité des défenseurs publics, l'Inspection générale des tribunaux et l'Ecole nationale judiciaire (employeur) et les organisations syndicales des travailleurs (2011).

Instrument de l'OIT cités

Convention (n° 151) sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978
Recommandation No. 159

Convention (n° 154) sur la négociation collective, 1981

Recommandation (No. 163) sur la négociation collective, 1981

Recommandation (no 91) sur les conventions collectives, 1951

Recommandation (no 92) sur la conciliation et l'arbitrage volontaires, 1951

Recommandation (no 130) sur l'examen des réclamations, 1967

Recommandation (no 143) concernant les représentants des travailleurs, 1971

Résolution concernant les droits syndicaux et leurs relations avec les libertés civiles, 1970





OIT
Bureau international du Travail
4, route des Morillons
CH-1211 Genève 22
Suisse

DÉPARTEMENT DES POLITIQUES SECTORIELLES

<http://www.ilo.org/global/industries-and-sectors/public-service/lang--fr/index.htm>