GDFPS/2014

ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL

Département des activités sectorielles

La négociation collective dans la fonction publique: Relever les défis pour un avenir meilleur

Document de réflexion pour la discussion lors du Forum de dialogue mondial sur les défis à relever en matière de négociation collective dans la fonction publique
(Genève, 2-3 avril 2014)

Genève, 2014

BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL, GENÈVE

Copyright © Organisation internationale du Travail 2014
Première édition 2014

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: pubdroit@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.ifrro.org afin de trouver l'organisme responsable de la gestion des droits de reproduction dans votre pays.

La négociation collective dans la fonction publique: Relever les défis pour un avenir meilleur, Document de réflexion pour la discussion lors du Forum de dialogue mondial sur les défis à relever en matière de négociation collective dans la fonction publique (Genève, 2-3 avril 2014), Bureau international du Travail, Département des activités sectorielles, Genève, BIT, 2014.

ISBN 978-92-2-228486-3 (imprimé)
ISBN 978-92-2-228487-0 (pdf Web)

Egalement disponible en anglais: *Collective bargaining in the public service: Bridging gaps for a better future*, Issues paper for discussion at the Global Dialogue Forum on Challenges to Collective Bargaining in the Public Servic, Geneva, 2−3 April 2014, ISBN 978-92-2-128486-4, Genève, 2014, et en espagnol: *La negociación colectiva en la administración pública: Superar los desafíos para un futuro mejor*, Documento temático para el debate en el Foro de diálogo mundial sobre los desafíos que plantea la negociación colectiva en la administración pública (Ginebra, 2 y 3 de abril de 2014), ISBN 978-92-2-328486-2, Genève, 2014.

négociation collective / relations de travail / services publics / rôle de l'OIT / convention de l'OIT / recommandation de l'OIT / commentaire

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 électroniques du Bureau international du Travail peuvent être obtenus dans les principales librairies ou auprès des bureaux locaux du BIT. On peut aussi se les procurer directement, de même qu'un catalogue ou une liste des nouvelles publications, à l'adresse suivante: Publications du BIT, Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse, ou par courriel: pubvente@ilo.org.

Visitez notre site Web: www.ilo.org/publns.

Imprimé par le Bureau international du Travail, Genève, Suisse

Préface

A sa 317e session, le Conseil d'administration a décidé de la tenue, pendant la période biennale 2014-15, d'un forum de dialogue mondial sur l'impact de la crise financière sur la négociation collective dans la fonction publique et d'autres défis pour le bon déroulement des relations de travail. A sa 319e session, il a décidé que le Forum de dialogue mondial sur les défis à relever en matière de négociation collective dans la fonction publique se tiendrait les 2 et 3 avril 2014.

Pendant ce forum, les participants tripartites discuteront de la question afin d'adopter des points de consensus sur le chemin à suivre en fonction des résultats de la discussion sur l'étude d'ensemble de 2013.

Le présent document a pour thème la convention (no 151) sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978, et l'impact de la crise financière sur les relations de travail et le dialogue social dans la fonction publique. La conclusion portera sur les initiatives prises afin de promouvoir la ratification et l'application de la convention no 151. L'étude d'ensemble de 2013 a identifié trois défis en particulier: 1) la lenteur des procédures administratives et judiciaires en cas de discrimination antisyndicale ou d'ingérence dans les affaires syndicales, et l'absence de sanctions suffisamment dissuasives; 2) certains problèmes qui, dans la pratique, peuvent donner lieu à un déni du droit de négociation collective pour tous les fonctionnaires; et 3) l'exclusion, par plusieurs pays, de certains sujets de la négociation collective, la restriction du droit des parties de déterminer le niveau de la négociation, ou l'interdiction de la négociation collective à des catégories particulières de travailleurs ou aux fédérations ou confédérations [1].

[1] BIT: *Etude 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, paragr. 552.

Table des matières

Page

Préface iii

La convention n° 151, la recommandation n° 159, leurs instruments connexes, et l'étude d'ensemble de 2013 1

Eléments essentiels de la fonction publique 3

Mécanismes de transmission de la crise financière dans l'administration publique 5

Variabilité de l'impact de la récession sur l'emploi dans l'administration publique 8

L'impact sur l'emploi 8

Salaires et conditions de travail 17

Impact sur la prestation des services publics 22

Dialogue social 23

Aperçu des initiatives prises par les mandants afin de promouvoir et d'appliquer la convention n° 151 27

Ratifications récentes et mesures prises pour appliquer la convention n° 151 28

Activités menées actuellement par l'OIT afin de promouvoir la ratification de la convention n° 151 29

La convention n° 151, la recommandation n° 159, leurs instruments connexes, et l'étude d'ensemble de 2013

1. Les décideurs du secteur public s'efforcent souvent d'optimiser le bien-être social, tant sur le plan de l'efficacité que sur celui de l'équité, et peuvent opter pour des politiques d'emploi qui minimisent les coûts de l'offre de services publics ou améliorent le marché du travail en général. Ce faisant, ils prennent inévitablement des décisions qui affectent les conditions d'emploi et les intérêts des travailleurs. Consciente que le secteur public joue un rôle fondamental dans la détermination des normes du travail au niveau national, l'OIT incite les décideurs politiques à prendre en compte les intérêts des travailleurs afin de réduire autant que possible les conflits. C'est ainsi que les mandants de l'OIT ont adopté la convention (n° 151) sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978, et la recommandation (n° 159) sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978, qui arrêtent des normes minimales et des principes directeurs à l'intention des employeurs gouvernementaux.

2. Les garanties inscrites dans la convention n° 151 relèvent, en résumé, de cinq catégories: la protection du droit d'organisation; les facilités à accorder aux organisations d'agents publics; les procédures de détermination des conditions d'emploi; les droits civils et politiques; et le règlement des conflits résultant de la détermination des conditions d'emploi. Le terme «garantie» requiert l'intervention du gouvernement, principalement par le biais d'une législation [1] qui garantit les droits inscrits aux articles 4-6 et 9 de la convention [2]. La recommandation n° 159 énonce des principes directeurs pour la reconnaissance des organisations d'agents publics aux fins de la négociation, en suggérant qu'en cas de système préférentiel ou d'exclusivité la procédure de détermination devra être fondée sur des critères objectifs et préalablement définis relatifs au caractère représentatif des organisations.

3. Il faut avoir à l'esprit que, conformément à l'article 19, paragraphe 8, de la Constitution de l'OIT: «En aucun cas, l'adoption d'une convention ou d'une recommandation par la Conférence ou la ratification d'une convention par un Membre ne devront être considérées comme affectant toute loi, toute sentence, toute coutume ou tout accord qui assurent des conditions plus favorables aux travailleurs intéressés que celles prévues par la convention ou la recommandation.» De même, l'article 1, paragraphe 1, de la convention n° 151 dispose que: «La présente convention s'applique à toutes les personnes employées par les autorités publiques, dans la mesure où des dispositions plus favorables d'autres conventions internationales du travail ne leur sont pas applicables.» Cela veut dire que les fonctionnaires qui n'exercent pas de fonctions d'autorité au nom de l'Etat pourraient être favorisés au titre de la convention n° 98 pour ce qui est de la négociation collective, laquelle constitue, aux termes de cet instrument, un droit reconnu pour ces catégories de fonctionnaires. En ce qui concerne la convention n° 98, les organes de contrôle de l'OIT ont conclu que le droit de négocier collectivement ne peut être refusé qu'aux fonctionnaires occupés dans les ministères et dans d'autres organismes gouvernementaux

[1] BIT: *La liberté syndicale: Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT*, cinquième édition, 2006, Genève, paragr. 224, 225 et 371.

[2] Antigua-et-Barbuda, demande directe, convention n° 151, CEACR 2009, 80e session.

comparables, et non, par exemple, aux personnes occupées dans des entreprises publiques ou dans des institutions publiques autonomes [3].

4. Les cadres pour l'emploi en vigueur dans la fonction publique sont en général conçus pour assurer une uniformité entre tous les fonctionnaires et souvent financés par des organes qui ne sont pas leurs employeurs directs. Tenant compte de ces contraintes particulières, l'article 1, paragraphe 3, de la convention (n° 154) sur la négociation collective, 1981, prévoit aussi que des modalités particulières d'application de celle-ci peuvent être fixées par la législation ou la pratique nationales [4]. Par ces modalités particulières, la convention n° 151 apporte des protections minimales et établit en outre des facilités à accorder aux organisations de fonctionnaires, des droits civils et politiques et des procédures spécifiques de règlement des conflits.

5. Plus de trente ans après l'adoption de la convention n° 151, beaucoup reste à faire s'agissant de la reconnaissance des droits qui y sont énoncés; tandis que certains pays ont mis en place des mécanismes extrêmement élaborés en vue d'atteindre les objectifs inscrits dans les articles 7 et 8 de la convention; dans d'autres, soit c'est le gouvernement qui détermine unilatéralement les conditions de travail, soit rien n'a été fait pour instituer des mécanismes de consultation. Cette absence de mécanismes de consultation a joué un rôle majeur dans la survenance, dans certains pays, de conflits du travail durs, dont le coût fut extrêmement élevé. Le besoin de consultations se fait aussi durement sentir dans des pays où les rémunérations et les conditions de travail des agents du secteur public sont inférieures à celles de leurs homologues du privé, où les fonctionnaires ne reçoivent pas leur salaire pendant des mois, ou dans ceux où les dirigeants syndicaux risquent leur vie. D'autres pays encore ont ratifié la convention n° 151 et/ou adopté des textes d'application, mais n'ont pas été en mesure d'élaborer des procédures de nature à mettre en œuvre la convention. En outre, la crise économique a agi comme un «test de résistance» de la capacité des systèmes nationaux à générer le changement et d'une maturité des parties qui leur permettrait d'aborder le dialogue en faisant montre d'imagination.

6. L'étude d'ensemble relative aux conventions nos 151 et 154, qui a été présentée à la 102e session de la Conférence internationale du Travail (CIT) en 2013, a été l'occasion pour la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR) de conclure à des évolutions positives en matière de ratification et d'application de ces conventions. Pendant la discussion de l'étude d'ensemble, la Commission de l'application des normes de la Conférence a souligné les principes d'une négociation libre, volontaire et de bonne foi. Elle a aussi insisté sur le fait que, dans la fonction publique, la négociation collective peut optimiser l'impact de la réponse apportée aux besoins de l'économie réelle, en particulier en période de crise économique, et contribuer à des conditions de travail justes et équitables, à des relations de travail harmonieuses et à la paix sociale. Elle peut assurer l'efficacité de l'administration publique en facilitant son adaptation aux changements économique et technologique et aux besoins de la gestion administrative. La négociation collective peut recouvrir un large éventail de sujets d'intérêt pour les travailleurs comme pour les employeurs. Enfin, la commission a déclaré que les gouvernements peuvent tirer profit des conseils qui leur sont donnés sur différents mécanismes de négociation collective et d'un échange d'expériences à propos de

[3] BIT: *La liberté syndicale: Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT*, quatrième édition, 1996, Genève, paragr. 795; Comité de la liberté syndicale (CLS), 327e rapport, cas n° 2104, paragr. 520; CLS, 334e rapport, cas n° 2253, paragr. 312.

[4] S. Olney et M. Rueda: *Convention n° 154 – Promotion de la négociation collective*, 2005, Genève, BIT, pp. 13-15.

l'adaptation des systèmes de promotion de la négociation collective aux diverses situations nationales, et elle a invité le Bureau à apporter son soutien aux mécanismes de renforcement des capacités et d'assistance dans le but de promouvoir la ratification et l'application totale des conventions n^{os} 151 et 154.

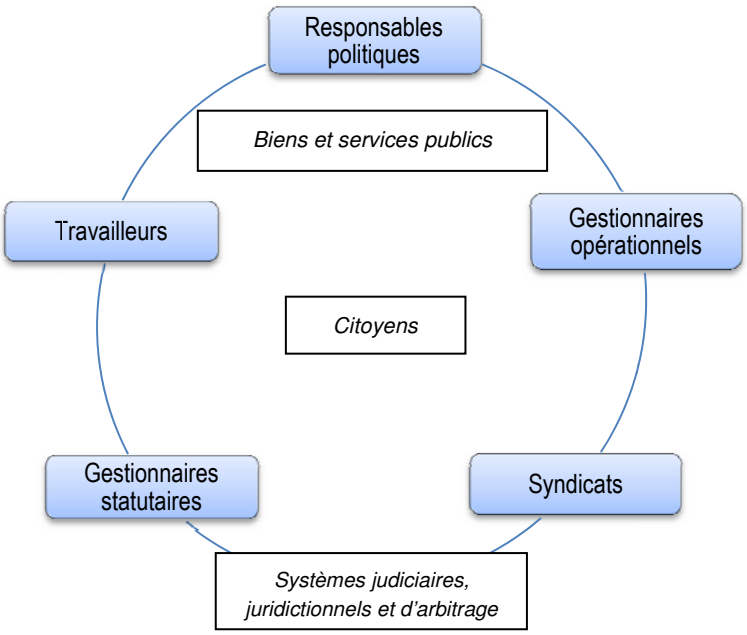
Eléments essentiels de la fonction publique

7. Des services publics de qualité ont plusieurs buts:

- offrir à tous les individus l'accès à des services sûrs, fiables et peu coûteux pour répondre à leurs besoins essentiels;
- faciliter un développement économique et social durable pour favoriser les objectifs de promotion de l'emploi et de réduction de la pauvreté;
- offrir aux citoyens un environnement sûr et sain;
- améliorer et renforcer la démocratie; et
- garantir les droits de l'homme [5].

8. Ces services doivent être appuyés par de bons systèmes de relations de travail, assortis de procédures et mécanismes efficaces de règlement des conflits. Dans la fonction publique, les relations de travail sont des éléments clés d'un vaste réseau de relations et institutions sociales qui ont été abondamment étudiées (voir figure 1).

Figure 1. Relations entre les parties prenantes du sous-système de relations de travail dans le secteur public



Source: J.A. Bonifacio et G. Falivene: *Análisis comparado de las relaciones laborales en la administración pública latinoamericana: Argentina, Costa Rica, México, y Perú* (IADB–CLAD 2002), p. 9.

[5] Voir la préface de V. Ratnam et S. Tomoda: *Guide pratique pour le renforcement du dialogue social dans la réforme des services publics* (Genève, BIT, 2005).

9. La figure 1 illustre la séparation entre les sphères politique et administrative. La sphère politique détermine les règles et les priorités, les normes de qualité et la répartition des ressources, tandis que la sphère administrative est responsable de la mise en œuvre des objectifs politiques. Les politiciens représentent l'autorité de l'Etat, les gestionnaires étant les canaux par lesquels s'exerce cette autorité. Ces derniers se répartissent entre les gestionnaires opérationnels, qui appliquent la politique publique, et les gestionnaires statutaires, qui administrent les relations professionnelles. Les forces politiques, juridiques ou économiques, de même que les interventions de la direction, des vérificateurs et inspecteurs ainsi que la réglementation des pratiques professionnelles [6] ont elles aussi une influence sur les relations de travail dans la fonction publique. Le citoyen joue un rôle central à cet égard: beaucoup de syndicats du secteur public ont fait appel au soutien du public dans leurs rapports avec des gestionnaires et, dans certains cas, les utilisateurs finals ont désavoué des gestionnaires dans leur statut de détenteurs de la décision finale [7], parfois en signe de soutien à des organisations de travailleurs et parfois pour réduire leur pouvoir de négociation.

10. Dans le secteur public, les relations de travail présentent certaines particularités:

> La méthode d'instauration du lien entre les parties n'est pas toujours contractuelle; il s'agit très souvent d'une relation administrative et, même si, sous certains aspects, toutes les catégories de travailleurs ont des conditions de travail similaires, quel que soit le secteur où elles se trouvent, à tout le moins le début et la cessation présentent des caractéristiques différentes.
>
> […]
>
> En outre, des institutions jusqu'à présent inexistantes dans l'administration publique, comme les organes de représentation des travailleurs, ont vu le jour sur le modèle du régime applicable au travail. La même chose s'est produite avec les textes instituant des forums de participation des travailleurs […] grâce à la représentation syndicale et à la liberté syndicale, on note une participation croissante dans la définition des conditions de travail, de la négociation collective et même, de plus en plus, dans celle du droit de grève [8].

11. Cette transition se poursuit de nos jours dans les relations de travail dans l'administration publique, et de plus en plus de pays adoptent des mécanismes de détermination des conditions de travail par voie de consensus. Comme le notait l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), «Par rapport à celles du secteur privé, les relations d'emploi du secteur public sont profondément enracinées dans des traditions juridiques, normatives et institutionnelles propres au pays, ce qui rend la comparaison difficile» [9]. Cette observation vaut pour les cadres historique, culturel et juridique:

[6] E. Bejerot et H. Hasselbladh: «Forms of intervention in public sector organizations: Generic traits in public sector reforms», *Organization studies* (London, Sage Journals, vol. 34 (9), 2013), pp. 1357-1380.

[7] R. Hickey: «End-users, public services, and industrial relations: The restructuring of social services in Ontario», *Relations industrielles* (automne 2012), pp. 590-611.

[8] J.L. Daza Pérez: *Le dialogue social dans l'administration publique* (Genève, BIT, 2002), pp. 6-8.

[9] European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions: *Industrial relations in the public sector* (Dublin, 2007), p. 2, citant l'OCDE: *Management in government: Feasibility report on the development of comparative data* (Paris, 2005), p. 7. www.eurofound.europa.eu/docs/eiro/tn0611028s/tn0611028s.pdf [consulté le 27 octobre 2011].

- Dans plusieurs pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord, comme l'Egypte par exemple, l'administration publique constitue un marché du travail parallèle dominé par les ressortissants nationaux, tandis que les immigrés sont beaucoup plus nombreux dans le secteur privé, où ils sont moins bien payés et ont de moins bonnes conditions de travail [10].

- Dans plusieurs pays d'Afrique de l'Ouest, le secteur public est le pilier majeur de ce que l'on appelle le «secteur moderne» par opposition au «secteur traditionnel», lesquels répondent à des dynamiques différentes.

- Dans plusieurs pays d'Amérique latine et d'ailleurs, l'emploi dans l'administration publique sert les objectifs des partis politiques.

- Les administrations publiques de nombreux pays en développement sont le reflet des modèles imposés par les anciennes puissances coloniales [11] ou appliqués dans le cadre d'accords passés avec des institutions financières internationales, et qui ne sont pas nécessairement adaptés aux conditions locales.

- Un peu partout dans le monde, beaucoup de gouvernements promeuvent leurs objectifs d'égalité des chances et de réduction de la pauvreté par le biais de l'emploi dans le secteur public.

- Les personnels qui assurent les services publics à différents niveaux (national, régional ou municipal) ou dans des activités opérationnelles distinctes présentent souvent des différences dans leur composition démographique, la proportion d'hommes et de femmes, les priorités et les processus de travail.

12. Toute analyse des relations de travail dans la fonction publique doit tenir compte de ces réalités. Pour pouvoir y répondre, beaucoup de systèmes nationaux de relations de travail adoptent une approche sectorielle.

Mécanismes de transmission de la crise financière dans l'administration publique

13. La récession économique a provoqué une augmentation de la demande d'interventions des pouvoirs publics et de services publics tout en réduisant par ailleurs la capacité de réaction des gouvernements [12]. Dans les pays dotés d'un système de protection sociale élaboré, elle a aussi fait augmenter le volume des services et prestations de chômage et autres. Cette hausse des dépenses publiques a eu pour effet bénéfique de limiter le recul de la consommation par un effet de stabilisation automatique. En outre, beaucoup de gouvernements se sont efforcés de stimuler la demande en augmentant les dépenses

[10] R. Gatti et coll.: *Jobs for shared prosperity: Time for action in the Middle East and North Africa* (Washington, DC, Banque mondiale, 2013).

[11] Voir M. Shamsul Haque: «Theory and practice of public administration in Southeast Asia: Traditions, directions, and impacts» (*International Journal of Public Administration*, 2007), pp. 1297-1326; et T. Olaopa: *Assessment and prospects of administrative and institutional reforms in Africa: Progress made since independence, major reform challenges and new orientations for the future*, document présenté au 6e Forum panafricain sur la modernisation des services publics et des institutions de l'Etat (Rabat, Maroc, 7-8 juin 2010).

[12] Document GB.307/STM/1.

publiques et/ou en abaissant la fiscalité, ou en la maintenant à ses niveaux actuels. Au total, 101 pays en développement et 43 pays développés ont réagi à la crise en augmentant leurs dépenses publiques en 2008-09 [13]. La diminution des ressources des gouvernements causée par une baisse des recettes fiscales ou d'autres sources de revenu et par une augmentation de leurs dépenses résultant du sauvetage d'institutions financières et de mesures de stimulation a entraîné un accroissement de la dette publique de nombreux pays [14].

14. Dans les pays où le secteur bancaire était relativement important, la crise a eu en soi un impact particulièrement fort sur les finances publiques, comme ce fut le cas en Islande et en Irlande. Dans ceux où la dette extérieure ou le déficit de la balance des échanges commerciaux étaient particulièrement élevés, une pression supplémentaire pesait sur les finances publiques, comme par exemple en Hongrie, en Lettonie, en Roumanie et en Ukraine. Hors d'Europe, le Pakistan était aussi dans la même situation. Dans chacun de ces cas, les gouvernements ont reçu l'aide du Fonds monétaire international (FMI) [15].

15. Très vite, la crise a aussi touché les pays dont les banques étaient davantage exposées à l'économie mondiale [16]. Un document de travail de l'OIT de 2009 a identifié les principaux mécanismes de transmission de la crise aux pays en développement comme étant l'affaiblissement des liens avec l'économie mondiale, comme par exemple la faiblesse des échanges commerciaux et des flux de capitaux privés, la migration et les transferts de fonds ainsi que l'altération des termes des échanges et des transferts au titre de l'aide [17]. Les recettes publiques ont été affectées proportionnellement à leur dépendance à ces liens. Beaucoup de pays en développement ont subi des réductions prononcées de leurs recettes fiscales et autres provenant de leurs principales sources de capitaux étrangers: le tourisme dans les Caraïbes, l'exploitation minière en Afrique subsaharienne et le textile en Asie.

16. En 2010, les investisseurs ont commencé à vendre des obligations émises par des pays européens. Cela a commencé principalement par celles de la Grèce puis d'autres pays d'Europe méridionale, dont le Portugal et l'Espagne. Ces pressions du marché ont renchéri le coût du financement de l'Etat et jeté des doutes sur la capacité d'autres gouvernements européens à financer leurs déficits. L'Union européenne et le FMI ont soutenu financièrement la Grèce. Cette évolution de la situation a accentué, à l'intérieur des pays et de l'Union européenne comme de la part des institutions financières, les pressions politiques en faveur d'une réduction de la dette et des déficits publics ainsi qu'un endiguement des déficits budgétaires, principalement par une réduction des dépenses publiques. Au mois de juin 2010, beaucoup de grandes institutions internationales ou

[13] I. Ortiz et M. Cummins: *The age of austerity: A review of public expenditures and adjustment measures in 181 countries*, Initiative for Policy Dialogue and the South Centre, Working Paper (mars 2013), p. 4.

[14] R.U. Mendoza: «Aggregate shocks, poor households and children: Transmission channels and policy responses», dans *Global Social Policy* (2009, vol. 9, n° 1, avril, suppl.) pp. 55-78.

[15] D. Hall, V. Corral et S. van Niekerk: *The impact of the economic crisis on public sector pay*, Public Services International Research Unit (PSIRU) Reports, 2010, p. 3.

[16] G. Kamber et C. Thoenissen: *Financial exposure and the international transmission of financial shocks*, CAMA, document de travail n° 39/2013, p. 1.

[17] I. Islam: *The global economic crisis and developing countries: Transmission channels, fiscal and policy space and the design of national responses*, Secteur de l'emploi, document de travail n° 36 (Genève, BIT, 2009).

alliances gouvernementales réclamaient en priorité une réduction des déficits publics et des dépenses qui devait prendre le pas sur les mesures d'incitation économique censées lutter contre la récession. L'aide financière du FMI était subordonnée à des réductions des déficits publics et des dépenses publiques, y compris des salaires [18].

17. Cette situation a suscité un débat entre ceux qui affirment que la gestion inefficace des ressources publiques antérieure à 2008 a imposé des politiques de réduction budgétaire qui s'imposaient pour accroître les liquidités et ceux qui font valoir que la spéculation sur les marchés, les mesures d'incitation perverses du secteur financier, l'évasion fiscale et la corruption ont joué un grand rôle dans la crise et réduit la capacité des gouvernements à y faire face. Ces phénomènes peuvent avoir pour effet de déconnecter la capacité productive des recettes du gouvernement, entraînant une détérioration des services publics que ne justifie pas le produit intérieur brut (PIB) d'un pays. Cela a suscité des appels à une réglementation internationale de l'information bancaire et, de la part des organisations de fonctionnaires, à une protection internationale des responsables du contrôle et à une révision des politiques fiscales. En outre, le FMI s'est rendu compte en 2012 que les «multiplicateurs budgétaires» des restrictions budgétaires étaient supérieurs de 80 à 320 pour cent à ce qu'avaient supposé ses prévisionnistes dans le cadre de ses premières recommandations aux gouvernements [19].

18. Un débat antérieur, mais en rapport avec le précédent, sur l'intervention croissante de l'Etat dans l'économie a été ravivé pendant la crise. Pour le FMI, l'emploi public «siphonnait» le secteur privé, constituant ainsi un frein à la compétitivité [20], tandis que, pour ses détracteurs, les services publics étaient un élément essentiel du développement économique et social [21]. Ce débat a été au cœur des mesures d'austérité; tout en reconnaissant qu'il y aurait des retombées négatives à court terme, ceux qui l'ont suscité affirment toutefois qu'une concurrence accrue sera génératrice de croissance. Le but de ce document n'est pas de vérifier la véracité de ces arguments mais plutôt de décrire la situation de l'emploi dans la fonction publique depuis le début de la crise.

19. Les mesures d'austérité ne peuvent pas toujours être imputées à des appels pressants au redressement budgétaire; d'autres facteurs ont eu des répercussions pour les administrations publiques et leurs institutions de dialogue social, en particulier dans les pays qui peuvent réagir à ces pressions avec davantage de latitude [22]. Le terme «austérité» ne recouvre pas tous les processus de restructuration aux conséquences préjudiciables pour les personnels de l'administration publique.

[18] Hall, Corral et van Niekerk, *op. cit.*, p. 3.

[19] FMI: *Perspectives de l'économie mondiale*, avril 2012, p. 44.

[20] A. Behar et J. Mok: *Does public-sector employment fully crowd out private-sector employment?* (FMI, 2013).

[21] D. Hall: *Why we need public spending* (PSIRU, 2010).

[22] S. Bach et A. Stroleny: *Social dialogue and the public services in the aftermath of the economic crisis* (King's College, 2013), http://www.kcl.ac.uk.

Variabilité de l'impact de la récession sur l'emploi dans l'administration publique

20. Le Pacte mondial pour l'emploi porte une attention prioritaire à la promotion de l'emploi et à la création d'emplois par, entre autres, l'offre de services publics de qualité. Dans son *Rapport sur le travail dans le monde 2010*, l'OIT constate que l'emploi dans l'administration publique «a joué un rôle important en empêchant que l'emploi régresse davantage au début de la crise» [23] mais que, en termes de création d'emplois, il a eu un impact moindre que d'autres types de dépenses publiques. Les services sociaux, par exemple, génèrent davantage d'emplois directs que les dépenses d'infrastructure. En revanche, si les plans d'économies budgétaires comportent des mesures de réduction des salaires de la fonction publique c'est parce qu'ils constituent le plus gros poste de dépense.

L'impact sur l'emploi

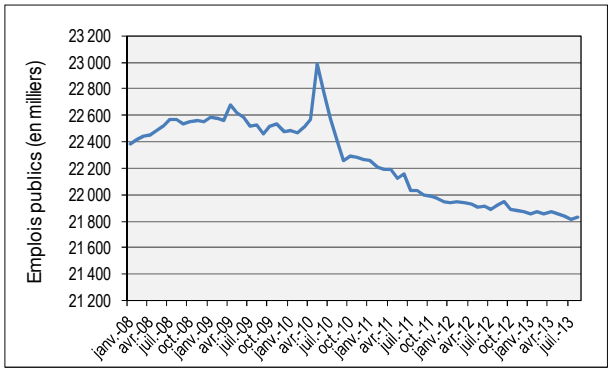
Etats-Unis

21. Le recul de l'emploi public a débuté aux Etats-Unis peu après la faillite de la banque Lehman Brothers. Des administrations locales ont commencé à réduire l'emploi en juillet 2009 et, en juin 2013, elles avaient supprimé 438 000 postes (3,2 pour cent), quoique le niveau d'emploi ait quelque peu repris au cours des trois mois suivants. Les gouvernements des Etats ont suivi dans la foulée au mois d'août 2009 et, en juillet 2013, ils avaient réduit l'emploi de 145 000 unités (2,8 pour cent) (voir figure 2). Dans le cadre des mesures adoptées pour faire face à la crise, le gouvernement fédéral a augmenté le nombre des fonctionnaires de 376 000 unités (18,6 pour cent) entre août 2008 et juillet 2010 (après l'arrêt de travail du personnel chargé du recensement) – comme l'indique le pic figurant au milieu du graphique suivant –, nombre qui fut ensuite réduit de 133 000 unités (5,8 pour cent) jusqu'en juillet 2013. Tous exécutifs – locaux et nationaux – confondus, les Etats-Unis ont réduit l'emploi public de 557 000 unités (2,5 pour cent) entre juillet 2010 et août 2013, le ramenant à des niveaux auxquels il n'était pas retombé depuis juillet 2005. Dans les collectivités locales, ces niveaux étaient inférieurs à ceux de novembre 2005, et à ceux de juin 2005 s'agissant des Etats.

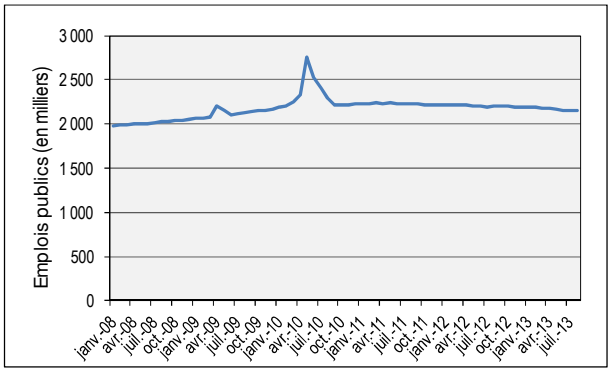
[23] BIT: *World of Work Report 2010*, p. 69 (existe en français sous forme d'un résumé: *Rapport sur le travail dans le monde 2010*).

Figure 2. L'emploi public aux Etats-Unis, janvier 2008-août 2013 (en milliers)

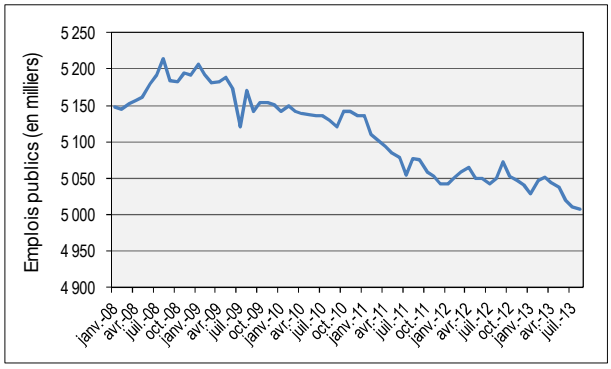
2.a) Total



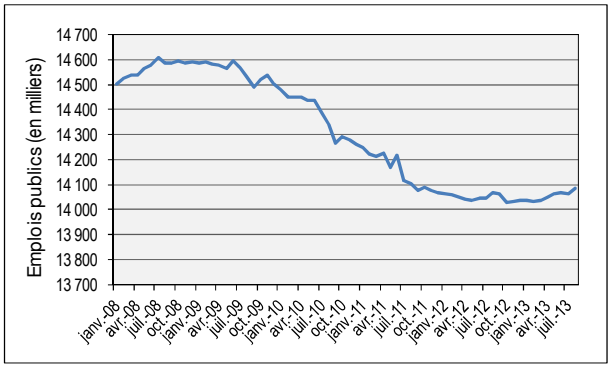
2.b) Au niveau fédéral



2.c) Au niveau des Etats



2.d) Au niveau local



Source: Bureau des statistiques du travail des Etats-Unis.

Europe

22. Après avoir mis l'accent, dans les premiers moments de la crise, sur des initiatives visant à maintenir la demande globale, les gouvernements ont ensuite porté leur attention sur la réduction de la dette publique [24]. Ils ont alors voulu réduire leur charge salariale, ce qui a été lourd de conséquences pour les travailleurs de l'administration publique et les mécanismes de dialogue social en place. La taille de l'administration publique d'un pays était sans rapport avec l'importance des restrictions budgétaires; les différences se sont plus affirmées entre les collectivités locales des échelons sectoriels et décentralisés.

23. Les pays européens ont chacun pris des mesures qui leur étaient propres pour réduire la masse salariale de leur secteur public, notamment [25]:

[24] S. Bach: *Public services in the aftermath of the economic crisis* (www.kcl.ac.uk). L'étude analyse le Danemark, la France, l'Italie, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la République tchèque.

[25] Z. Laven et F. Santi: *EU austerity and reform: A country by country table*, http://www.europeaninstitute.org/April-2012/eu-austerity-and-reform-a-country-by-country-table-updated-may-3.html.

- Autriche – gel de l'embauche jusqu'en 2014;
- Belgique – réduction de 5,5 pour cent sur la période 2008-2012;
- Chypre – suppression de 5 000 postes sur les cinq années suivantes;
- Espagne – gel de l'embauche en 2012;
- France – programme de gel des remplacements qui a touché 30 400 fonctionnaires;
- Grèce – règle du remplacement d'un départ naturel sur dix; jusqu'à 150 000 postes supprimés dans le secteur public jusqu'en 2015;
- Irlande – suppression de 24 750 postes par rapport aux chiffres de 2008;
- Portugal – gel de l'embauche;
- Roumanie – remplacement d'un départ sur sept;
- Royaume-Uni – recul de l'emploi public de 7,4 pour cent depuis la fin 2009; 330 000 postes supprimés jusqu'en 2014 (objectif) [26]; 730 000 postes jusqu'en 2017 [27].

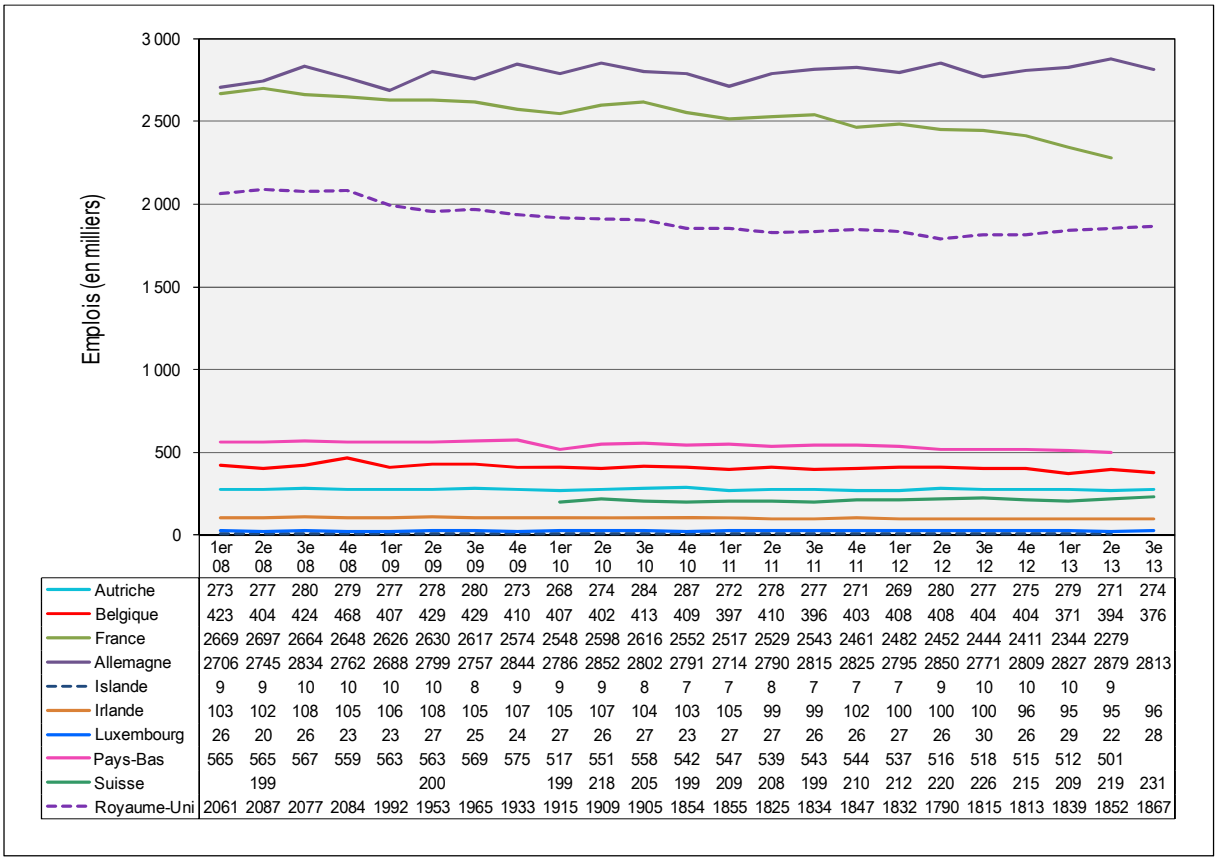
24. L'emploi dans l'administration publique des 32 pays européens pour lesquels nous disposons de statistiques a augmenté entre mars 2008 et mars 2011, avant de se stabiliser dans le courant de 2011, pour chuter à nouveau de 2 pour cent en 2012 (voir figure 3). La relative stabilité de 2011 est due aux augmentations qui se sont produites en Allemagne et en Hongrie. Au cours de l'exercice s'achevant en mars 2010, l'emploi dans l'administration publique a chuté dans 15 de ces pays. Ce chiffre est ensuite passé à 19 en 2011 puis est redescendu à 12 en 2012. Parmi les pays où l'emploi dans l'administration a augmenté en moyenne, huit (Espagne, Finlande, Hongrie, Italie, Malte, Pologne, Slovaquie et République tchèque) ont procédé à des réductions en 2011. En revanche, 11 pays ont augmenté l'emploi au cours de la dernière période et 4 (Lituanie, Pays-Bas, Roumanie et Slovénie) l'ont fait pour compenser partiellement les réductions effectuées entre 2009 et 2010. La particularité de la période comprise entre octobre 2012 et septembre 2013 a été que les quatre plus grands employeurs publics (Allemagne, France, Royaume-Uni et Fédération de Russie) ont totalisé 378 000 suppressions de postes, soit 3 pour cent de leur effectif cumulé de 12,6 millions de fonctionnaires, au quatrième trimestre de 2011. Dans tous ces pays, l'emploi dans l'administration publique avait reculé par rapport au troisième trimestre de 2008.

[26] Vaughan-Whitehead (dir. de publication), *op. cit.*, pp. 14-15.

[27] Bach, *op. cit.*, extrait de l'Office britannique de la responsabilité budgétaire, 2012.

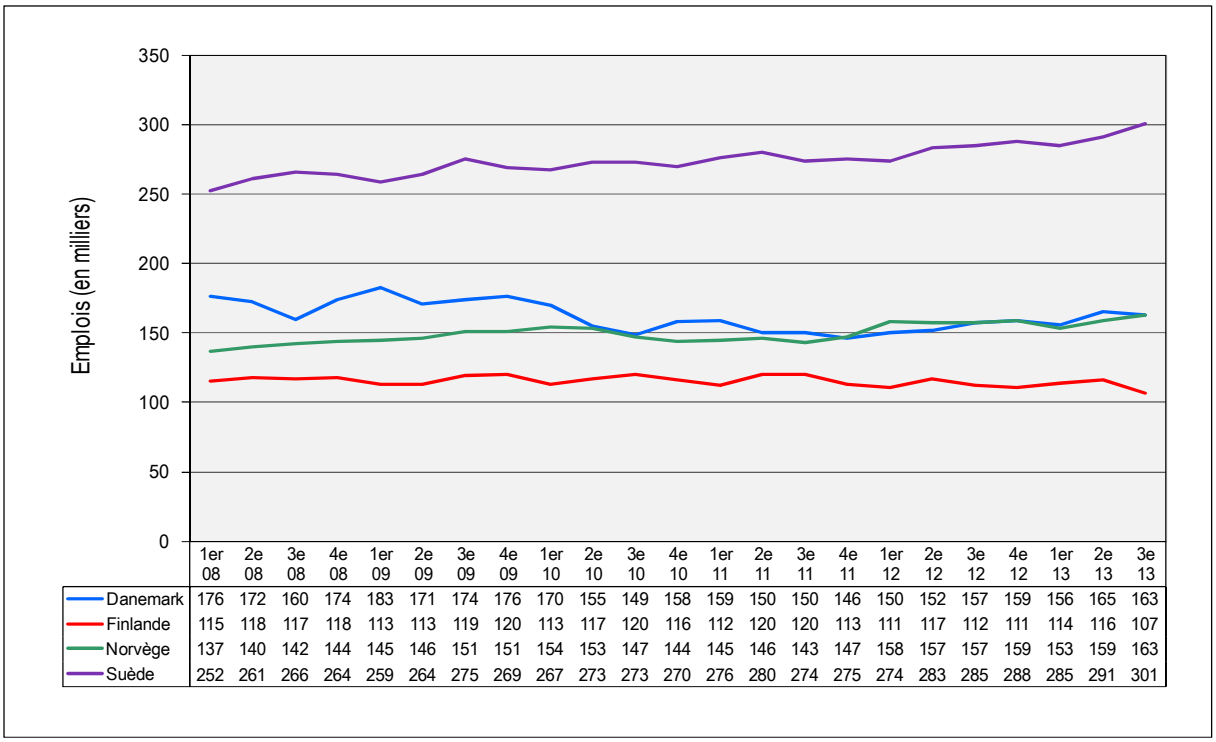
Figure 3. L'emploi dans l'administration publique et la défense en Europe, premier trimestre de 2008-premier trimestre de 2013 (en milliers/trimestre)

3.a) Europe occidentale



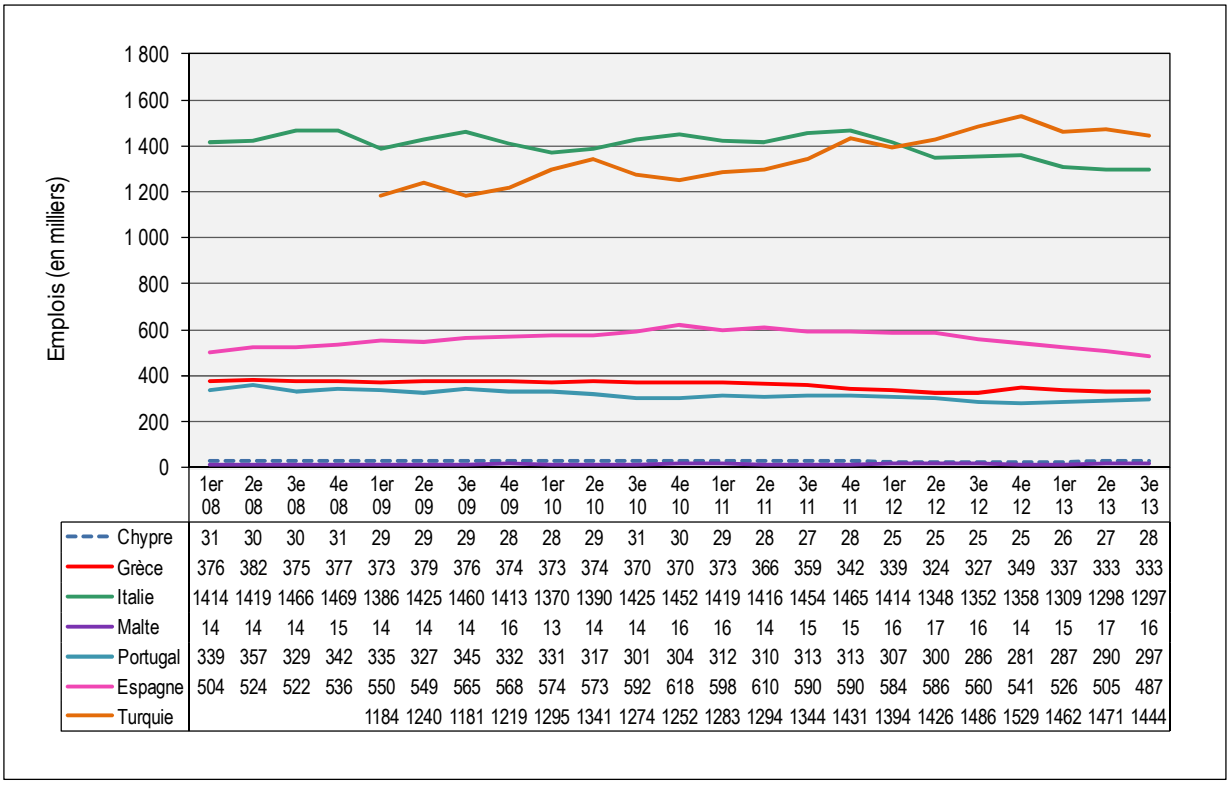
	1er 08	2e 08	3e 08	4e 08	1er 09	2e 09	3e 09	4e 09	1er 10	2e 10	3e 10	4e 10	1er 11	2e 11	3e 11	4e 11	1er 12	2e 12	3e 12	4e 12	1er 13	2e 13	3e 13
Autriche	273	277	280	279	277	278	280	273	268	274	284	287	272	278	277	271	269	280	277	275	279	271	274
Belgique	423	404	424	468	407	429	429	410	407	402	413	409	397	410	396	403	408	408	404	404	371	394	376
France	2669	2697	2664	2648	2626	2630	2617	2574	2548	2598	2616	2552	2517	2529	2543	2461	2482	2452	2444	2411	2344	2279	
Allemagne	2706	2745	2834	2762	2688	2799	2757	2844	2786	2852	2802	2791	2714	2790	2815	2825	2795	2850	2771	2809	2827	2879	2813
Islande	9	9	10	10	10	10	8	9	9	9	8	7	7	8	7	7	7	9	10	10	10	9	
Irlande	103	102	108	105	106	108	105	107	105	107	104	103	105	99	99	102	100	100	100	96	95	95	96
Luxembourg	26	20	26	23	23	27	25	24	27	26	27	23	27	27	26	26	27	26	30	26	29	22	28
Pays-Bas	565	565	567	559	563	563	569	575	517	551	558	542	547	539	543	544	537	516	518	515	512	501	
Suisse		199				200			199	218	205	199	209	208	199	210	212	220	226	215	209	219	231
Royaume-Uni	2061	2087	2077	2084	1992	1953	1965	1933	1915	1909	1905	1854	1855	1825	1834	1847	1832	1790	1815	1813	1839	1852	1867

3.b) Europe septentrionale



	1er 08	2e 08	3e 08	4e 08	1er 09	2e 09	3e 09	4e 09	1er 10	2e 10	3e 10	4e 10	1er 11	2e 11	3e 11	4e 11	1er 12	2e 12	3e 12	4e 12	1er 13	2e 13	3e 13
Danemark	176	172	160	174	183	171	174	176	170	155	149	158	159	150	150	146	150	152	157	159	156	165	163
Finlande	115	118	117	118	113	113	119	120	113	117	120	116	112	120	120	113	111	117	112	111	114	116	107
Norvège	137	140	142	144	145	146	151	151	154	153	147	144	145	146	143	147	158	157	157	159	153	159	163
Suède	252	261	266	264	259	264	275	269	267	273	273	270	276	280	274	275	274	283	285	288	285	291	301

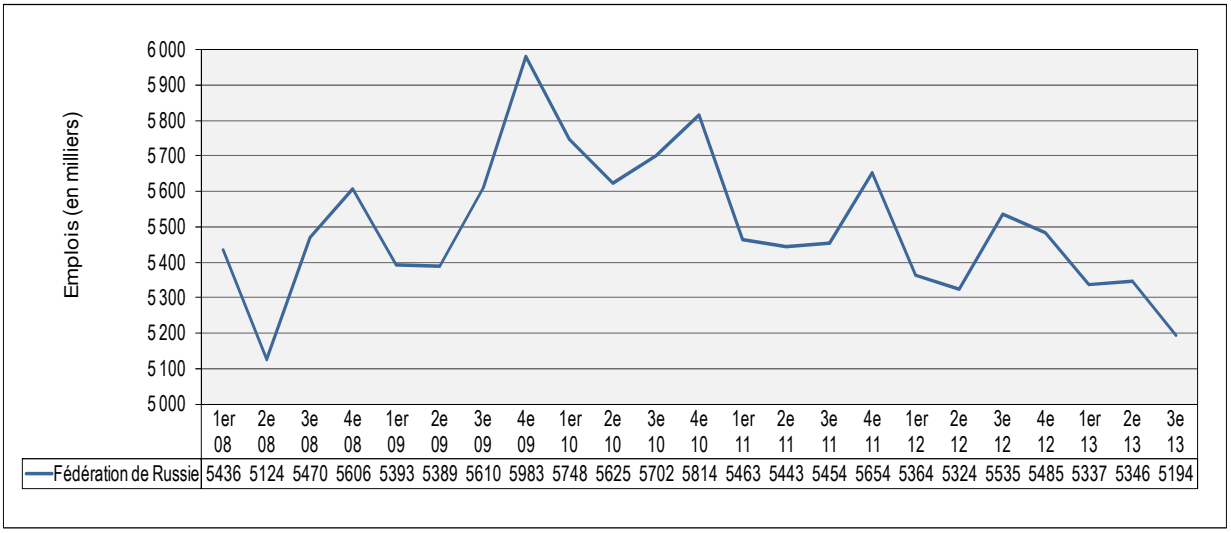
3.c) Europe méridionale



	1er 08	2e 08	3e 08	4e 08	1er 09	2e 09	3e 09	4e 09	1er 10	2e 10	3e 10	4e 10	1er 11	2e 11	3e 11	4e 11	1er 12	2e 12	3e 12	4e 12	1er 13	2e 13	3e 13
Chypre	31	30	30	31	29	29	29	28	28	29	31	30	29	28	27	28	25	25	25	25	26	27	28
Grèce	376	382	375	377	373	379	376	374	373	374	370	370	373	366	359	342	339	324	327	349	337	333	333
Italie	1414	1419	1466	1469	1386	1425	1460	1413	1370	1390	1425	1452	1419	1416	1454	1465	1414	1348	1352	1358	1309	1298	1297
Malte	14	14	14	15	14	14	14	16	13	14	14	16	16	14	15	15	16	17	16	14	15	17	16
Portugal	339	357	329	342	335	327	345	332	331	317	301	304	312	310	313	313	307	300	286	281	287	290	297
Espagne	504	524	522	536	550	549	565	568	574	573	592	618	598	610	590	590	584	586	560	541	526	505	487
Turquie					1184	1240	1181	1219	1295	1341	1274	1252	1283	1294	1344	1431	1394	1426	1486	1529	1462	1471	1444

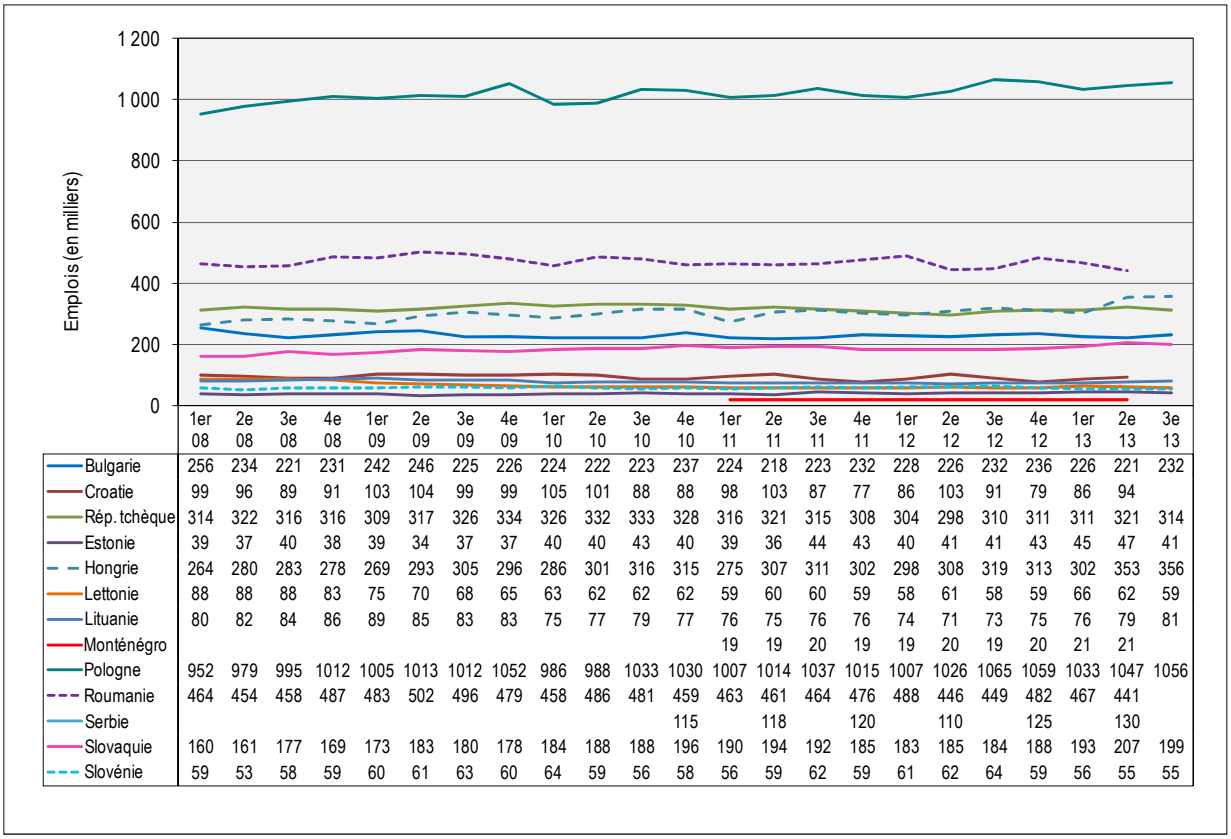
3.d) Europe orientale

Fédération de Russie



	1er 08	2e 08	3e 08	4e 08	1er 09	2e 09	3e 09	4e 09	1er 10	2e 10	3e 10	4e 10	1er 11	2e 11	3e 11	4e 11	1er 12	2e 12	3e 12	4e 12	1er 13	2e 13	3e 13
Fédération de Russie	5436	5124	5470	5606	5393	5389	5610	5983	5748	5625	5702	5814	5463	5443	5454	5654	5364	5324	5535	5485	5337	5346	5194

Autres pays



	1er 08	2e 08	3e 08	4e 08	1er 09	2e 09	3e 09	4e 09	1er 10	2e 10	3e 10	4e 10	1er 11	2e 11	3e 11	4e 11	1er 12	2e 12	3e 12	4e 12	1er 13	2e 13	3e 13
Bulgarie	256	234	221	231	242	246	225	226	224	222	223	237	224	218	223	232	228	226	232	236	226	221	232
Croatie	99	96	89	91	103	104	99	99	105	101	88	88	98	103	87	77	86	103	91	79	86	94	
Rép. tchèque	314	322	316	316	309	317	326	334	326	332	333	328	316	321	315	308	304	298	310	311	311	321	314
Estonie	39	37	40	38	39	34	37	37	40	40	43	40	39	36	44	43	40	41	41	43	45	47	41
Hongrie	264	280	283	278	269	293	305	296	286	301	316	315	275	307	311	302	298	308	319	313	302	353	356
Lettonie	88	88	88	83	75	70	68	65	63	62	62	62	59	60	60	59	58	61	58	59	66	62	59
Lituanie	80	82	84	86	89	85	83	83	75	77	79	77	76	75	76	76	74	71	73	75	76	79	81
Monténégro													19	19	20	19	19	20	19	20	21	21	
Pologne	952	979	995	1012	1005	1013	1012	1052	986	988	1033	1030	1007	1014	1037	1015	1007	1026	1065	1059	1033	1047	1056
Roumanie	464	454	458	487	483	502	496	479	458	486	481	459	463	461	464	476	488	446	449	482	467	441	
Serbie												115		118		120		110		125		130	
Slovaquie	160	161	177	169	173	183	180	178	184	188	188	196	190	194	192	185	183	185	184	188	193	207	199
Slovénie	59	53	58	59	60	61	63	60	64	59	56	58	56	59	62	59	61	62	64	59	56	55	55

Source: OIT: Indicateurs à court terme du marché du travail, ISIC-4.

25. Le gouvernement de la France a réagi à la crise en optant pour une politique de décentralisation des services publics vers le niveau local tout en réduisant fortement le budget de ces services [28]. C'est pourquoi les pouvoirs locaux appliquent actuellement des mesures de restriction budgétaire, de réorganisation ou des licenciements. En Allemagne, où la croissance s'est poursuivie pendant la récession, la proportion des travailleurs employés dans la fonction publique est passée de 14 à 13 pour cent entre 2008 et 2011, bien que leur proportion au sein des comités d'entreprise soit restée stable à 76 pour cent [29]. La proportion de travailleurs du service public sous contrat à durée déterminée et à temps partiel a augmenté, tout comme le taux de «perfectionnement professionnel».

[28] G. Jeannot: *Public sector restructuring and employment relations in France*, exposé présenté à la Conférence européenne de 2013 de l'Association internationale sur les relations de travail et d'emploi (ILERA): http://ilera-europe2013.eu/uploads/paper/attachment/56/ amsterdamfinal.doc.

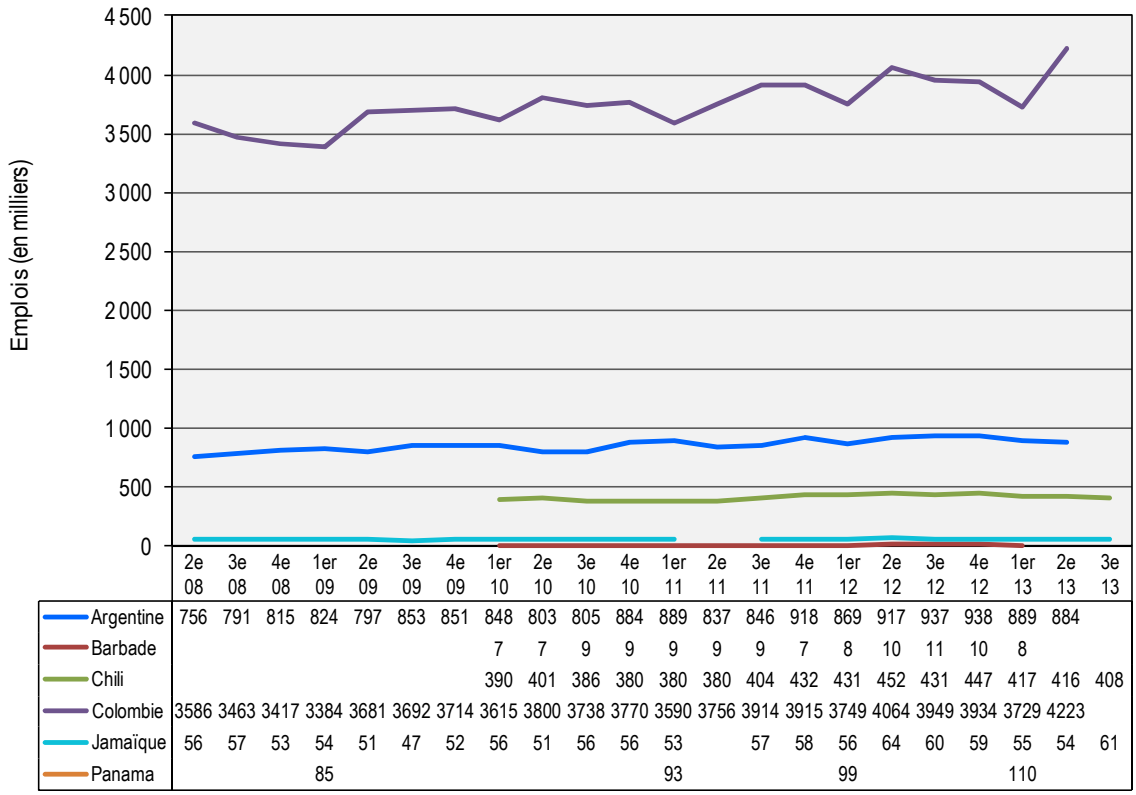
[29] P. Ellguth et S. Kohaut: *Public employment in Germany before and after the worldwide recession*, exposé présenté à la Conférence européenne de l'ILERA, 2013.

26. Le peu de données disponibles pour l'Asie, l'Amérique latine et les Caraïbes semblerait indiquer que l'emploi dans l'administration publique y a été moins affecté qu'en Europe et aux Etats-Unis (voir figure 4) [30]. A la Barbade, en mars 2011, l'administration publique avait récupéré 2 500 des 4 200 emplois qu'elle avait perdus entre mars 2009 et mars 2010 (15,3 pour cent du total) du fait du fort ralentissement de l'activité touristique. Toutefois, en décembre 2011, elle en avait à nouveau perdu 2 000 de plus.

27. Les pays d'Asie ont connu une évolution similaire, avec un emploi de longue durée restant stable.

Figure 4. L'emploi dans l'administration publique et la défense dans les Amériques et en Asie, 2008-2013 (en milliers)

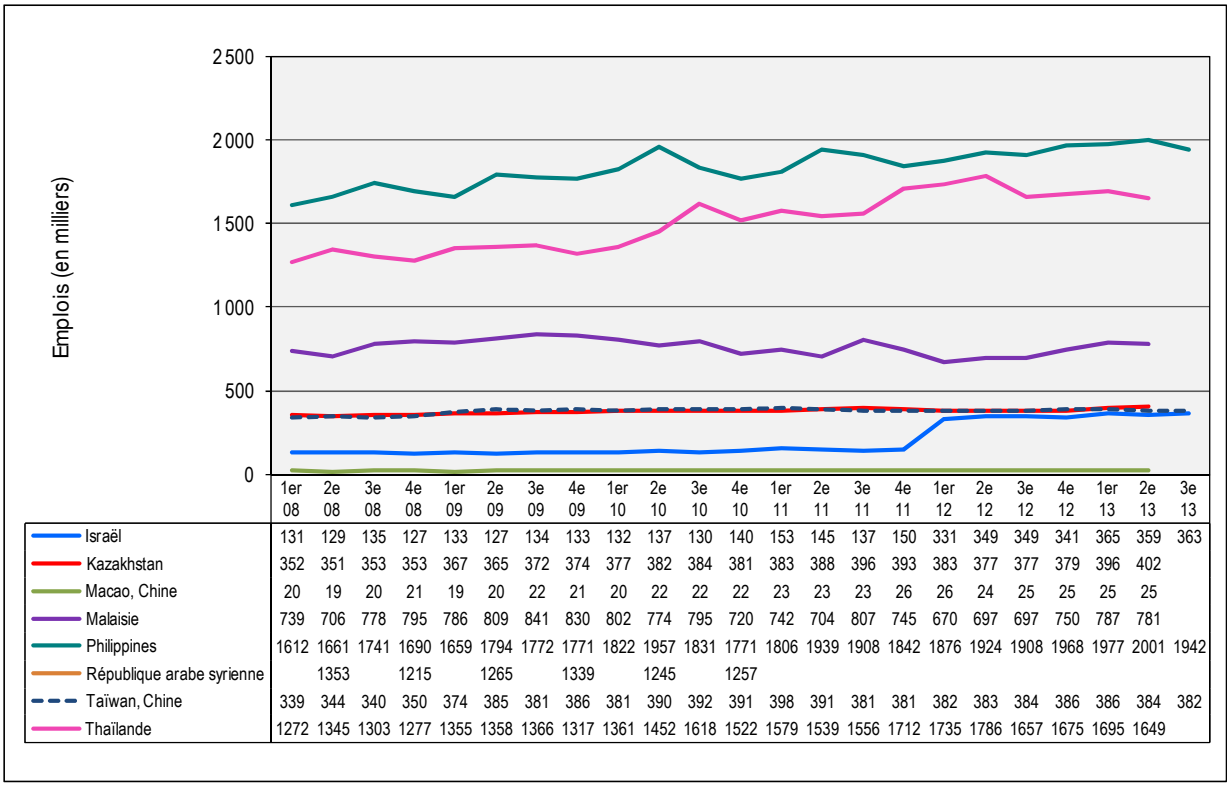
4.a) Amériques



	2e 08	3e 08	4e 08	1er 09	2e 09	3e 09	4e 09	1er 10	2e 10	3e 10	4e 10	1er 11	2e 11	3e 11	4e 11	1er 12	2e 12	3e 12	4e 12	1er 13	2e 13	3e 13
Argentine	756	791	815	824	797	853	851	848	803	805	884	889	837	846	918	869	917	937	938	889	884	
Barbade								7	7	9	9	9	9	9	7	8	10	11	10	8		
Chili								390	401	386	380	380	380	404	432	431	452	431	447	417	416	408
Colombie	3586	3463	3417	3384	3681	3692	3714	3615	3800	3738	3770	3590	3756	3914	3915	3749	4064	3949	3934	3729	4223	
Jamaïque	56	57	53	54	51	47	52	56	51	56	56	53		57	58	56	64	60	59	55	54	61
Panama				85								93				99				110		

[30] BIT: Recommandations de l'Atelier régional sur l'impact de la crise économique et financière mondiale sur les travailleurs du secteur financier dans les pays du cône Sud de l'Amérique latine, Santiago (Chili), 7-9 oct. 2013.

4.b) Asie



	1er 08	2e 08	3e 08	4e 08	1er 09	2e 09	3e 09	4e 09	1er 10	2e 10	3e 10	4e 10	1er 11	2e 11	3e 11	4e 11	1er 12	2e 12	3e 12	4e 12	1er 13	2e 13	3e 13
Israël	131	129	135	127	133	127	134	133	132	137	130	140	153	145	137	150	331	349	349	341	365	359	363
Kazakhstan	352	351	353	353	367	365	372	374	377	382	384	381	383	388	396	393	383	377	377	379	396	402	
Macao, Chine	20	19	20	21	19	20	22	21	20	22	22	22	23	23	23	26	26	24	25	25	25	25	
Malaisie	739	706	778	795	786	809	841	830	802	774	795	720	742	704	807	745	670	697	697	750	787	781	
Philippines	1612	1661	1741	1690	1659	1794	1772	1771	1822	1957	1831	1771	1806	1939	1908	1842	1876	1924	1908	1968	1977	2001	1942
République arabe syrienne		1353		1215		1265		1339		1245		1257											
Taïwan, Chine	339	344	340	350	374	385	381	386	381	390	392	391	398	391	381	381	382	383	384	386	386	384	382
Thaïlande	1272	1345	1303	1277	1355	1358	1366	1317	1361	1452	1618	1522	1579	1539	1556	1712	1735	1786	1657	1675	1695	1649	

Source: ILOSTAT, sur la base d'enquêtes sur la population active.

Note: Depuis janvier 2012, Israël inclut les membres de ses forces armées dans son enquête sur la population active dans l'administration publique et la défense. Ce groupe représentait alors 176 500 postes sur l'augmentation annoncée de 181 000 postes.

28. D'autres pays, non représentés à la figure 4, montrent aussi des résultats mitigés. Dans l'Etat plurinational de Bolivie, l'emploi public a augmenté de 6,4 pour cent en 2008, de 4,9 pour cent en 2009, de 7 pour cent en 2010, de 10 pour cent en 2011 et de 4,9 pour cent en 2012, avec toutefois des fluctuations dans certaines branches [31]. La République dominicaine a, elle aussi, augmenté l'effectif de son administration publique de 23,7 pour cent entre juin 2008 et juin 2009, puis de 7,6 pour cent entre 2009 et 2010, 5 pour cent entre 2010 et 2011 et 46 pour cent entre 2011 et 2012, cela du fait de l'ajout de 63 nouveaux ministères et d'une volonté d'utiliser cette augmentation comme une mesure anticrise, puis de 2,2 pour cent en 2012-13, la hausse atteignant 9,3 pour cent au troisième trimestre de 2013 [32]. La Jamaïque a aussi augmenté l'emploi dans la fonction publique, à la fois en 2009-10 et en 2011-12, bien qu'il ait diminué en 2010-11.

29. Par contre, le Pérou a adopté en 2001 un programme très rigoureux de réduction de sa dette. C'est ainsi qu'il a réduit l'emploi public (y compris dans les entreprises publiques) de 40 000 unités au cours de l'exercice se terminant en mars 2008. Ces emplois ont été récupérés dans les deux années qui ont suivi, tandis que les plafonds d'endettement prescrits étaient abandonnés, mais, au troisième trimestre de 2011, les réductions d'effectifs ont repris avec la suppression de 32 000 emplois en 2012 et de 71 400 emplois

[31] Institut national de la statistique de la Bolivie: *Salario, remuneración, empleo y promedios salariales del sector público 2004–12* (2013), p. 105.

[32] Ministère de l'Administration publique de la République dominicaine, portail des statistiques et des indicateurs, http://map.gob.do:8282/estadisticas/Forms/EstadisticasMensuales.aspx.

au premier semestre de 2013 [33]. En 2013, le FMI considérait que la dette publique se situait à des niveaux inférieurs à ceux dictés par la prudence [34]. Quoi qu'il en soit, les budgets de 2013 et 2014 interdisent, à quelques exceptions près, de créer de nouveaux postes [35]. Le Paraguay avait également prévu de licencier 24 000 agents publics en 2013 en invoquant des baisses de recettes fiscales et des procédures d'embauche illégales. En 2010, le Cambodge a entamé des mesures visant à réduire l'emploi temporaire de 50 pour cent dans tous les ministères, à l'exception de ceux de la santé et de l'éducation [36].

30. De même, en Australie, le rythme de croissance de la fonction publique s'est réduit, passant de 9,5 pour cent pendant l'exercice se terminant en juin 2006 à 6,3 pour cent en 2006-07, 2,8 pour cent en 2007-08, 1,3 pour cent en 2008-09, 1,7 pour cent en 2009-10, 1,1 pour cent en 2010-11 et 1,4 pour cent l'année suivante [37]. En 2012-13, lorsque les rentrées fiscales ont chuté, la fonction publique a progressé de 0,2 pour cent, mais, si l'on en retire le ministère de la Défense, elle a alors régressé de 0,3 pour cent [38].

31. Tout comme il a été observé dans les économies européennes entre mars 2008 et mars 2009 [39], les pertes d'emplois dans l'administration publique ont davantage touché les hommes que les femmes pendant la crise. Il semble que l'impact des mesures d'austérité ait été plus fort dans les services employant plus d'hommes que de femmes.

Tableau 1. Ventilation par sexe des effets des suppressions d'emplois en Europe

Période	Juin 2009-10	Décembre 2010-11	Janvier 2012 -juin 2013
Réduction d'emplois plus importante pour les hommes que pour les femmes	17	13	12
Réduction d'emplois plus importante pour les femmes que pour les hommes	12	3	2

32. En Australie, l'emploi féminin a progressé plus rapidement que l'emploi masculin de 1994 à 2010, puis la participation des femmes est restée stable à quelque 57 pour cent.

33. Le Maroc, en revanche, fait état d'un rapport de trois sur deux dans la proportion d'hommes et de femmes employés dans l'administration publique en 2010 [40].

[33] Institut national de la statistique du Pérou**.**

[34] FMI: *Peru: Selected Issues Paper*, rapport par pays du FMI n° 13/46 (fév. 2013).

[35] Loi du Pérou relative au budget du secteur public pour l'exercice 2014, art. 8.1.

[36] Ortiz et Cummins, *op. cit.*, p. 28.

[37] Australian Public Service, *State of the Service 2011-12, Appendix I: Workforce trends*, http://www.apsc.gov.au/publications-and-media/parliamentary/state-of-the-service/new-sosr/appendix-1-workforce-trends [consulté le 15 octobre 2013].

[38] Australian Bureau of Statistics.

[39] Document GB.306/STM/1.

[40] Ministère de l'Administration publique et de la Modernisation de l'administration: *Administrations en chiffres*, http://www.mmsp.gov.ma/fr/decline.aspx?m=6&r=244 [consulté le 16 octobre 2013].

Parallèlement, l'Argentine indique une augmentation de ce rapport, qui est passé de quatre sur trois au premier trimestre de 2012 à cinq sur trois au deuxième trimestre de 2013. Parmi les autres pays qui annonçaient un personnel de l'administration publique en majorité masculin en 2013 figurent l'Arabie saoudite (1,7 million pour 49 000), la République de Corée (639 000 pour 369 000), Israël (200 000 pour 131 000), le Panama (60 000 pour 50 000), et Taiwan (Chine) (199 000 pour 186 000).

34. Bien que, dans les pays de l'OCDE, les écarts salariaux entre hommes et femmes soient moins prononcés dans l'administration publique que dans le secteur privé, les femmes ont beaucoup moins de chances que les hommes d'occuper des fonctions d'élus, de hauts fonctionnaires ou de gestionnaires [41].

Salaires et conditions de travail

35. Depuis 2008, la récession a affecté de diverses manières les conditions de travail dans la fonction publique dans tous les pays, ceux-ci ayant fait l'objet de pressions croissantes pour qu'ils ramènent la rémunération de la fonction publique aux niveaux correspondants du secteur privé qui n'ont pas progressé au cours des dernières décennies. Selon une étude récente portant sur 314 rapports par pays publiés par le FMI entre janvier 2010 et février 2013, 14 pays sur 25 en Amérique latine ont appliqué des réductions ou des plafonnements des salaires de la fonction publique entre 2010 et 2013; ils étaient 22 sur 43 en Afrique subsaharienne, 7 sur 10 dans la région du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord, 4 sur 8 en Asie du Sud, 13 sur 21 en Asie de l'Est et dans le Pacifique, et 14 sur 21 en Europe orientale et Asie centrale [42]. Cette étude conclut que les politiques de réduction des dépenses publiques ont davantage affecté les pays en développement que les pays développés, et elle prévoit que, d'ici à 2016, jusqu'à 90 pour cent de la population mondiale subiront l'impact des mesures d'austérité [43].

Tableau 2. Mesures prises en Europe et aux Etats-Unis en matière de salaires et de pensions, 2009-2013

Pays	Salaires	Pensions
Allemagne	– Nouvelle échelle barémique réduite pour éviter l'externalisation – Prime de Noël réduite: réduction de la prime annuelle	n.d.
Autriche	Gel des salaires pour 2013	Critères plus rigoureux pour les pensions et retraites anticipées
Belgique	– Hausses de 260 euros pour 2009-10, 0,3 pour cent en 2011-12 et gel en 2013-14 (augmentations et avancements restent garantis) – Gel de l'indexation des salaires jusqu'en 2016	Age de la retraite porté de 59 à 62 ans
Bulgarie	Gel en 2010-2013	– Age de la retraite augmenté d'un an en 2012 – Augmentation de la pension moyenne de 9,3 pour cent en 2013 pour compenser trois années d'inflation

[41] B. Anghel, S. de la Rica, J. Dolado: *The effect of public sector employment on women's labour market outcomes* (Institute for the Study of Labor, 2011), www.ilo.org/public/libdoc/igo/2011/ 465429.pdf, pp. 37, 22-25.

[42] Ortiz et Cummins, *op. cit.*, p. 15.

[43] *Ibid.*, p. 3.

Pays	Salaires	Pensions
Chypre	– Baisse de 10 pour cent pour les nouveaux arrivés en 2013 – Gel pour deux ans	Gel des pensions, introduction d'une cotisation de 3 pour cent des fonctionnaires à leur pension officielle (professionnelle) et suppression du régime de pension du secteur public pour les nouveaux fonctionnaires.
Croatie	– Réduction de 6 pour cent en 2009, retour aux niveaux de 2008, puis gel – 15 pour cent pour les fonctionnaires de l'Etat en 2010, 3 pour cent en 2013	Projets consistant à augmenter la pénalité pour départ à la retraite anticipée et à porter l'âge de la retraite à 67 ans pour les hommes comme pour les femmes au rythme de six mois par an, et arrêt de l'indexation des pensions privilégiées
Espagne	– Réduction des salaires de 5 pour cent en 2010, gel en 2011 et 2012, y compris régions autonomes – Résultat: recul du revenu réel de 10 pour cent en 2010-11 – Suppression de la prime de Noël en 2012 – Suppression du congé de trois jours et de la moitié des prestations sociales en 2013	n.d.
Estonie	Gel au niveau de 2011	Augmentation de l'âge de la retraite en 2010, trois mois par an jusqu'à atteindre 65 ans (2026)
Etats-Unis	– Gel depuis 2010 (fédéral) – Réduction de la durée de travail, depuis 2011 à l'échelon des Etats, depuis 2012 à l'échelon fédéral	n.d.
France		– Age de la retraite porté de 60 à 62 ans – Augmentation de la cotisation sociale à la pension équivalant à une perte de salaire réel de 3,5 pour cent
Grèce	– 10 pour cent de baisse pour le personnel politique local – 15 pour cent de baisse des salaires du secteur public	Réduction des pensions supplémentaires de 10 à 20 pour cent
Hongrie	Projet de loi de gel du salaire brut et abolition des primes	– Suppression du treizième mois de pension – Restrictions aux pensions d'invalidité – Réduction des aides au logement, aux études et à l'achat de produits pharmaceutiques
Irlande	– Réduction de 10 pour cent des salaires des nouveaux engagés – Réduction des salaires appliquée en 2009, de 5 pour cent pour les salaires les plus bas à 15 pour cent pour les plus élevés, 4,7 pour cent en moyenne en 2010	– Prélèvement progressif défiscalisé sur le salaire brut des fonctionnaires ayant l'âge de la retraite – Calcul des pensions des nouveaux travailleurs sur la base de la rémunération «moyenne de la carrière» plutôt que sur le dernier salaire
Italie	– Gel jusqu'en 2014 – Réduction progressive dans les ministères entre 2012 et 2014	– Age de la retraite porté à 65 ans pour les femmes – Obligation d'une carrière de 41 ans avant la retraite
Lettonie	Réduction des salaires de 25 pour cent dans l'administration publique et de 20 pour cent dans l'enseignement en 2009-10	n.d.
Lituanie	Réduction des salaires de 15 pour cent dans l'administration publique en 2009-10	n.d.
Luxembourg	Hausse des salaires négociée en 2012	n.d.

Pays	Salaires	Pensions
Malte	Hausse des salaires négociée en 2012	n.d.
Pays-Bas	Baisse réelle des salaires de 1-2 pour cent en 2010-11: 2 pour cent dans l'administration publique et 2,5 pour cent dans l'enseignement	n.d.
Portugal	– Réduction des salaires de 5 pour cent pour les hauts fonctionnaires et les politiciens – Réduction de 2,5 pour cent du salaire réel dans l'administration publique en 2010; nouvelle réduction de 3,5-10 pour cent en 2011 – La Cour constitutionnelle a annulé d'autres mesures en 2012 et 2013	10 pour cent de réduction en 2013
Roumanie	– Réduction de 25 pour cent en 2010, 10 pour cent en 2011, malgré quelques tentatives de compensation de réductions antérieures – Gel des salaires en 2012	Age de la retraite porté à 65 ans pour les hommes et 63 ans pour les femmes d'ici à 2030
Royaume-Uni	Gel pour deux ans jusqu'en 2014	Suppression des allocations familiales pour les familles à haut revenu
Slovaquie	Projet de loi de diminution de 10 pour cent des salaires de l'Etat	n.d.
Slovénie	Réduction de 15 pour cent	n.d.
République tchèque	Réduction des salaires de 10 pour cent en 2011 (sauf pour les enseignants)	– Augmentation de l'âge de la retraite en 2011 – Réduction de l'indexation en 2012 – L'indexation ne sera pas compensée après 2015

Sources: BIT: *Tendances mondiales de l'emploi 2013: Surmonter la nouvelle crise de l'emploi*, p. 28; D. Vaughan-Whitehead (dir. de publication): *Public Sector Shock* (Edward Elgar, 2013), pp. 14-15; Eurofound; autorités nationales.

36. De ce fait, les salariés du secteur public de plusieurs pays ont perdu l'avantage salarial qu'ils avaient auparavant par rapport au secteur privé [44]. En Roumanie, par exemple, l'écart salarial a chuté de 40 pour cent en 2010 à moins de 15 pour cent en 2011. Lorsque l'on examine le rapport entre les salaires du public et du privé et l'impact des salaires de l'administration publique sur le secteur privé, il y a lieu de veiller à ce que les analyses comparatives de la rémunération comportent d'autres aspects économiques que les seuls paiements en espèces et tiennent compte du niveau d'études requis pour les postes de l'administration publique. Le débat sur l'influence exercée par les salaires de l'administration publique doit tenir compte «du rôle de l'organisation syndicale, de la couleur politique des gouvernements, du statut juridique des conventions collectives, [et] du rôle d'acteurs externes tels que le FMI ou les marchés obligataires» [45]. Par ailleurs, selon la Banque centrale européenne, il est très peu probable que la détermination du montant des salaires du secteur public affecte les accords salariaux du secteur privé où «une législation de protection de l'emploi plus rigoureuse confère aux syndicats davantage de pouvoir de négociation dans le secteur privé, indépendamment des résultats obtenus dans le secteur public» [46].

[44] Vaughan-Whitehead (dir. de publication), *op. cit.*, pp. 18-29.

[45] Hall, Corral et van Niekerk, *op. cit.*, p. 14.

[46] F. Holm-Hadulla et coll.: *Public wages in the euro area: Towards securing stability and competitiveness,* Occasional Paper series No. 112 (European Central Bank, juin 2010), p. 27.

37. La baisse de rémunération a dévalorisé les niveaux de qualification, réduit le niveau d'investissement dans les emplois publics et rendu l'administration publique moins attrayante pour les jeunes diplômés qualifiés qui jusqu'alors faisaient sa force. Par ailleurs, les réductions de salaires uniformes pratiquées sur toute l'échelle barémique ont affecté davantage les échelons inférieurs et fait passer de nombreux travailleurs sous le seuil de pauvreté. C'est ainsi qu'est apparu en Europe le phénomène nouveau des «travailleurs pauvres du secteur public» [47]. En Hongrie, plus de la moitié des salariés du secteur public non diplômés de l'enseignement supérieur sont dans ce cas. Il s'en est ensuivi une hausse de la migration de travailleurs du secteur public d'Europe méridionale, de Hongrie, de Pologne et de République tchèque.

38. En revanche, en Allemagne, les conditions de travail sont restées plus favorables dans le secteur public que dans le secteur privé entre 2008 et 2011 [48]. La crise n'a pas eu d'impact majeur pendant cette période, et l'on n'a noté ni divergence ni convergence avec le secteur privé. Les travailleurs du secteur public allemand ont obtenu des hausses des salaires moindres que dans d'autres secteurs pendant la crise actuelle; leurs salaires nominaux n'ont pas été réduits mais, par contre, ils ont subi des réductions importantes des prestations sociales et leur durée de travail a été allongée [49]. La décentralisation qui a suivi la réforme de la Constitution de 2005-06 a créé des différences entre les fonctionnaires *(Beamte)* et les salariés des entreprises de l'Etat, mais l'on n'a constaté ni montée de l'unilatéralisme ni d'activité antisyndicale. Comme en Autriche et en Suède, les réductions précédentes pourraient avoir contribué à éviter l'impact que la crise a eu dans d'autres pays.

39. Dans l'Etat plurinational de Bolivie, les salaires réels des fonctionnaires ont augmenté en 2009, 2010 et 2012, après plusieurs années de déclin [50]. En Colombie, le gouvernement et les syndicats se sont mis d'accord pour une hausse de 3,44 pour cent des salaires des fonctionnaires en 2013 et pour une autre, en 2014, égale à l'indice des prix à la consommation augmenté d'un indice de productivité. D'autres pays ou régions bénéficiant d'une expansion économique soutenue – comme l'Argentine, Hong-kong (Chine) et Singapour – ont augmenté les salaires du secteur public.

40. Les administrations publiques emploient proportionnellement plus de femmes que d'autres secteurs, et les mesures d'économie sur les salaires et les conditions d'emploi sont susceptibles de creuser l'écart salarial entre les hommes et les femmes et de freiner tout progrès vers l'égalité entre les sexes [51]. Plusieurs pays ont pris des mesures pour s'attaquer à cet écart salarial. Au Canada, la loi sur l'équité dans la rémunération du secteur public de 2009 oblige les employeurs (et, lorsque le personnel est syndiqué, les agents négociateurs) à prendre des mesures afin d'offrir aux travailleurs une rémunération équitable conformément à la loi, notamment par des «évaluations en matière de rémunération

[47] Vaughan-Whitehead (dir. de publication), *op. cit.*, pp. 23-24; Eurofound: *Working poor in Europe* (2010), p. 22.

[48] P. Ellguth et S. Kohaut: *Public employment in Germany before and after the worldwide recession*, exposé présenté à la Conférence européenne de l'ILERA, 2013.

[49] B. Keller: *The public sector during and after the financial and debt crisis: Germany in comparative perspective*, exposé présenté à la Conférence européenne de l'ILERA, 20 juin 2013.

[50] Institut national de la statistique de la Bolivie, *op. cit.*, p. 24.

[51] D. Grimshaw et coll.: *Public sector pay and procurement in Europe during the crisis: The challenges facing local government and the prospects for segmentation, inequalities and social dialogue,* http://research.mbs.ac.uk/european-employment/Portals/0/docs/Comparative%20report%20final.pdf.

équitable» faisant spécifiquement référence au sexe. Bon nombre des obligations énoncées dans la loi sont liées directement au processus de négociation collective. En Australie, la Fair Work Act de 2009, qui concerne à la fois les travailleurs du secteur public et ceux du privé, habilite la juridiction fédérale «à rendre des ordonnances faisant en sorte d'instaurer l'égalité de rémunération entre travailleurs et travailleuses pour un travail de valeur égale ou comparable». Les recours visant à obtenir ces ordonnances peuvent être introduits par les travailleurs concernés, les syndicats ou la Commission de la discrimination entre les sexes. Dans les faits, la Fair Work Act interdit également toute disposition discriminatoire dans les conventions collectives. Le concept de discrimination fondée sur le sexe s'étend à la préférence sexuelle, à l'âge, à l'état civil, aux responsabilités familiales, au statut d'aidant et à la grossesse.

41. Les pertes d'emplois dans le secteur public ont aussi contribué à accroître la charge de travail et allonger sa durée pour les salariés restés en poste, tandis que les primes pour heures supplémentaires ont été diminuées, voire gelées, dans certains pays. La réduction simultanée des dépenses a également réduit les ressources humaines et matérielles disponibles pour assurer le fonctionnement de ces services pour lesquels la demande est en général restée inchangée, quand elle n'a pas augmenté – comme dans la santé et l'enseignement.

42. La commission d'experts a observé d'autres tendances dans les relations de travail dans la fonction publique, comme par exemple la multiplication des contrats régis par les règles du droit du travail applicables au secteur privé, l'admission de fonctionnaires temporaires, intérimaires ou fixes sur une base répétée non permanente ou à temps partiel, l'utilisation de contrats civils ou administratifs pour la prestation de services propres à l'administration publique, l'incertitude croissante liée à la mobilité géographique et fonctionnelle des fonctionnaires et le recours accru à des mesures d'incitation à la performance et des évaluations typiques du secteur privé. Des études réalisées par le Département des activités sectorielles (SECTOR), qui seront publiées en 2014, ont confirmé cette tendance. Comme l'a fait observer le Directeur général du BIT, «ce qui était supposé être 'atypique' est désormais 'typique'; la 'norme' est devenue l''exception'. Les opinions sont très partagées sur la question de savoir si, et comment, cette situation influe sur la réalisation du travail décent pour tous et, dans l'affirmative, ce qu'il conviendrait éventuellement de faire pour y remédier». La commission se comptait parmi ceux qui pensent que cette influence est bien réelle et a mis en garde contre les conséquences potentiellement négatives sur l'indépendance des fonctionnaires et sur le respect des exigences constitutionnelles relatives au recrutement public [52]. Elles peuvent aussi diminuer le caractère confidentiel des informations confiées aux fonctionnaires. S'agissant de la qualité du travail, elles peuvent entraîner un respect moindre de la réglementation du travail, en matière de sécurité au travail et de garanties de santé par exemple, et réduire des possibilités de formation qui seraient considérées comme des dépenses superflues. Enfin, la réduction des services publics a entraîné une augmentation du nombre des agressions physiques contre les fonctionnaires [53].

[52] BIT: *Etude d'ensemble relative aux relations de travail et à la négociation collective dans la fonction publique*, *op. cit.*, paragr. 231-238.

[53] «El aumento de agresiones a funcionarios obliga al Estado a diseñar un protocolo de prevención», 11 juil. 2013, http://noticias.lainformacion.com/economia-negocios-y-finanzas/politica-economica/el-aumento-de-agresiones-a-funcionarios-obliga-al-estado-a-disenar-un-protocolo-de-prevencion_d6yUwVybEzxwIP62T0t3R5.

Impact sur la prestation des services publics

43. Les coupes budgétaires ont eu des retombées négatives sur la prestation des services publics et sur leur croissance. L'exemple le plus extrême est celui des Etats-Unis où une diminution du budget de 85 milliards de dollars des Etats-Unis en 2012 et une paralysie du gouvernement pendant seize jours en 2013 ont eu pour effet de ralentir la croissance et d'entamer la confiance des consommateurs [54]. Les mesures d'austérité adoptées en Europe peuvent avoir pour conséquences qu'un nombre de services publics réduit nécessite davantage de ressources et que les améliorations apportées par de précédentes réformes soient réduites à néant; elles ont eu un effet de tassement sur les économies nationales, augmenté le taux d'endettement par rapport au PIB, privé des groupes défavorisés de services, engendré dans les processus judiciaires des retards susceptibles de compromettre la lutte contre la corruption, abaissé la qualité de l'enseignement dispensé aux éléments en difficulté et augmenté le nombre d'étudiants par enseignant, accéléré la fuite des cerveaux et abaissé les niveaux de qualification dans tous les secteurs [55]. Une étude récente du BIT [56] recommande d'instituer des mesures prévisibles et progressives, de négocier les mesures avec les représentants des travailleurs, de mieux combiner mesures quantitatives et structurelles, de renforcer le rôle de la fonction publique et de se concentrer sur l'augmentation des recettes tout en réduisant les dépenses. Le FMI a souscrit à la première de ces recommandations [57].

44. Une récente étude sur la situation en Afrique du Sud, en Australie, au Canada, en Inde, au Royaume-Uni, à Singapour et à Trinité-et-Tobago a conclu que «les institutions de service public à l'échelon des provinces ou des Etats subissent des contraintes plus fortes que leurs homologues fédéraux. La pression sur les gouvernements des provinces ou des Etats va s'intensifier au cours des prochaines années à mesure que les gouvernements fédéraux réduiront leurs transferts afin d'équilibrer les budgets fédéraux» [58].

[54] A. Lowry et coll.: «Gridlock has cost US billions, and the meter is still running», *New York Times*, 16 oct. 2013.

[55] Vaughan-Whitehead (dir. de publication), *op. cit.* Cet ouvrage rassemble des études sur les Etats baltes, l'Allemagne, la Croatie, l'Espagne, la France, la Grèce, l'Irlande, les Pays-Bas, le Portugal, la Roumanie, le Royaume-Uni et la Suède. Certaines conclusions relatives à la Hongrie se retrouvent également dans E. Berki et L. Neumann: *Public sector pay and procurement in Hungary*, exposé présenté à la Conférence européenne de l'ILERA, Amsterdam, 2013.

[56] Vaughan-Whitehead (dir. de publication), *op. cit.*

[57] FMI: *Perspectives de l'économie mondiale*, avril 2012, p. 21.

[58] Commonwealth Association for Public Administration and Management (CAPAM): *The global financial crisis: Environmental turbulence and public service institutions* (2010), www.capam.org/_documents/capamfeaturedreport_globalfinancialcrisis.pdf.

Dialogue social

45. Les organes de contrôle de l'OIT ont souligné que «le dialogue social, déjà essentiel en période de stabilité économique, revêt une importance encore plus grande en période de crise» [59]. Ils ont également exprimé, dans des cas relevant de la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, leurs préoccupations quant à une tendance qu'ont plusieurs pays à subordonner la négociation collective à la politique économique du gouvernement. La recherche a montré récemment que les syndicats ont joué un rôle actif en promouvant la réforme du secteur public dans plusieurs pays d'Europe occidentale [60] et que le fait de réduire le champ de la négociation collective pourrait avoir une incidence négative sur la réforme en réduisant les syndicats à une position défensive dans les rares domaines dans lesquels ils peuvent exercer une influence, plutôt qu'en les encourageant à coopérer à l'amélioration de la qualité des services [61].

46. Le Comité de la liberté syndicale a souligné la nécessité de consulter les représentants des agents de l'Etat lorsque sont envisagées des mesures se rapportant à la crise qui affectent leurs conditions d'emploi et de travail. En fait, beaucoup de pays ont eu recours à la négociation collective afin d'atténuer l'impact de la crise dans l'administration publique. Des modèles sociaux et des systèmes de dialogue social bien développés ne vont pas de pair avec des finances publiques indigentes [62].

47. En 2013, la commission d'experts a rappelé que le dialogue social et la négociation collective peuvent 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, et de transparence dans la gestion et sur le principe de non-discrimination, en ce qui concerne tant l'accès à l'emploi que les prestations et les services aux citoyens [63].

La négociation collective contribue aussi à la paix sociale, à l'adaptation au changement économique, à la lutte contre la corruption et à la promotion de l'égalité [64].

48. Des travaux de recherche de l'OIT montrent que, sur les 131 pays pour lesquels des données existent, dans 51 pays (39 pour cent), les principales mesures de lutte contre la crise adoptées avant 2011 l'ont été en concertation avec les partenaires sociaux. Dans ceux où le partenariat social est moins enraciné, la démarche a été moins suivie: 22 pour cent des pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord, 30 pour cent de ceux d'Europe centrale et

[59] CEACR, Observation sur l'Irlande (convention n° 122), adoptée en 2012, Conférence internationale du Travail, 102e session, 2013. Il s'agit d'une phrase qui revient régulièrement dans les commentaires de la commission.

[60] E. Ongaro: *Public management reform and modernization: Trajectories of administrative change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain* (Edward Elgar, 2009), p. 224.

[61] M. Malin: «The paradox of public sector labor law», *Indiana Law Journal*, vol. 84 (2009).

[62] Bach et Stroleny, *op. cit.*

[63] BIT: *Etude d'ensemble relative aux relations de travail et à la négociation collective dans la fonction publique, op. cit.*, paragr. 224.

[64] *Ibid.*, paragr. 227-229.

du Sud-Est, 35 pour cent des pays d'Afrique subsaharienne et la moitié des économies avancées [65]. Deux études récentes de l'OIT ont constaté qu'en réalité le dialogue social accélère le processus d'adoption des nouvelles mesures [66].

49. Or, s'agissant du dialogue social, on note un affaiblissement de la volonté politique sous l'effet de la crise, même dans des pays ayant une longue tradition de relations de travail dynamiques dans l'administration publique. En Italie, la négociation collective a été suspendue entre 2010 et 2012, tandis qu'en Irlande le gouvernement et les syndicats ont convenu qu'il n'y aurait pas de réductions de salaires jusqu'en 2014. De ce fait, des mesures d'austérité qui avaient été imposées dans d'autres régions dans le passé ont été mises en œuvre dans des pays européens tels que la Bulgarie et la Lettonie. Les pays où les mesures de lutte contre la crise ont été décidées unilatéralement ont connu plus de troubles sociaux de grande ampleur [67]; des changements de gouvernement ont eu lieu dans certains pays comme l'Espagne, la France, la Grèce et l'Italie. Dans le passé, des mesures d'austérité similaires ont eu des retombées négatives sur les systèmes d'inspection du travail [68].

50. La plupart des réductions de salaires ont eu principalement pour objectif de réduire soit la dette publique, soit la pression à la hausse sur les salaires du secteur privé. L'adoption de mesures d'austérité a été contestée et a sérieusement mis à mal le dialogue social [69]. Les partenaires sociaux ont souvent eu des positions divergentes sur la question de la nécessité de l'austérité [70]; la plupart des organisations syndicales s'y sont opposées, estimant qu'elle affaiblirait la demande globale et induirait ainsi une récession. Elles ont aussi vivement critiqué la mise en veille du dialogue social pendant le processus d'élaboration et de mise en œuvre des réformes politiques, de même que la précipitation qui les a accompagnées, et ont contesté le maintien de ces mesures. Certaines organisations d'employeurs ont appuyé les initiatives prises par les gouvernements pour réduire la dette, mais souvent avec des réserves sur certaines mesures en particulier, et elles ont parfois pris leurs distances par rapport aux politiques d'austérité en raison de leur impact négatif sur la demande globale et, par contrecoup, sur la rentabilité et la pérennité des entreprises.

[65] BIT: «Employment protection and industrial relations: Recent trends and labour market impact», dans *World of Work Report 2012*, pp. 35-57 (existe en français sous forme d'un résumé: *Rapport sur le travail dans le monde 2012)* (Genève, Institut international d'études sociales, 2012).

[66] Vaughan-Whitehead (dir. de publication), *op. cit.*; Y. Ghellab et coll.: «Dialogue social et gouvernance de la sécurité sociale: Un thème d'actualité pour l'OIT», dans *Revue internationale de sécurité sociale*, vol. 64, n° 4 (oct.-déc. 2011), pp. 43-61.

[67] BIT: *World of Work Report 2013*, p. 14 (existe en français sous forme d'un résumé: *Rapport sur le travail dans le monde 2013)*.

[68] BIT: *Administration du travail et inspection du travail*, Rapport V, Conférence internationale du Travail, 100e session, Genève, 2011, p. 22.

[69] BIT: *Dialogue social: Discussion récurrente en vertu de la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable*, Rapport VI, Conférence internationale du Travail, 102e session, Genève, 2013, paragr. 172.

[70] Voir, par exemple, l'Italie: document de travail n° 50, *Coping with the crisis in Italy: Employment relations and social dialogue amidst the recession, http://*www.ilo.org/ifpdial/informationresources/publications/WCMS_223695.

51. En Europe, le dialogue social a joué un grand rôle dans les premiers temps de la crise, mais il a été relativement affaibli du fait de compressions budgétaires considérables et de la détermination des gouvernements à modifier d'autorité les systèmes de rémunération [71]. Souvent, ces changements ne reposent pas sur une étude qui montrerait que les salaires sont trop élevés et les autres conditions trop favorables, et il arrive qu'ils contournent des engagements implicites en matière de dialogue social. Les mesures d'austérité ont été élaborées et appliquées sans consultation des partenaires sociaux, mais les collectivités locales et les échelons plus décentralisés ont montré plus de résistance et, là où il y a eu dialogue social, de nouvelles solutions sont apparues [72]. De nouveaux mouvements sociaux, des manifestations et actions de protestation de grande ampleur ont pris le pas sur les formes traditionnelles d'action revendicative, sans généralement réussir à infléchir les programmes d'austérité et faire changer leurs principales dispositions. En France, le vaste programme de réorganisation de l'administration récemment mis en place l'a été sans passer par le dialogue social, mais certaines municipalités ont mené en permanence des négociations sur la réorganisation du service public et de ses conditions de travail [73]. Une étude récente a conclu que tant les municipalités que les représentants des travailleurs ont conservé une certaine liberté de choix s'agissant de la manière dont ils entendent réagir aux mesures d'austérité à l'échelon local [74].

52. Un document de travail de mars 2012 élaboré par le Département des relations professionnelles et des relations d'emploi (DIALOGUE) a étudié l'évolution du dialogue social lors des réformes des pensions en Chine, en France, en Grèce, en Jordanie, à Maurice, aux Pays-Bas, en Slovénie, en Suède et en Uruguay. Il conclut qu'«il est inquiétant de constater un déclin du dialogue social, même dans des pays ayant de longues traditions de consensus social sur les questions macroéconomiques et sur les réformes des pensions en particulier» [75]. Toutefois, plus tard dans l'année, le gouvernement et les syndicats slovènes ont conclu un accord sur la mise en œuvre de mesures d'austérité [76].

[71] D. Grimshaw et coll.: *Public sector pay and procurement in Europe during the crisis: The challenges facing local government and the prospects for segmentation, inequalities and social dialogue*, http://research.mbs.ac.uk/european-employment/Portals/0/docs/Comparative%20report%20final.pdf. Ce projet étudie l'impact de la crise sur le dialogue social au Danemark, en France, en Italie, aux Pays-Bas, au Royaume-Uni et en République tchèque.

[72] S. Bach et A. Stroleny: *Social dialogue and the public services in the aftermath of the economic crisis*, http://www.kcl.ac.uk/sspp/departments/management/Comparative-Report.doc. Cette étude analyse la situation au Danemark, en France, en Italie, aux Pays-Bas, au Royaume-Uni et en République tchèque.

[73] G. Jeannot, *op. cit.*

[74] P. Leisink et coll.: *Are there possibilities to influence austerity policy outcomes? A comparative study of social dialogue in local government in Italy, the Netherlands and the UK*, http://ilera-europe2013.eu/uploads/paper/attachment/278/Leisink_et_al_Austerity_Paper_Ilera_ID_215_v2_060613.pdf, exposé présenté à la Conférence européenne de l'ILERA, 2013.

[75] H. Sarfati, Y. Ghellab: *The political economy of pension reforms in times of global crisis: State unilateralism or social dialogue?*, DIALOGUE, document de travail n° 37 (2012).

[76] European Industrial Relations Observatory: «Agreement reached on austerity measures in the public sector», http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2012/05/articles/si1205019i.htm.

Exemples pris aux Etats-Unis, en Espagne, en Irlande, à la Grenade et en Australie

Aux Etats-Unis, où la majorité des négociations se déroulent aux niveaux des collectivités locales, des comtés et des Etats, plusieurs juridictions ont modifié les avantages sociaux ou les conditions de travail sans que cela ait été négocié. Les Etats du Wisconsin et de l'Ohio ont adopté des lois visant à limiter la portée de la négociation collective [1]. Toutefois, en septembre 2012, un tribunal de circuit ayant compétence pour l'Etat du Wisconsin a invalidé des dispositions essentielles de cette loi [2] et, dans le cas de l'Ohio, le texte a été rejeté par un vote populaire en novembre 2011.

En Espagne, un accord prévoyant le maintien des niveaux de rémunération pour 2010 a été rompu par le gouvernement, qui a pris la décision unilatérale d'imposer une réduction de 5 pour cent, suivie d'un gel des salaires en 2011.

A l'inverse, les partenaires sociaux irlandais sont parvenus en 2010 à un accord sur les services publics (le Croke Park Agreement, 2010-2014) qui prévoit l'absence de toute réduction supplémentaire des traitements des fonctionnaires en échange de la paix sociale, d'une réforme du régime des primes, d'un gel des embauches dans la santé et l'éducation, et de nouvelles conditions salariales et de travail pour les nouveaux fonctionnaires. Fait important, la majorité des réductions de coûts dans le secteur public, destinées à réduire la masse salariale, se font sur la base de départs volontaires [3].

De même, le gouvernement de la Grenade a proposé un programme d'ajustement structurel de trois ans prévoyant de larges consultations avec les syndicats, les organisations du secteur privé, les églises, les ONG et les créanciers, et notamment une négociation collective sur les mesures salariales, tout en écartant explicitement la possibilité de réductions des salaires [4].

Le gouvernement de l'Australie et le Syndicat des collectivités et du secteur public ont également réagi à la baisse des recettes fiscales et aux déficits budgétaires résultant des mesures d'incitation de 2011 par l'engagement du gouvernement à recourir à la négociation collective et par la créativité des deux parties qui ont réussi à réduire au minimum la baisse des salaires réels et le recul des conditions de travail.

[1] OIT: *La dimension sectorielle des activités de l'OIT: Actualisation des aspects sectoriels au regard de la récession économique mondiale: Administration publique*, Conseil d'administration, 309e session, Genève, nov. 2010, document GB.309/STM/1/1. [2] M. Elk: «Wisconsin anti-union law struck down», dans *Truth-out News* (15 sept. 2012), http://truthout.org/news/item/11558-wisconsin-anti-union-law-struck-down?tmpl=component&print=1 [consulté le 6 novembre 2012]. [3] A Regan: *The impact of the Eurozone crisis on Irish social partnership: A political economic analysis*, exposé présenté lors de l'Atelier de recherche UE-OIT-Centre de Turin sur le thème «La gouvernance des réformes politiques en Europe: acteurs et institutions du dialogue social en période de récession économique et d'austérité» Genève, 28-29 mai 2012. [4] Gouvernement de la Grenade: *Committee of Social Partners to sign memorandum of intent*, http://www.gov.gd/egov/news/2013/sep13/30_09_13/item_1/committee_social_partners_sign_memorandum_intent.html.

Sources: BIT: *Dialogue social: Discussion récurrente en vertu de la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable*, Rapport VI, CIT, 102e session, Genève, 2013, paragr. 108-109; O. Molina et F. Miguélez: *From negotiation to imposition: Social dialogue in austerity times in Spain*, BIT, 2013; C. Roles, M. O'Donnell et P. Fairbrother: «The aftermath of the global financial crisis and union strategies in the Australian public service», dans *Industrial Relations*, vol. 67, no 4 (automne 2012), pp. 633-653.

53. Certains pays ont aussi restreint la portée des mécanismes de négociation collective existants. En Lettonie, la crise a entraîné un affaiblissement des règles relatives à la négociation collective. En Croatie, des mesures tendant à limiter la portée des conventions collectives ont suscité la mobilisation des syndicats, à la suite de quoi les modifications proposées ont été retirées. En Roumanie, une nouvelle loi sur le dialogue social a supprimé la possibilité de conclure des conventions collectives au niveau national et annulé l'extension automatique des conventions collectives de branche, ce qui, dans les faits, restreint la portée de la négociation collective. Par ailleurs, la loi prévoit des critères de représentativité plus stricts qu'auparavant, rendant ainsi plus difficile l'action syndicale [77].

[77] BIT: *Dialogue social: Discussion récurrente en vertu de la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, op. cit.*, paragr. 110.

54. Certaines organisations syndicales ont contesté les décisions des gouvernements devant les tribunaux et ont soumis aux organes de contrôle de l'OIT des commentaires alléguant de violations de conventions ratifiées. Une mission de haut niveau de l'OIT s'est ainsi rendue en Grèce en 2011 à la demande de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR) [78] et de la Commission de l'application des normes de la Conférence. Sur la base des conclusions de la mission de haut niveau, la CEACR a formulé des observations à propos de l'application de 11 conventions, notamment la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948 et la convention n° 98, en évoquant plus particulièrement l'administration publique [79]. En novembre 2012, le Comité de la liberté syndicale [80] a rendu, dans le cas n° 2820 concernant des allégations de violations des normes et principes de la liberté syndicale en Grèce, des conclusions et recommandations soulignant un important déficit de dialogue social et une altération du cadre institutionnel des droits fondamentaux de la liberté syndicale et de la négociation collective. Le Comité européen des droits sociaux a lui aussi rendu, en 2012, des décisions critiquant ces mesures à la lumière des dispositions de la Charte sociale européenne [81]. Toutefois, la Cour de justice européenne a refusé d'intervenir, notant que les mesures d'austérité n'émanent pas de décisions de l'Union européenne [82].

Aperçu des initiatives prises par les mandants afin de promouvoir et d'appliquer la convention n° 151

55. A la fin de 2013, 51 Etats Membres avaient ratifié la convention n° 151. Ce nombre est supérieur à la moyenne de 34,6 ratifications pour les conventions techniques à jour et classe la convention n° 151 en douzième position dans la liste des 65 conventions de cette catégorie.

[78] BIT: *Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations* (art. 19, 22 et 35 de la Constitution), Rapport III (Partie 1A), Conférence internationale du Travail, 101e session, Genève, 2012.

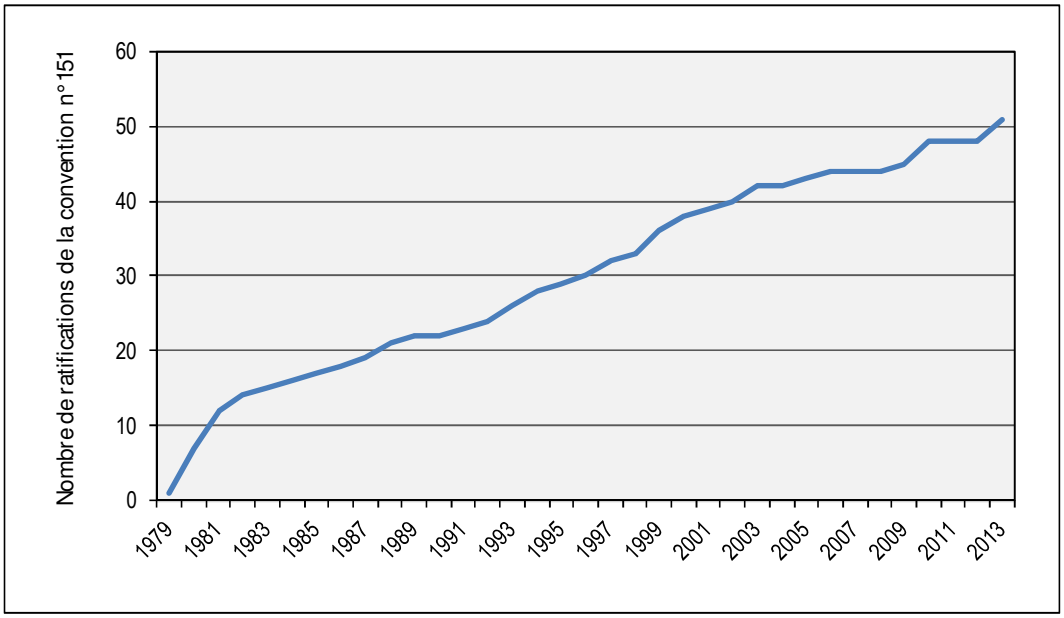
[79] BIT: Rapport de la mission de haut niveau en Grèce, Athènes, 19-23 sept. 2011.

[80] BIT: 365e rapport du Comité de la liberté syndicale, Conseil d'administration, 316e session, nov. 2012, document GB.316/INS/9/1, paragr. 784-1003.

[81] Comité européen des droits sociaux (CEDS): *Fédération générale des employés des compagnies publiques d'électricité (GENOP-DEI) et Confédération des syndicats des fonctionnaires publics (ADEDY)* c. *Grèce*, réclamations nos 65/2011 et 66/2011.

[82] C. Kilpatrick: *Legal defence of social Europe in the crisis*, exposé introductif présenté à la Conférence européenne de l'ILERA, 21 juin 2013.

Figure 5. Evolution des ratifications de la convention (nº 151) sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978



Ratifications récentes et mesures prises pour appliquer la convention nº 151

56. Les gouvernements du Brésil, d'El Salvador, du Gabon, de Slovaquie et de Slovénie ont ratifié la convention nº 151 entre 2006 et 2010. Après trois années sans ratifications, 2013 a vu l'ex-République yougoslave de Macédoine, le Maroc et la Tunisie ratifier la convention, tandis que la Serbie a entamé la rédaction d'un projet de loi de ratification. On note un regain d'intérêt pour un renforcement des mécanismes de consultation et de négociation: depuis 2008, le Botswana, la Colombie [83], le Mozambique, la Turquie et l'Uruguay ont pris des mesures instaurant la négociation collective pour les agents du gouvernement; la République de Corée, le Costa Rica et la République dominicaine et ont adopté d'autres mécanismes de consultation; les programmes par pays de promotion du travail décent pour le Bénin, la Bosnie-Herzégovine, la République dominicaine, le Lesotho, Madagascar, la Namibie et la Serbie incluent la convention nº 151 au nombre de leurs priorités; et ceux du Cambodge, de la République démocratique populaire lao, de la République de Moldova, du Mozambique et de l'Ukraine prévoient un soutien à la négociation collective dans la fonction publique. Le Plan pour le travail et l'emploi 2011-2016 des Philippines et la résolution de 2011 des ministres du Travail de la Communauté de développement d'Afrique australe (SADC) en font aussi une priorité.

57. Toutefois, les gouvernements de l'Allemagne, de l'Autriche, du Bangladesh, de la République de Corée, de la France, du Japon, de la Lituanie, de la Malaisie, de Maurice, du Mexique et de la Roumanie ont indiqué dans leurs réponses à l'étude d'ensemble qu'ils n'envisagent pas de ratifier la convention en raison, pour certains, «des divergences de fond existant entre la législation et la pratique nationales et les dispositions

[83] La convention collective signée en mai 2013 en Colombie préconise d'amender le décret de 2012 pour le mettre en conformité avec la convention nº 151.

des conventions» [84]. Certains ont invoqué des textes de lois ou des politiques gouvernementales autorisant l'Etat à fixer les salaires et les conditions de travail de son personnel. La commission d'experts les a invités à engager un dialogue tripartite sur une éventuelle ratification, a noté que les obstacles soulevés par ces gouvernements ne devraient pas empêcher la ratification et a formulé l'espoir que l'étude d'ensemble permettra d'éclaircir la portée des dispositions de la convention.

Activités menées actuellement par l'OIT afin de promouvoir la ratification de la convention n° 151

58. Les conclusions relatives à la discussion récurrente sur le dialogue social (102e session de la CIT, 2013) ont incité l'OIT à entreprendre une campagne sur les conventions nos 151 et 154, notamment. Le Département des activités sectorielles (SECTOR) mène actuellement des activités destinées à promouvoir la ratification de la convention n° 151 en République dominicaine et aux Philippines, et elle promeut son application au Brésil et au Botswana. La mission de haut niveau de l'OIT en Grèce portait sur des questions spécifiques relatives aux relations de travail dans la fonction publique. Des services consultatifs techniques ont contribué à créer ou renforcer des mécanismes de règlement des différends dans plusieurs pays, dont la Bosnie-Herzégovine, le Cambodge, la Colombie, la République démocratique du Congo, le Swaziland et la République-Unie de Tanzanie. Au Zimbabwe, les mécanismes de négociation collective du service public ont fait l'objet d'une réforme entreprise avec le soutien du BIT, dans le but d'instaurer un conseil de négociation collective pour les services publics en 2009 [85].

59. L'Union européenne et l'OIT ont intensifié leur collaboration sur le dialogue social en organisant des réunions de haut niveau annuelles. D'importants efforts ont été déployés pour renforcer les capacités des partenaires sociaux issus des pays en phase de préadhésion à l'Union européenne et des nouveaux Etats membres afin qu'ils puissent participer au dialogue social au sein de l'Union. A cette fin, le Centre international de formation de l'OIT, Turin (Centre de Turin), a dispensé des formations. Des travaux de recherche et d'analyse ont été menés sur des questions telles que les conditions de travail et les salaires dans les secteurs privé et public, et un bilan des pratiques du dialogue social national a été établi dans les nouveaux Etats membres [86].

60. Dans leurs réponses à l'étude d'ensemble relative aux conventions nos 151 et 154 réalisée par la CEACR, les pays qui suivent ont sollicité une assistance technique: Bénin, Etat plurinational de Bolivie, Bosnie-Herzégovine, Brésil, Chili, Colombie, Costa Rica, Honduras, Indonésie, Jordanie, Panama, Paraguay, Sénégal, Serbie, Seychelles, République tchèque, Viet Nam et Zimbabwe. Pendant la Réunion régionale de l'Amérique latine sur la négociation collective dans le secteur public, qui s'est tenue en août 2013 à Brasilia, le gouvernement et les organisations de travailleurs du Pérou ont également sollicité une assistance technique.

[84] BIT: *Etude d'ensemble relative aux relations de travail et à la négociation collective dans la fonction publique, op. cit.*, paragr. 512.

[85] BIT: *Dialogue social: Discussion récurrente en vertu de la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, op. cit.*, paragr. 284.

[86] BIT: *Dialogue social: Discussion récurrente en vertu de la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, op. cit.*, paragr. 319.

61. Depuis que ces demandes ont été formulées, l'OIT a publié plusieurs outils fournissant des conseils techniques de cette nature et elle a mené des activités de diffusion dans plusieurs pays de cette liste. Parmi ces outils figurent les suivants:

- *Manuel sur la négociation collective et le règlement des différends dans le service public*, disponible en anglais, français, espagnol, arabe, russe, portugais, bosniaque, grec, macédonien et serbe.

- *Promoting collective bargaining and dispute resolution in the public service: An ILO training workbook*, disponible en anglais, espagnol, portugais et macédonien.

- *Guide pratique pour le renforcement du dialogue social dans la réforme des services publics*, disponible en anglais, français et espagnol.

- *Directives sur le dialogue social des services publics d'urgence dans un environnement en mutation*, disponible en anglais, français et espagnol.