

Analyse d'un événement international

Développements récents dans certains États en matière de relations du travail dans le secteur public aux États-Unis

Par Lindsay Hanoski*

Résumé

Cette chronique porte sur les lois adoptées aux États-Unis, au cours du printemps 2011, par les États du Wisconsin, de l'Ohio et de l'Indiana en matière de négociation collective et de conditions de travail des employés du secteur public.

Les sujets abordés comprennent les droits à la négociation des employés du secteur public, les changements apportés à leur régime de retraite et d'assurance santé ainsi que diverses dispositions concernant le statut des représentants syndicaux au sein du secteur public. Nous abordons aussi les procédures mises en place pour déterminer les conditions de travail dans les cas où la négociation collective a été abolie.

Par la suite, nous présentons des initiatives prises par onze autres États pour modifier certaines conditions de travail des salariés du secteur public¹. Certains États ont imposé des gels de salaire tandis que d'autres ont suspendu les négociations dans le secteur public pour une période précise. La quasi-totalité d'entre eux a demandé aux salariés d'augmenter leurs contributions aux régimes de retraite et d'assurance santé. Ces mesures n'en sont pas toutes au même stade. Certains États les ont adoptées tandis que d'autres ne l'ont pas encore fait. Dans certains cas, les mesures proposées n'ont finalement pas été retenues.

Ces mesures sont nettement moins radicales que celles qui ont été imposées dans les trois premiers États mentionnés. Cela montre ainsi que les politiques en matière de relations et de conditions de travail adoptées par ces trois États ne constituent pas la norme. Il ne semble pas y avoir de formule unique pour faire face à des contraintes budgétaires importantes dans un contexte où les divergences idéologiques sont marquées.

La tentative d'abolition des négociations collectives dans les trois États présentés ici constitue donc un cas extrême quant à la façon dont certains États tentent de faire face à leur déficit budgétaire dans un contexte financier difficile. Richard Hurd, professeur au Département de relations industrielles de l'université Cornell, a plusieurs fois mentionné, au cours du printemps 2011, que les positions antisyndicales radicales qui semblaient alors se propager constituaient une situation exceptionnelle limitée au Wisconsin, à l'Ohio et à l'Indiana :

« Il n'est pas rare de voir les employeurs, dans le secteur privé comme dans le secteur public, demander

* Lindsay Hanoski termine ses études en droit à l'Université d'Alberta. Elle a effectué cette recherche au cours de l'été 2011, lors d'un stage au ministère du Travail du Québec qui s'est déroulé dans le cadre du programme des échanges interprovinciaux d'étudiants.

1. Il s'agit des États suivants : Connecticut, Floride, Iowa, Massachusetts, Michigan, New Hampshire, New Jersey, New York, Oregon, Rhode Island et Tennessee.



des concessions à leurs employés dans un contexte économique difficile »², précisa-t-il dans une entrevue. « Réduire le nombre d'employés est une chose fréquente dans un contexte économique difficile, que vous soyez dans le secteur public ou privé... en un sens il s'agit de mesures qui se produisent partout... Il semble cependant que nous sommes maintenant en présence d'une situation, dans certains États, où les propositions mises de l'avant visent à réduire les droits à la négociation et tentent d'affaiblir les syndicats du secteur public. Ceci n'est cependant pas le cas dans d'autres États. Cette ligne agressive ne se retrouve que dans un nombre limité d'États. Dans la plupart des autres États, les concessions sont obtenues dans le cadre de processus de négociation collective³. »

Le contexte général

Selon le Centre on Budget and Policy Priorities, les 50 États américains font face à un déficit budgétaire total de près de 125 milliards de dollars⁴ en 2011⁵. En outre, selon des estimations, la partie non capitalisée des fonds de retraite des États, des comtés, des municipalités et des commissions scolaires comporterait des engagements allant de 700 à 3 000 milliards de dollars⁶.

Les salaires et les avantages sociaux constituent une part importante des dépenses budgétaires des États. C'est pourquoi plusieurs candidats aux élections de mi-mandat de l'an dernier ont commencé à évoquer la possibilité de diminuer les régimes de retraite et d'assurance santé des employés du secteur public. Plusieurs candidats républicains ont inscrit ces propositions dans leur programme électoral et ont fait campagne en promettant d'effectuer des réductions des dépenses publiques et de diminuer la taille de la fonction publique⁷.

Le Parti républicain a obtenu des gains importants aux élections de novembre 2010. Il se retrouva alors avec une majorité parlementaire dans 26 États, contre 14 avant ces élections. En outre, le nombre de gouverneurs républicains passa de 22 à 29⁸. Plusieurs d'entre eux avaient déclaré qu'ils ne se limiteraient pas, s'ils étaient élus, à obtenir des concessions sur le plan des avantages sociaux. Ils s'étaient en effet prononcés en faveur de changements législatifs qui modifieraient le processus de négociation collective. Selon eux, les syndicats du secteur public avaient le pouvoir de bloquer toute mesure de réduction des dépenses publiques et il était donc nécessaire, pour réduire les dépenses, de libérer le gouvernement de ses obligations en matière de négociation collective⁹.

2. Traduction libre. C'est le cas de toutes les citations du texte.

3. National Public Radio (2011, 22 février). *Across U.S., Unions Fight to Keep Bargaining Rights*. Repéré à <http://www.npr.org/2011/02/22/133971236/Across-U-S-Unions-Fight-To-Keep-Bargaining-Rights> (consulté le 24 mai 2011).

4. Les montants mentionnés dans le texte sont en dollars américains.

5. The Economist (2011, 24 février). *Taking on the Public-Sector Unions : Wisconsin and Wide*. Repéré à <http://www.economist.com/node/18231496> (consulté le 15 mai 2011).

6. Ibid.

7. Greenhouse, S. (2011, 3 janvier). *Strained States Turning to Laws to Curb Labor Unions*, *The New York Times*. Repéré à <http://www.nytimes.com/2011/01/04/business/04labor.html?pagewanted=all> (consulté le 15 mai 2011).

8. Ibid.

9. McCartin J. (2011, printemps). *Convenient Scapegoat : Public Workers under Assault*, *Dissent*, 58(2), 45-50.



Les allégations à l'égard des syndicats du secteur public

Dans ce contexte, les syndicats du secteur public ont fait l'objet de critiques répétées au cours de l'année 2011. Selon un courant d'opinion, ils contribueraient à l'augmentation des déficits budgétaires, notamment parce que les salaires et les avantages sociaux seraient trop généreux. En outre, la rémunération des employés du secteur public ne devrait pas être maintenue aux dépens des contribuables, surtout lorsque ces salariés gagnent plus que ceux du secteur privé. Certains prétendent que les avantages sociaux et les régimes de retraite étaient la première cause du déficit. Ils ajoutent aussi que les syndicats du secteur public seraient devenus trop puissants, ce qui leur donnerait une influence politique leur permettant de s'opposer à toutes les mesures d'épargne budgétaire proposées à la table de négociation¹⁰.

Toutefois, ces assertions ne sont pas soutenues par les faits. En premier lieu, l'hypothèse selon laquelle les salariés du secteur public sont mieux rémunérés que ceux du secteur privé n'a pas de fondement statistique et rien ne permet d'affirmer que les conventions collectives négociées sont des facteurs importants du déficit croissant¹¹.

Les données provenant du Bureau of Labor Statistics donnent l'impression que les employés du secteur public gagnent plus que ceux du secteur privé. Toutefois, cet écart disparaît lorsque l'on compare des emplois similaires dans les deux secteurs. De façon générale, les salariés du secteur public ont un niveau d'éducation et une moyenne d'âge plus élevés que ceux du secteur privé. Ainsi, les employés du secteur public ont, en moyenne, quatre ans de plus que leurs collègues du secteur privé. En outre, une plus grande proportion d'entre eux détient un diplôme universitaire et ils ont trois fois plus de probabilité d'avoir un diplôme d'études supérieures¹². Aussi, lorsque l'on compare des emplois similaires, les écarts salariaux diminuent. En fait, selon une étude réalisée en 2010, les employés du secteur public gagneraient, en moyenne, 4 % de moins que ceux du secteur privé pour des emplois requérant les mêmes compétences¹³.

Les données disponibles remettent également en question la perception selon laquelle les conventions collectives sont la cause des déficits des États qui ont des engagements trop élevés en matière de fonds de retraite. En effet, il n'existe pas de lien direct entre les États où les employés sont syndiqués et ceux qui connaissent des déficits importants.

L'État de New York est celui qui a le plus haut taux de syndicalisation des employés du secteur public aux États-Unis. Pour l'exercice financier se terminant en 2012, son déficit estimé s'élève à 16,9 % de ses dépenses. En Caroline du Nord, les employés du secteur public n'ont pas le droit de se syndiquer mais le déficit prévu devrait s'élever à 20 % des dépenses. En outre, 100 % des obligations de l'État de New York en matière de retraite sont capitalisées alors que ce taux n'est que de 80 % en Virginie où les salariés du secteur public n'ont pas droit à la négociation collective¹⁴.

10. Ibid.

11. Ibid.

12. Ibid.

13. Ibid.

14. Ibid.



Quelques données sur la syndicalisation

Selon le U.S. Census Bureau, la population des États-Unis s'élevait à 309 millions de personnes en 2010 (9,7 % de plus qu'en 2000). Pour la même année, la population du Wisconsin était de 5,7 millions de personnes, de 11,5 millions en Ohio et de 5,6 millions en Indiana¹⁵.

En 2010, le taux de syndicalisation était de 11,9 % aux États-Unis, avec un total de 14,7 millions de membres. Ce taux était de 14,2 % des salariés au Wisconsin, de 13,7 % en Ohio et de 10,9 % en Indiana¹⁶. Plus de la moitié de ces salariés syndiqués travaillaient dans le secteur de l'éducation.

L'écart du taux de syndicalisation est important entre les salariés du secteur public et ceux du secteur privé. Selon le Bureau of Labor Statistics, en 2010, 36,2 % des employés du secteur public étaient membres d'un syndicat contre 6,9 % pour ceux du secteur privé¹⁷. Rappelons qu'en 2009, les États et les gouvernements locaux employaient 15 millions de salariés auxquels s'ajoutaient 2,8 millions d'employés fédéraux¹⁸. C'est pourquoi certains estiment que les mesures radicales prises par quelques États, et décrites ci-après, visaient plus à affaiblir les syndicats dans un secteur où ils ont encore un certain pouvoir qu'à équilibrer les budgets¹⁹.

Il est vrai que les employés du secteur public constituent un groupe important et organisé, dans chaque État, ce qui incite certains responsables politiques à affirmer que des démarches radicales doivent être prises²⁰. Les employés du secteur public constituent le plus important groupe de salariés syndiqués. En outre, alors que le nombre de ces derniers a diminué dans le secteur privé au cours des dernières décennies, le taux de syndicalisation n'a pas bougé dans le secteur public. Selon le Bureau of Labor Statistics, en 2010, 36,2 % des salariés du secteur public étaient syndiqués contre 6,9 % parmi ceux du secteur privé²¹. Cela a amené certains à considérer que les critiques faites contre les syndicats du secteur public seraient principalement motivées par le fait qu'il s'agit du seul secteur où le mouvement syndical a encore un certain pouvoir²².

Les syndicats du secteur public ont en effet des ressources financières et sont actifs sur le plan politique. Traditionnellement, ils soutiennent le Parti démocrate. Lors des élections de mi-novembre 2010, les syndicats ont contribué pour plus de 200 millions de dollars au financement de candidats démocrates²³. D'ailleurs, la Fédération américaine des employés des États, des comtés et des municipalités²⁴ fut le syndicat qui contribua le

-
15. U.S. Census Bureau. *State and County Quick Facts*. Repéré à <http://quickfacts.census.gov/qfd/index.html> (consulté le 25 mai 2011).
 16. Bureau of Labor Statistics (2011, 21 janvier). *Union Membership in Indiana - 2010*. Repéré à <http://www.bls.gov/ro5/unionin.htm> (consulté le 21 juin 2011).
 17. Bureau of Labor Statistics (2011, 21 janvier). *Union Member - 2010*. Repéré à http://www.bls.gov/news.release/archives/union2_01212011.pdf (consulté le 20 mai 2011).
 18. U.S. Census Bureau (2009, mars). *2009 Annual Survey of Public Employment and Payroll, United States*. Repéré à <http://www2.census.gov/govs/apes/09stus.txt> (consulté le 26 mai 2011).
 19. Greenhouse, S. (2011, 3 janvier), op. cit.
 20. U.S. Business on msnbc.com (2011, 24 février). *Public Unions Arrive at a Critical Moment*. Repéré à http://www.msnbc.msn.com/id/41718603/ns/business-us_business/t/public-unions-arrive-critical-moment/ (consulté le 20 mai 2011).
 21. Bureau of Labor Statistics (2011, 21 janvier) op. cit.
 22. Steven Greenhouse (3 janvier 2011), op. cit.
 23. Ibid.
 24. Il s'agit de l'American Federation of State, County and Municipal Employees (AFSCME).



plus à cette campagne de financement en donnant près de 90 millions de dollars aux candidats démocrates²⁵. C'est pourquoi certains estiment, tant au sein de ce syndicat²⁶ que parmi certains médias²⁷ ou dans le milieu universitaire²⁸, que les interdictions récentes concernant la négociation collective au sein du secteur public du Wisconsin, de l'Ohio et de l'Indiana seraient des mesures de représailles politiques.

Le Wisconsin

Au début de l'année 2011, Scott Walker, le gouverneur nouvellement élu, fit connaître son intention de réduire les salaires et les rentes de retraite des salariés du gouvernement. Il indiqua aussi qu'il prévoyait introduire des changements structurels visant à limiter certains droits des employés et des syndicats du secteur public au Wisconsin²⁹. Selon lui : « Nous ne pouvons plus vivre dans une société où les employés du secteur public sont les mieux nantis tandis que les contribuables qui payent la facture sont les moins bien nantis. Sur le fond, nous allons tenter de trouver tous les moyens légaux à notre disposition pour faire en sorte que la balance penche plus du côté des contribuables³⁰ ».

La Loi 10 (2011 Wisconsin Act 10) fut initialement présentée par le gouverneur à l'Assemblée législative comme un projet de loi budgétaire au début de 2011. Le but était alors de protéger l'emploi et les contribuables, de réformer le gouvernement et d'équilibrer le budget³¹.

Le projet de loi du gouverneur Walker visait à modifier les droits de négociation collective de tous les employés de l'État, à l'exception des policiers et des pompiers. Il permettait une négociation limitée sur les salaires de base mais fixait un plafond aux augmentations. Il interdisait toute négociation des conditions de travail, des vacances ou des avantages sociaux. Ce projet de loi obligeait les syndicats à tenir des élections annuelles d'accréditation. Il augmentait aussi la cotisation des employés du gouvernement à leurs régimes de retraite et d'assurance santé³².

Rappelons que le Wisconsin a déjà été un État avant-gardiste sur le plan des droits des salariés et des syndicats. Il fut le premier à introduire des prestations d'assurance chômage ainsi qu'une indemnisation pour les accidents de travail. En 1959, il fut également le premier État à reconnaître le droit de syndicalisation aux employés du secteur public³³.

25. The Wall Street Journal (2010, 22 octobre). *Campaign's Big Spender*. Repéré à <http://online.wsj.com/article/SB10001424052702303339504575566481761790288.html> (consulté le 30 juillet 2011).

26. Greenhouse, S. (2011, 3 janvier), op. cit.

27. The Economist (2011, 17 février). *The Wisconsin Way: Cracking Down on Collective Bargaining*. Repéré à <http://www.economist.com/node/18178517> (consulté le 17 mai 2011).

28. Maynard, M. (2011, 17 juin). *Anti-Union Republicans Seize Their Moment*, *Stateline*. Repéré à <http://stateline.org/live/printable/story?contentId=581971> (consulté le 20 juin 2011).

29. The Economist (2011, 24 février), op. cit.

30. Greenhouse, S. (2011, 3 janvier), op. cit.

31. Politics on msnbc.com (2011, 3 mars). *Wisconsin Governor Officially Cuts Collective Bargaining*. Repéré à http://www.msnbc.msn.com/id/41996994/ns/politics-more_politics/t/wis-governor-officially-cuts-collective-bargaining/ (consulté le 23 mai 2011).

32. State of Wisconsin Legislative Reference Bureau (28 mars 2011). *Wisconsin Legislative Spotlight*. Repéré à <http://legis.wisconsin.gov/spotlight/spot475.htm> (consulté le 25 mai 2011).

33. The Economist (2011, 24 février), op. cit.



Au Wisconsin, le nombre d'employés à temps plein du secteur public s'élevait à près de 230 000 personnes en 2009 auxquelles s'ajoutaient 144 000 employés à temps partiel. Ceux qui travaillaient dans le secteur de l'éducation constituaient 58 % du total des employés à temps plein et 61 % des employés à temps partiel. À cela s'ajoutaient 15 000 salariés à temps plein dans le domaine de la sécurité publique et 4 300 dans celui de la protection contre les incendies. Toutefois, la réforme introduite qui est présentée ci-dessous ne s'applique pas aux policiers ni aux pompiers³⁴.

Que change la Loi 10 ?

La Loi 10 modifie le paysage des relations entre employeurs et employés dans le secteur public de l'État du Wisconsin. Plus précisément, cette loi modifie les règles et les obligations des employeurs municipaux et de l'État en ce qui a trait à la négociation collective avec leurs employés et les syndicats qui les représentent³⁵.

Avant la Loi 10, les employeurs gouvernementaux devaient négocier avec les représentants syndicaux les salaires, les heures de travail et les conditions d'emploi (les sujets obligatoires de la négociation). Il leur était également permis de négocier sur d'autres sujets (les sujets optionnels de la négociation). La nouvelle loi interdit aux employeurs d'entreprendre des négociations collectives avec les représentants des employés sur tout autre sujet que la masse salariale résultant des salaires de base. Il n'est donc plus possible de négocier sur les sujets optionnels et tout autre sujet de négociation est illégal³⁶. La Loi 10 comporte aussi des modifications relatives aux cotisations syndicales, au processus de réaccréditation des syndicats et aux cotisations des employés à l'assurance santé et au régime de retraite.

Modifications à la négociation collective des employés de l'État

- *Classification des employés syndiqués*

Les droits traditionnels de négociation collective sont conservés uniquement pour les employés du secteur de la sécurité publique. Le Municipal Employment Relations Act (MERA) définit les employés du secteur de la sécurité publique comme des employés municipaux détenant un poste classé comme poste de protection, c'est-à-dire les policiers, pompiers, shérifs adjoints ou policiers de la circulation d'un comté. Au niveau de l'État, le State Employment Labor Relations Act (SELERA) définit un employé du secteur de la sécurité publique comme un membre de la patrouille de circulation de l'État ou comme un inspecteur de véhicules automobiles de l'État³⁷.

Tous les autres employés syndiqués des municipalités ou de l'État, y compris les enseignants, sont dorénavant considérés comme des employés non spécialisés aux fins de la négociation collective et sont touchés par les modifications décrites ci-après.

- *Sujets interdits dans la négociation collective*

Il est interdit à tout employeur municipal et à l'État de négocier avec une unité de négociation collective représentant des employés non spécialisés toute condition d'emploi autre que les salaires de base. Par « salaires », on entend uniquement la masse salariale des salaires de base. Sont exclus de la négociation tous les

34. U.S. Census Bureau (2009, mars). *2009 Annual Survey of Public Employment and Payroll, Wisconsin state government*. Repéré à <http://www2.census.gov/govs/apes/09stwi.txt> (consulté le 26 mai 2011).

35. Lathrop & Clark LLP (2011, 30 mars). *For Your Information: 2011 Wisconsin Act 10*. Repéré à <http://www.lathropclark.com/contentpublications/PDF/2011-JUN-24.pdf> (consulté le 24 juin 2011).

36. Ibid.

37. Wisconsin Legislative Fiscal Bureau (2011, mars). Repéré à http://legis.wisconsin.gov/lfb/2011-13Bills/2011_03_10_WILeg_CC.pdf (consulté le 25 mai 2011).



autres aspects de la rémunération : heures supplémentaires, indemnités, rémunération au mérite, rémunération au rendement, rémunération complémentaire, grilles salariales et progression automatique des salaires³⁸.

La loi interdit toute augmentation des salaires de base entraînant une augmentation de la masse salariale supérieure à l'augmentation de l'indice des prix à la consommation (IPC). Si une unité de l'État ou d'une municipalité désire augmenter la masse salariale des salaires de base de ses employés non spécialisés au-delà des limites de l'IPC, la direction de cette unité gouvernementale doit adopter une résolution à cet effet. Cette résolution doit spécifier le montant du dépassement de la limite de l'IPC causé par la proposition d'augmentation de la masse salariale des salaires de base. Pour entrer en vigueur, la résolution doit ensuite être approuvée par référendum. Les résultats du référendum ne s'appliquent qu'à la masse salariale des salaires de base prévue par la convention collective suivante. En cas de diminution de l'indice des prix à la consommation, le salaire maximum pouvant être négocié est égal au montant de base moins cette baisse de l'IPC³⁹.

À l'exception des retenues à la source des cotisations, des primes d'assurance santé des employés et des cotisations des employés au Wisconsin Retirement System, les dispositions des conventions collectives cadres s'appliquaient jusqu'au 30 juin 2011 ou jusqu'à l'approbation d'un nouveau régime de rémunération par le comité mixte sur les relations en matière d'emploi. Après cela, toutes les dispositions touchant les employés syndiqués (autres que les taux salariaux de base, qui continuent à être négociables) seront régies par le nouveau régime de rémunération⁴⁰.

Le Wisconsin dispose actuellement d'un régime de rémunération pour la période 2009-2011 qui s'applique aussi aux employés non syndiqués. L'Office of State Employment Relations (OSER) prépare en ce moment un régime de rémunération pour la période 2011-2013. Celui-ci s'applique aux employés syndiqués et n'est pas encore disponible. Une fois élaboré, le régime des employés syndiqués sera soumis au Joint Committee on Employment Relations (JCOER) et deviendra public. Le JCOER organisera une audience publique sur le régime, puis votera son approbation. S'il est approuvé, le régime entrera en vigueur à la première période de paie suivant le 1^{er} juillet de l'année en cours. S'il est rejeté, il retournera à l'OSER pour modification.

Le régime de rémunération des employés syndiqués décidé par l'OSER régira les heures supplémentaires, les vacances, les congés de maladie et les congés sabbatiques, ainsi que toute autre forme de compensation complémentaire⁴¹. La Loi 10 exige que les employés non syndiqués paient, de façon presque immédiate, les nouveaux taux de prime pour l'assurance santé et les cotisations majorées au Wisconsin Retirement System.

- *Droits des employés syndiqués après la date d'échéance*

Plusieurs des droits contenus dans les conventions collectives précédentes existent également en vertu du système de service civil :

- droit à un milieu de travail sans harcèlement ou discrimination;
- droit de recours (avant toute sanction disciplinaire);
- droit de grief et d'appel;
- droit de candidature à des postes (transfert, rétrogradation, promotion);
- protection contre la discrimination dans la procédure d'embauche;
- obtention, après une période de probation, d'un statut ressemblant à la permanence;

38. Ibid.

39. Ibid.

40. Office of State Employment Relations (2011). *Questions & Answers Regarding the 2009-2011 Budget Repair Bill*, Wisconsin, 13 p. Disponible également sur Internet à l'adresse : <http://oser.state.wi.us/docview.asp?docid=7209>.

41. Ibid.



- protection, en période de réduction des effectifs, par un ensemble de règles et de procédures fondées sur l'ancienneté, en matière de mise à pied et de rappel⁴².

- *Les commissions scolaires et les enseignants*

La loi élimine presque complètement la négociation collective entre les commissions scolaires et les syndicats. Elle n'abolit cependant pas la possibilité pour celles-ci de collaborer avec les syndicats à la résolution de différents problèmes. Cette nouvelle approche, si elle est employée par une commission scolaire, peut être décrite comme un système de rencontres et de discussions⁴³.

Ce système pourrait donner la possibilité aux syndicats et aux commissions scolaires de discuter des salaires, de la durée du travail et des conditions de travail. Il pourrait aussi permettre aux syndicats de présenter des propositions aux commissions scolaires. Toutefois, ce système de rencontres et de discussions ne prévoit aucun mécanisme permettant au syndicat d'insister sur une proposition en particulier ou de résoudre des conflits qui surviennent lors de l'étude des propositions par la commission scolaire ou lors du rejet d'une proposition syndicale par la commission scolaire. Toutefois, la Loi 10 n'exige pas de façon explicite que les commissions scolaires rencontrent les membres des syndicats et discutent avec eux. Précisons que, même si une commission scolaire n'encourage pas le syndicat à participer à l'élaboration des politiques relatives aux salaires, à la durée du travail et aux conditions d'emploi des travailleurs syndiqués, les représentants syndicaux et les employés peuvent décider d'assister et de participer aux réunions des commissions scolaires où ces politiques sont discutées⁴⁴.

L'échéance des conventions collectives actuelles laissera un vide que les commissions scolaires devront combler. Puisque les droits, les obligations et les avantages actuels des employés syndiqués sont régis par les conventions collectives, la Loi 10 stipule qu'une commission scolaire doit créer un système de service civil ou une procédure de grief pour les questions de discipline, de congédiement et de sécurité au travail.

De plus, on demande aux commissions scolaires dont les conventions collectives sont échues ou en voie de l'être d'adopter des politiques et de préparer des manuels de l'employé pour remplacer de nombreuses dispositions des conventions collectives. Les commissions scolaires peuvent même passer des conventions collectives aux manuels de l'employé en se référant aux anciennes conventions collectives afin de déterminer quelles dispositions elles désirent conserver. Toutefois, plusieurs des dispositions des anciennes conventions collectives sont susceptibles d'être plus favorables aux enseignants que ce qui est maintenant exigé par la loi. À la lumière de la Loi 10, les commissions scolaires seront libres de reformuler ou d'éliminer les dispositions relatives, entre autres choses, à la durée du travail, aux heures supplémentaires, aux congés et aux vacances⁴⁵.

- *Accréditation annuelle de l'unité de négociation collective*

La Loi 10 prévoit que la Wisconsin Employment Relations Commission (WERC) organisera des élections annuelles pour déterminer quel syndicat représentera les employés non spécialisés⁴⁶. La WERC doit accréditer tout syndicat recevant au moins 51 % des votes des employés de l'unité de négociation. Si aucun syndicat ne reçoit au moins 51 % des votes, la WERC doit, à l'échéance de la convention collective, retirer l'accréditation syndicale et les employés ne seront plus syndiqués. Si un syndicat perd son accréditation, les employés non

42. Ibid.

43. Lathrop & Clark LLP (2011, 30 mars), op. cit.

44. Ibid.

45. Ibid.

46. Wisconsin Legislative Fiscal Bureau (2011), op. cit.



spécialisés affectés ne peuvent être inclus dans une unité de négociation collective similaire pour une période de douze mois suivant la date de la perte de l'accréditation⁴⁷.

Avant la Loi 10, une unité de négociation collective pouvait choisir d'être représentée par un syndicat lorsque la majorité des employés votants de cette unité de négociation collective choisissait d'être représentée par ce syndicat. Ce dernier continuait à représenter les employés jusqu'à ce qu'une majorité des membres de l'unité de négociation appuie une requête de nouvelle élection et vote pour l'annulation de l'accréditation du syndicat.

- *Dispositions relatives aux cotisations syndicales*

La Loi 10 du Wisconsin interdit la perception des cotisations syndicales par retenue à la source. De plus, les employés non spécialisés sont libres de refuser de payer leurs cotisations syndicales sans que cela affecte leur statut de membres de l'unité de négociation collective. Les employés non spécialisés qui désirent continuer à payer leurs cotisations doivent faire parvenir celles-ci directement à leur syndicat⁴⁸.

Avant la Loi 10, le Wisconsin permettait la conclusion de conventions sur les frais de représentation entre les employeurs et les syndicats. Aux termes de ce type d'entente, tous les employés d'une unité de négociation devaient payer leur part du coût de la négociation collective et de la gestion du contrat. On autorisait également le maintien des conventions d'affiliation, ce qui permettait à un syndicat d'exiger que tous les employés, y compris les nouveaux employés, continuent à payer leurs cotisations pour toute la durée de la convention. Aux termes de la nouvelle loi, ces deux types de convention ne s'appliquent plus qu'aux employés syndiqués du secteur de la protection publique. Lesdites conventions sont interdites pour les employés non spécialisés⁴⁹.

- *Grèves*

La loi actuelle du Wisconsin interdit aux employés municipaux de faire la grève. Nonobstant cette interdiction générale, les employés municipaux qui ne sont pas du secteur de la protection civile peuvent avoir recours à la grève dans certaines circonstances spéciales.

La Loi 10 annule une disposition de la loi actuelle qui prévoit qu'un employeur municipal et un syndicat peuvent, lors d'une négociation, s'entendre sur une procédure de résolution des conflits incluant une grève des employés municipaux ou un arbitrage obligatoire acceptable par les parties afin de résoudre une impasse sur les termes d'une convention collective en cours de négociation⁵⁰.

- *Durée des conventions collectives*

La nouvelle loi prévoit que les conventions collectives des employés non spécialisés seront d'un an et qu'elles ne pourront pas être prolongées (à l'exception d'une convention collective initiale et à moins que les parties ne s'entendent autrement). Aucune convention collective ne peut être négociée à nouveau sans l'accord des deux parties.

La loi actuelle du Wisconsin stipule que les conventions collectives des employés municipaux doivent avoir une durée de deux ans (à l'exception d'une convention collective initiale et à moins que les parties ne s'entendent autrement)⁵¹.

47. Ibid.

48. Office of State Employment Relations (2011), op. cit.

49. Wisconsin Legislative Fiscal Bureau (2011), op. cit.

50. Ibid.

51. Ibid.



- *Procédures de grief*

Aux termes de la Loi 10, les employés non spécialisés syndiqués utilisent la procédure de grief prévue jusqu'à maintenant pour les employés non syndiqués. Ils doivent donc déposer leurs plaintes formelles selon la procédure de grief propre à leur agence et décrite dans le Wisconsin Human Resources Handbook⁵².

Modifications à l'assurance santé et aux cotisations au régime de retraite des employés de l'État

La loi augmente les primes mensuelles d'assurance santé des employés de l'État. À partir de la période de couverture débutant en janvier 2012, c'est le directeur de l'Office of State Employment Relations qui, chaque année, fixe le montant des primes d'assurance santé. En 2011, les cotisations mensuelles des employés pour l'assurance santé familiale varient entre 78 \$ et 412 \$. L'augmentation variera entre 130 \$ et 155 \$⁵³.

La très grande majorité des employés payaient jusqu'à maintenant 0,2 % de leurs revenus au Wisconsin Retirement System (WRS), mais la nouvelle loi fait passer cette contribution, pour la plupart des employés, à 5,8 % du revenu. En effet, aux termes de la Loi 10, les employés doivent payer la moitié de la cotisation totale au WRS. Comme celle-ci est, pour la plupart des employés, de 11,6 % du revenu, ces derniers devront donc payer 5,8 % de leurs revenus⁵⁴.

Quelques réactions à la Loi 10

En février, le président Obama a indiqué que le Budget Repair Bill du gouverneur Walker constituait une attaque contre les syndicats du secteur public. Le président a déclaré : « J'ai entendu des choses venant du Wisconsin, où ils rendent plus difficile la négociation collective des fonctionnaires, ce qui me semble constituer une attaque contre les syndicats. Je crois que tous doivent faire des ajustements, mais je crois qu'il est également important de reconnaître que les fonctionnaires rendent des services énormes à nos États et à nos citoyens⁵⁵ ». Dans un discours subséquent, le président a souligné que « ça ne fait de bien à personne de dénigrer les fonctionnaires, de les mépriser ou de porter atteinte à leurs droits ».

Rappelons que le président a récemment gelé pour deux ans les salaires des employés fédéraux. Il a appelé les États et le gouvernement fédéral à faire des sacrifices, mais il a établi une distinction entre le besoin de diminuer les budgets et le fait de faire porter le fardeau financier par les syndicats de fonctionnaires⁵⁶.

Plusieurs médias américains ont fait des commentaires sur la nature antisyndicale de la Loi 10. En janvier, un article du *New York Times* intitulé « Strained States Turning to Laws to Curb Labor Unions » mentionnait que « les responsables politiques tentent d'effectuer des modifications structurelles et profondes qui affaibliraient le pouvoir de négociation et l'influence politique des syndicats⁵⁷ ». On écrivait que « [l'État] agit promptement pour essayer d'affaiblir les syndicats du secteur public. Il le fait pour deux raisons : premièrement, pour affaiblir le pouvoir de ces syndicats à la table de négociation et retenir les salaires et les avantages sociaux des employés et,

52. Office of State Employment Relations (2011), op. cit.

53. Ibid.

54. Ibid.

55. Dennis, B. & Wallsten, P. (2011, 18 février). Obama Joins Wisconsin's Budget Battle, opposing Republican anti-Union Bill, *The Washington Post*. Repéré à <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2011/02/17/AR2011021705494.html> (consulté le 27 mai 2011).

56. Muskal, M. (2011, 28 février). Obama, Speaking out on Wisconsin Labor Standoff, says Public Employees Should not Lose Right, *Los Angeles Times*. Repéré à <http://articles.latimes.com/2011/feb/28/news/la-pn-obama-wisconsin-unions-20110228> (consulté le 27 mai 2011).

57. Greenhouse, S. (2011, 3 janvier), op. cit.



deuxièmement, pour diminuer de beaucoup l'influence politique des travailleurs, surtout après que les syndicats du pays aient tout fait pour élire les démocrates et défaire les républicains aux élections de novembre⁵⁸ ».

L'Ohio

L'Ohio compte 537 932 fonctionnaires à temps plein, employés par l'État et par les municipalités. On dénombre également 201 928 employés à temps partiel. La très grande majorité des travailleurs du secteur public (278 498 à plein temps, 129 922 à temps partiel) travaillent dans le secteur de l'éducation⁵⁹.

Contexte du Senate Bill 5

Les républicains de l'Ohio étaient majoritaires à la Chambre (R-59, D-40) et au Sénat (R-23, D-10) lorsque le Senate Bill (SB) 5 fut présenté par une nouvelle sénatrice, Shannon Jones, au début de 2011. Le projet de loi fut appuyé par son parti et fut adopté à la Chambre et au Sénat grâce aux votes des républicains (Chambre : 53-44; Sénat : 17-16)⁶⁰. Le nouveau gouverneur, John Kasich, également républicain, a apposé sa signature à la nouvelle loi le 31 mars 2011. Celle-ci concernait 350 000 travailleurs du secteur public en limitant leur droit de négocier des contrats de travail. Les employés de l'État touchés par la loi auraient eu encore le droit de négocier les salaires et certaines conditions de travail, mais l'assurance santé, les congés de maladie et les retraites en auraient été exclus⁶¹.

Lors de son entrée au Sénat de l'Ohio, la sénatrice Jones avait indiqué que ses priorités seraient de revitaliser l'économie de l'État, de créer des emplois et de s'assurer que l'État « vive selon ses moyens⁶² ». Selon elle, l'Ohio, qui fait face à un déficit prévu de 8 milliards de dollars, ne peut plus se permettre de conserver les politiques ni les pratiques qui ont contribué à créer ce problème.

Selon la sénatrice Jones, l'Ohio ne dispose plus des ressources nécessaires à l'augmentation automatique des salaires, à l'amélioration des avantages sociaux et à la protection des emplois selon l'ancienneté. En février 2011, elle a écrit : « Les fonctionnaires devraient être payés et conserver leur emploi selon leur rendement, comme tout le monde. La meilleure façon d'y arriver est de révoquer le droit de négociation collective pour tous les employés de l'État et d'adopter un système d'emploi fondé sur le mérite⁶³ ».

Les opposants à la loi, notamment les syndicats et leurs partisans, ont décidé de tenter de la faire annuler par référendum en novembre 2011. L'Ohio permet qu'une loi soit soumise à un référendum sur l'ensemble du territoire de l'État si 231 149 citoyens en font la demande dans les 90 jours. Le 21 juillet 2011, le secrétaire d'État de l'Ohio a annoncé que 915 456 signatures valides avaient été recueillies, soit plus de quatre fois le

58. Ibid.

59. U.S. Census Bureau (2009, mars). *2009 Annual Survey of Public Employment and Payroll, Ohio State Government*. Repéré à <http://www2.census.gov/govs/apes/09stoh.txt> (consulté le 11 juin 2011).

60. Greenhouse, S. (2011, 31 mars). Ohio's Anti-Union Law is Tougher than Wisconsin's, *The New York Times*. Repéré à <http://www.nytimes.com/2011/04/01/us/01ohio.html> (consulté le 11 juin 2011).

61. The Huffington Post (2011, 31 mars). *Ohio Union Bill Signed into Law by John Kasich*. Repéré à <http://www.reuters.com/article/2011/07/21/us-unions-ohio-idUSTRE76K70J20110721> (consulté le 27 mai 2011).

62. The Ohio Senate (2011). Senator Shannon Jones, Majority Whip. Repéré à <http://www.ohiosenate.gov/shannon-jones/fullbio.html> (consulté le 27 mai 2011).
Jones, S. (2011, 18 février). Government Labor Reforms Essential [Éditorial], Cincinnati.com. Repéré à <http://news.cincinnati.com/article/20110218/EDIT02/110504013/Government-labor-reforms-essential> (consulté le 27 mai 2011).

63. Ibid.



nombre requis. Un vote s'est tenu en novembre 2011 afin de déterminer si le SB 5 peut entrer en vigueur⁶⁴. Il a été rejeté par près de 63 % des personnes qui ont voté. Il n'est donc pas entré en vigueur.

La loi : qu'est-ce qui change avec le SB 5?

Le SB 5 modifiait certaines lois de l'Ohio. Il limitait le montant des contributions de l'employeur aux régimes d'assurance santé et de retraite des employés, apportait de nombreuses modifications à la loi sur la négociation collective, imposait des restrictions importantes sur ce qui peut être négocié par les syndicats de fonctionnaires, éliminait le recours à l'arbitrage exécutoire comme méthode de résolution des conflits et interdisait de recourir à la grève. La nouvelle loi facilitait aussi la révocation de l'accréditation des représentants syndicaux.

Modifications au processus de négociation collective des fonctionnaires

À moins d'avis contraire, le SB 5 devait s'appliquer à tous les fonctionnaires et les principaux changements apportés à leur régime de négociation portaient sur les points décrits ci-après.

- *Sujets de la négociation collective*

Le SB 5 limitait les sujets de négociation collective des employés du gouvernement aux salaires, aux heures de travail et aux conditions d'emploi. La loi permettait aussi de négocier sur des questions d'équipement avec les employés du secteur de la sécurité⁶⁵. Elle éliminait le droit de négocier le prolongement, la modification ou la résiliation de toute disposition d'une convention collective.

Aux termes de la loi, toute disposition existante d'une convention collective qui ne concernait pas les salaires, les heures de travail et les conditions d'emploi ne pouvait constituer un sujet obligatoire de négociation collective et ne pouvait donc faire l'objet d'une procédure d'impasse sans le consentement de l'employeur et du représentant exclusif des employés⁶⁶.

Les sujets suivants étaient également exclus de la négociation collective :

- les cotisations de l'employeur à l'un des cinq régimes de retraite des fonctionnaires;
- les avantages relatifs à l'assurance santé, sauf si l'employeur paie moins de 85 % des primes. La loi interdit à l'État et aux municipalités de payer plus de 85 % des primes d'assurance santé des employés (voir plus loin sous « prestations de maladie »);
- le nombre minimum d'employés de tout ministère, de toute division ou de tout établissement;
- la privatisation ou la sous-traitance des services d'un employeur public⁶⁷.

La loi stipulait que les employeurs du secteur public jouissaient exclusivement des droits de gestion suivants (toute renonciation devant être spécifique) pour engager, congédier, transférer ou suspendre des employés, ou encore prendre des mesures disciplinaires contre ceux-ci (comme dans la loi actuelle).

64. The Employer Law Report (2011, 1^{er} avril). *Governor Kasich Signs Senate Bill 5 – Referendum Battle Expected*. Repéré à http://www.employerlawreport.com/2011/04/articles/labor-relations/governor-kasich-signs-senate-bill-5-referendum-battle-expected/?utm_source=feedburner&utm_medium=feed&utm_campaign=Feed%3A+EmployerLawReport+%28Employer+Law+Report%29#axzz1Udl6OAoS (consulté le 27 mai 2011).

65. Ohio Legislative Service Commission (2011). *Fiscal Note & Local Impact Statement*, Ohio, 10 p. Disponible également sur Internet à l'adresse : <http://www.lsc.state.oh.us/fiscal/fiscalnotes/129ga/sb0005en.pdf>.

66. Scott, M. (2011, 8 novembre). Issue 2 Defeated: Million votes are in and 63 percent say no, AP says, *Cleveland.com*. Repéré à http://www.cleveland.com/politics/index.ssf/2011/11/issue_2_early_ohio_election_re.html.

67. Ibid.



En outre, les employeurs devraient conserver un droit exclusif de détermination :

- du nombre de personnes employées ou congédiées (comme dans la loi actuelle);
- des qualifications des employés;
- des horaires de travail et du nombre d'heures de travail des employés;
- de l'adoption de tout règlement raisonnable;
- de la tâche des employés;
- des critères de sélection, de rétention et de promotion des employés;
- des normes de travail ainsi que de la qualité et de la quantité du travail à faire;
- d'accorder le travail à des sous-traitants⁶⁸.
- de toute augmentation possible des revenus de l'employeur causée par l'obtention de sommes provenant de sources externes, notamment de l'adoption d'une taxe ou de l'émission d'obligations;
- la possibilité de vendre des actifs⁶⁹.

- *Cotisations syndicales et frais de représentation*

Le Senate Bill 5 interdisait la retenue à la source de contributions à des comités syndicaux d'action politique. Toutefois, les conventions collectives pouvaient prévoir la retenue à la source des cotisations syndicales lorsqu'un employé l'autorise. Le SB 5 stipule que les conventions collectives ne pouvaient pas obliger les employés non syndiqués à payer les frais de représentation. En vertu de la loi actuelle de l'Ohio, on ne peut forcer les employés d'une unité de négociation représentée par un syndicat à être membres de ce syndicat. On peut cependant les obliger à payer des frais de représentation, qui sont équivalents aux cotisations payées par les membres du syndicat⁷⁰.

- *Droit de grève*

La nouvelle loi interdisait aux fonctionnaires et à leurs syndicats de faire la grève. Un employé absent du travail sans permission ou qui s'abstient complètement ou partiellement de remplir ses fonctions le jour d'une grève était présumé faire la grève.

Rémunération selon le rendement et élimination d'étapes

Le Senate Bill 5 exigeait que la plupart des employés de l'État, de ses subdivisions politiques et de ses commissions scolaires soient rémunérés selon leur rendement. Cela s'appliquait aux employés membres de l'unité de négociation, aux employés exonérés, aux employés à temps partiel et aux membres des conseils et des commissions. Les échelles de salaire étaient remplacées par des fourchettes de rémunération fixées par le directeur des services administratifs et basées sur le rendement. Le directeur des services administratifs devait élaborer un système de rémunération pour la majorité des fonctionnaires à l'exception des enseignants⁷¹.

Pour les enseignants, la loi exigeait que les commissions scolaires effectuent des évaluations du rendement selon un cadre établi par le ministère de l'Éducation et qu'elles fassent reposer la rémunération, le congédiement et le perfectionnement professionnel sur ces évaluations et sur les facteurs suivants :

- le type de permis d'enseignement d'un enseignant (enseignant résident, professionnel, professionnel supérieur et professionnel principal);
- le fait qu'un enseignant est considéré comme « hautement qualifié » aux termes de la loi actuelle;

68. Ibid.

69. Ibid.

70. The Employer Law Report (2011, 1^{er} avril), op. cit.

71. Ohio Legislative Service Commission. Bill Analysis : Sub. S.B. 5, Ohio (2011), 53 p. Disponible également sur Internet à l'adresse : <http://www.lsc.state.oh.us/analyses129/s0005-rh-129.pdf>.



- la mesure de valeur ajoutée utilisée par la commission pour déterminer la performance des élèves de la classe de l'enseignant;
- les résultats des évaluations d'enseignement de l'enseignant ou de tout programme d'évaluation par les pairs créé par une entente entre une commission scolaire et les représentants des enseignants employés par cette commission.

L'Ohio Legislative Service Commission note que le fait de remplacer les grilles de salaires par un système de rémunération fondé sur le rendement aurait entraîné des dépenses d'administration pour l'État et ses subdivisions politiques. La principale source de dépenses étant la révision des plans de rémunération en vue d'établir un lien entre le rendement et le salaire des employés, les commissions scolaires et le ministère de l'Éducation auraient dû probablement dépenser davantage à cause de la préparation et de la réalisation des évaluations exigées par la loi⁷².

Modifications à l'assurance santé et aux cotisations aux régimes de retraite des fonctionnaires

La loi interdisait à l'État et aux administrations locales, y compris les commissions scolaires et les établissements d'éducation supérieure, de payer plus de 85 % du coût des primes d'assurance santé des employés. La loi spécifiait également que les prestations de maladie ne devraient pas constituer un sujet de négociation collective, sauf quand l'employeur défraie moins de 85 % du coût des primes. Aux termes de la loi, les prestations de maladie incluaient, en plus des frais médicaux, les frais de soins dentaires, de soins de la vue et les frais de médicaments.

Réduction des effectifs dans le secteur public

De façon générale, la loi limitait le recours à l'ancienneté et à la durée de service dans la prise de décision relative aux mises à pied. En vertu de la nouvelle loi, l'ordre de mise en disponibilité pouvait encore être fondé en partie sur la durée de service mais ne pouvait être basé entièrement sur celle-ci. De plus, la loi éliminait une disposition permettant de tenir compte de l'efficacité, du type de poste et d'autres facteurs pertinents⁷³.

L'Indiana

Le House Bill 1001 est une loi budgétaire de 28 milliards de dollars adoptée par les législateurs de l'Indiana en avril 2011. Elle donne un aperçu des plans de dépenses de l'État pour les deux prochaines années mais surtout elle interdit la négociation collective avec les employés du gouvernement⁷⁴. Précisons que la plupart des travailleurs du secteur public avaient perdu leurs droits de négociation par décret en 2005. Le HB 1001 officialise donc cette interdiction. Il effectue aussi quelques modifications aux modalités d'embauche, de congédiement et de paiement des employés de l'État⁷⁵.

Le Senate Bill 575 vise surtout la négociation collective des enseignants qui, contrairement aux autres employés du gouvernement, avaient été épargnés par le décret de 2005 et avaient conservé leur droit de négociation collective. Aux termes du SB 575, les conventions collectives des enseignants ne peuvent désormais plus porter que sur les salaires et les avantages sociaux reliés aux salaires⁷⁶. La loi s'applique aux ententes contractuelles

72. Ibid.

73. Ibid.

74. Hayden, M, (2011, 4 juin). Budget Legislation Codifies Collective Bargaining Ban, *Pharos Tribune*. Repéré à <http://pharostribune.com/statenews/x1697309152/Budget-legislation-codifies-collective-bargaining-ban> (consulté le 7 juin 2011).

75. Ibid.

76. Bloomberg Business Week (2011, 19 avril). *Indiana Bill Restricting Teacher Collective Bargaining Rights Clears State Senate*. Repéré à <http://legalclips.nsba.org/?p=6031> (consulté le 8 juin 2011).



entre les commissions scolaires et leurs employés : enseignants, chauffeurs d'autobus, gardiens et infirmières. De plus, les syndicats d'enseignants n'ont plus le droit de négocier les calendriers scolaires, les effectifs des classes ou la procédure d'évaluation des enseignants⁷⁷.

Bref rappel de l'histoire des relations de travail en Indiana

En Indiana, l'État et les administrations locales emploient 305 624 personnes à temps plein. Les travailleurs de l'éducation forment la grande majorité des travailleurs du secteur public (175 223 à temps plein et 74 344 à temps partiel)⁷⁸.

Jusqu'à dans les années 60, les travailleurs du secteur public des États-Unis ne jouissaient d'aucun droit à la négociation collective. Le Wisconsin, le premier État à adopter des lois à cet effet, a rapidement été imité par d'autres États. La syndicalisation des travailleurs du secteur public s'est ensuite développée rapidement et les syndicats ont gagné de plus en plus d'influence politique⁷⁹.

Les travailleurs du secteur public de l'Indiana ont été exclus en grande partie des progrès des années soixante. À cette époque, le Code de l'Indiana « traitait de façon générale des relations de travail dans cet État, mais ne permettait pas l'action collective des fonctionnaires⁸⁰ ». Ce n'est qu'en 1973 que l'organe législatif de l'État a adopté la Public Law 217. Cependant, même si cette loi accordait le droit de négocier aux enseignants, elle refusait toujours ce droit aux autres employés du secteur public⁸¹.

Au cours des années 80, des décisions judiciaires ont compliqué de plus en plus la vie des travailleurs du secteur public et des syndicats de l'Indiana. Les tribunaux ont jugé que les employés de l'État pouvaient être membres d'un syndicat mais que leur employeur n'était pas obligé de reconnaître ce syndicat, que les employés de l'État pouvaient entreprendre des négociations collectives, mais qu'ils ne pouvaient pas forcer leur employeur à négocier et que les administrations pouvaient accepter de négocier mais qu'elles avaient le droit d'imposer des restrictions à leur participation aux négociations⁸². Cette série de décisions a amené des universitaires et des observateurs du monde syndical à conclure qu'il était essentiel d'adopter une loi sur la négociation collective des employés du secteur public « si l'on voulait un jour pouvoir négocier sérieusement⁸³ ».

En 1989, Evan Bayh fut le premier gouverneur démocrate de l'Indiana. Dès le début de son mandat, il a proposé une « correction législative » visant à accorder aux fonctionnaires des droits de négociation collective⁸⁴. Toutefois, ceci s'avéra plutôt difficile et le gouverneur Bayh dut recourir à un décret, en juillet 1990, malgré les protestations du monde des affaires. Ce décret accordait des pouvoirs de négociation aux employés des administrations locales et de l'État. Le successeur du gouverneur Bayh, également démocrate, recourut

77. Loughlin, S. (2011, 21 avril). New Law Limits Teachers' Union Bargaining Chips, *Tribune Star*. Repéré à <http://tribstar.com/news/x1019712388/New-Law-limits-teachers-union-bargaining-chips> (consulté le 8 juin 2011).

78. U.S Census Bureau (2009, mars). *2009 Annual Survey of Public Employment and Payroll, Indiana*. Repéré à <http://www2.census.gov/govs/apes/09stin.txt> (consulté le 20 juin 2011).

79. Dvorak, D. (2010). Heeding « The Best of Prophets »: Historical Perspective and Potential Reform of Public Sector Collective Bargaining in *Indiana, Indiana Law Journal*, 85(2), 701-730.

80. Ibid.

81. Ibid.

82. Ibid.

83. Ibid.

84. Ibid.



aussi à des décrets pour étendre les règles de négociation à l'ensemble des travailleurs du secteur public de l'Indiana⁸⁵.

Au cours des années 90 et au début du nouveau millénaire, l'Assemblée législative de l'Indiana a tenté à plusieurs occasions d'adopter des lois pour codifier les droits des fonctionnaires mais ces efforts ont chaque fois été bloqués par le Sénat, contrôlé par les républicains, et même parfois par la Chambre⁸⁶. Aussi, le fait que les droits de négociation des fonctionnaires aient dû être assurés par décret signifiait qu'ils pouvaient être révoqués par un autre décret. Leur survie « dépendait de chaque élection au poste de gouverneur⁸⁷ ».

Après son élection en 2005, le gouverneur républicain Mitch Daniels signa le décret 5-14 qui mettait fin à la négociation collective pour les employés de l'État, à l'exception des enseignants, dont les droits de négociation collective étaient issus d'une loi (*Public Law 217*)⁸⁸.

La loi et les relations de travail en Indiana : la situation actuelle

Aujourd'hui, les salariés du secteur public de l'Indiana ont le droit de s'organiser. Toutefois, la négociation collective n'est possible que si l'État accepte d'y participer. De plus, ce dernier a le pouvoir d'imposer la portée et la nature de toute négociation⁸⁹.

Les travailleurs du secteur public ont le droit de faire appel des décisions relatives aux griefs à la State Employees Appeals Commission (SEAC), mais leur rémunération, leurs conditions d'emploi et de travail sont fixées par le gouverneur. La mise en application de ces décisions revient au State Personnel Department (SPD) dont le directeur est nommé par le gouverneur. Ce directeur a le droit d'agir de façon unilatérale et de modifier, par exemple, les congés des employés et leurs salaires, de restructurer le département et de privatiser des fonctions de l'État⁹⁰.

Le HB 1001 met en place le State Civil Service System selon lequel les employés de l'État sont divisés en deux catégories : 1) employés classifiés; 2) employés non classifiés. La loi prévoit qu'un employé classifié qui complète avec succès une période de probation ne peut être congédié, rétrogradé ou suspendu que si l'on dispose de raisons suffisantes pour ce faire. Elle met en place un processus permettant aux employés de déposer des plaintes et d'en appeler des décisions les concernant et définit un employé non classifié comme une personne rendant des services « au bon vouloir de l'autorité d'embauche de l'employeur⁹¹ ». La loi exige que le directeur mette en place et gère un plan de rémunération et de classification pour le système.

La loi exige aussi que le directeur, en concertation avec les autorités d'embauche, fixe et modifie au besoin les normes relatives au rendement et aux résultats attendus des employés et mette en place un système d'évaluation du service fondé sur ces normes. Elle exige que chaque autorité d'embauche procède, au moins une fois par an, à l'évaluation des employés sous sa responsabilité. Elle interdit à l'État de reconnaître un syndicat, de négocier avec lui, de conclure avec lui une convention collective ou d'exiger qu'un employé en soit membre ou l'appuie

85. Ibid.

86. Ibid.

87. Ibid.

88. Ibid.

89. Ibid.

90. Ibid.

91. Legislative Services Agency (2011). *Fiscal Impact Statement*, Indiana. 28 p. Disponible également sur Internet à l'adresse : <http://www.in.gov/legislative/bills/2011/PDF/FISCAL/HB1001.007.pdf>.



financièrement. Elle rend illégal, inexécutable, nul et sans effet tout contrat ou toute entente résultant de négociations entre l'État et un syndicat⁹².

La loi permet à un employé de l'État de devenir membre d'un syndicat ou d'y être associé d'une façon ou d'une autre, de consulter d'autres personnes pour le bien collectif des employés, d'appuyer financièrement un syndicat et de demander le règlement de griefs d'une façon qui n'entrave pas l'exercice de ses fonctions ou de celles d'un autre employé ou qui n'affecte pas la conduite des affaires de l'État. Elle interdit aux employés de faire la grève et prévoit qu'une personne qui viole ces dispositions relatives aux syndicats commet une infraction. Elle permet à une cour de justice de demander le paiement de dommages par la personne ayant violé ces dispositions, en plus des amendes administratives imposées. Elle révoque les dispositions mettant en place le Personnel Advisory Board, le State Personnel Department, le State Merit System et le Career Bipartisan Personnel System⁹³.

Le SB 575 modifie les lois sur la négociation collective des enseignants de l'Indiana. Si ces derniers avaient joui jusqu'à maintenant de droits de négociation en vertu de la Public Law 217, le SB 575 réduit ces droits et impose d'autres modifications. Voici un sommaire de cette nouvelle loi.

- *Contrats*

La loi interdit la négociation de certains éléments et l'inclusion de tout élément pouvant entraîner un déficit, retire certains sujets de la liste des thèmes dont peuvent discuter un employeur scolaire et un syndicat, décrète que la négociation collective doit commencer au plus tard le 1^{er} mai et modifie différents articles en conséquence. Le SB 575 permet à un employeur de mettre fin à une période de statu quo⁹⁴.

La loi retire les conditions de travail de la liste des sujets discutables et négociables. Toutefois, les sujets suivants restent des thèmes de discussion permis : l'élaboration et la révision des programmes, le choix des manuels et les méthodes d'enseignement.

Les négociations portent aussi sur :

- l'engagement, l'évaluation, la promotion, la rétrogradation, le transfert, l'affectation et la rétention des employés titulaires de postes (à l'heure actuelle, l'évaluation n'en fait pas partie);
- les mesures disciplinaires concernant les élèves;
- le rapport maître-élèves;
- les effectifs des classes ou les dotations budgétaires⁹⁵.

La loi interdit toute négociation, après le 30 juin 2011, sur des sujets tels que le calendrier scolaire, les procédures et les critères d'évaluation des enseignants, les modalités et les critères de licenciement ainsi que les options de restructuration afin de respecter les normes fédérales et celles des États⁹⁶.

Il se peut que ces exclusions facilitent la modification du programme et de la structure des écoles. La loi stipule également que les écoles ne peuvent conclure une entente qui entraînerait un déficit. Selon la Legislative Services Agency (LSA), « cette disposition ne devrait avoir aucun impact fiscal⁹⁷ ».

92. Ibid.

93. Ibid.

94. Ibid.

95. Ibid.

96. Ibid.

97. Ibid.



- *Annulation des contrats*

Le SB 575 interdit à une convention collective de modifier les lois de l'État sur l'annulation des contrats et les procédures statutaires visant à refuser de prolonger ou à annuler un contrat d'enseignant. La loi permet également de suspendre sans salaire un enseignant qui fait l'objet d'un licenciement disciplinaire en attendant l'annulation d'un contrat⁹⁸.

Selon le LSA, la loi pourrait entraîner une réduction des dépenses d'administration reliées à l'annulation des contrats. Les économies réalisées en ne payant pas les enseignants suspendus dépendront du nombre et du salaire des enseignants touchés par la mesure. Pour l'année scolaire 2010, le salaire moyen des enseignants était de 47 000 \$ par an, soit environ 261 \$ par jour⁹⁹.

- *Dispositions annulées*

Le SB 575 annule des dispositions sur le salaire minimum et les augmentations de salaire des enseignants. Il annule aussi la définition de « date de dépôt » et une disposition permettant à une convention collective de modifier les procédures statutaires pour le refus de renouveler ou d'annuler un contrat d'enseignant¹⁰⁰.

La nouvelle loi annule celle sur le salaire minimum des professeurs qui spécifiait que le salaire doit être basé sur les années de service. Les écoles doivent également financer toute hausse de salaire dans le cadre de leurs ressources financières¹⁰¹.

- *Enseignants temporaires*

La loi étend l'application des contrats des enseignants temporaires aux enseignants dont l'engagement est financé par des subventions. Le LSA est d'avis que cette disposition pourrait faciliter le congédiement d'un enseignant à la fin de la subvention et entraîner des économies dans les frais d'administration¹⁰².

La fin de la négociation collective : effets du décret de 2005

Depuis le décret de 2005, les employés de l'État n'ont eu aucune hausse de salaire, le principe d'ancienneté a été affaibli de façon générale et le gouvernement a joui d'une plus grande liberté dans le regroupement des activités de l'État et dans la sous-traitance aux entreprises privées¹⁰³. Le gouverneur Daniels a déclaré que la fin de la négociation collective a « rendu des milliers de services¹⁰⁴ ». D'après lui, le fait de ne pas avoir conclu de conventions avec les syndicats lui a permis de regrouper les services d'approvisionnement de plusieurs agences d'État et donc d'économiser des millions de dollars. À elle seule, une des mesures adoptées – la sous-traitance et le regroupement des services alimentaires des prisons de l'Indiana – a permis à l'État d'économiser 100 millions de dollars depuis 2005, mais des centaines de travailleurs ont perdu leur emploi¹⁰⁵.

98. Ibid.

99. Ibid.

100. Ibid.

101. Ibid.

102. Ibid.

103. Greenhouse, S. (2011, 26 février). In Indiana, Clues to Future of Wisconsin Labor, *The New York Times*. Repéré à <http://www.nytimes.com/2011/02/27/business/27collective-bargain.html?pagewanted=all> (consulté le 27 juin 2011).

104. Ibid.

105. Ibid.



Les travailleurs du secteur public sont moins enthousiastes dans leur analyse. Leurs primes d'assurance maladie ont augmenté de façon considérable. En effet, certains d'entre eux paient environ 5 200 \$ par an, soit 3 400 \$ de plus que lors de l'entrée en fonction du gouverneur Daniels en 2005. Selon eux, l'abandon de la négociation collective et l'expiration des conventions collectives ont sonné le glas du principe de l'ancienneté. Des employés ayant de 20 à 30 ans d'expérience et des salaires plus élevés ont parfois été mis à pied¹⁰⁶. Les syndicats font remarquer que c'est le processus de négociation collective qui assurait jusque-là la sécurité des emplois. Selon les syndicats, la négociation collective protégeait les travailleurs contre les repréailles, la discrimination selon l'âge et les décisions de gestion qui « changeaient parfois selon la direction du vent politique¹⁰⁷ ».

Depuis 2005, le nombre de syndiqués du secteur public de l'Indiana a diminué de façon significative. Avant le décret, 16 408 des 25 000 travailleurs éligibles de l'État payaient des cotisations syndicales, soit 66 %. Aujourd'hui, seulement 1 409 des 20 000 travailleurs éligibles paient des cotisations, soit 7 %¹⁰⁸. Les syndicats ne peuvent offrir à leurs membres que des actions de lobbying auprès de l'État et une représentation limitée dans les procédures de grief¹⁰⁹.

Les mesures moins radicales adoptées par d'autres États dans le cadre de la réduction des déficits

Les trois cas présentés ci-dessus constituent des exceptions dans le contexte politique actuel. En effet, d'autres États, qui font face également à des déficits budgétaires, ont adopté des mesures nettement moins radicales¹¹⁰. Seulement trois d'entre eux sont sous contrôle républicain. La majorité des autres ont soit une majorité démocrate en Chambre, soit un gouverneur démocrate. Ces démarches ont deux traits communs. Le premier est l'augmentation de la contribution des salariés au financement de certains avantages sociaux et la réduction de celle de l'employeur. Le second est le rôle que joue encore la négociation collective, ce qui les distingue du caractère « radical » et minoritaire des trois cas présentés ci-dessus.

• Rhode Island

Gouverneur John Chafee, indépendant; majorité démocrate en Chambre et au Sénat

À la fin du mois de mai 2011, le secrétaire d'État publia un rapport sur la sécurité et la viabilité du régime de retraite du Rhode Island. Le rapport recommandait de hausser l'âge minimum de la retraite à 67 ans, de réduire l'indemnité de retraite et d'adopter une loi qui augmenterait automatiquement les cotisations au régime. Il préconisait d'autres changements, telle la suspension d'un ajustement prévu de 3 % au coût de la vie payé annuellement à plus de 19 000 retraités de l'État et enseignants¹¹¹.

Le régime de retraite du Rhode Island repose sur trois sources de financement : les contributions des employeurs, celles des employés et le revenu de ses investissements en bourse. Depuis 1995, les contributions

106. Ibid.

107. Ibid.

108. Ibid.

109. Erickson, D. (2011, 10 mars). Indiana, a case Study in Ending Collective Bargaining, *Wisconsin State Journal*. Repéré à http://host.madison.com/wsj/news/local/govt-and-politics/article_badb25e6-4b71-11e0-97c4-001cc4c002e0.htm (consulté le 28 juin 2011).

110. Il s'agit des États suivants : Rhode Island, New York, Connecticut, Iowa, New Hampshire, Floride, Oregon, Michigan, Tennessee, Massachusetts et New Jersey.

111. The Providence Journal (2011, 24 mai). *Raimondo : Current Worker's, Retirees Facing Reducing Reduced Pension Benefits*. Repéré à http://www.projo.com/news/content/ri_pension_recommendations_05-24-11_QRO84I5_v64.33af5c1.html (consulté le 4 juillet 2011).



des fonctionnaires ont été plafonnées à 8,75 % de leur salaire et celles des enseignants à 9,5 % de leur salaire. Les contribuables doivent donc financer le solde à payer pour maintenir le régime, soit une portion qui dépasse maintenant le double des contributions payées par les employés et qui pourrait atteindre quatre fois ce niveau vers 2012. Le déficit actuel du régime est estimé à 7 milliards de dollars et celui-ci détient seulement la moitié du capital nécessaire au versement des indemnités à venir¹¹².

La secrétaire au Trésor mit sur pied un groupe de travail composé d'experts en finances (Pension Advisory Group). De concert avec la secrétaire, le gouverneur et d'autres représentants politiques, ce groupe avait pour mandat de proposer un plan global à l'Assemblée législative. Il commença ses travaux en juin 2011. La réduction des indemnités de retraite figura parmi les options à considérer. Précisons que le régime de pension est un enjeu de négociation collective dans certains États ainsi qu'au sein de diverses entités locales du Rhode Island. Toutefois, les indemnités de retraite et les niveaux de cotisation pour les fonctionnaires et enseignants du Rhode Island sont établis par la loi, ce qui signifie que toute réforme du régime doit passer par une intervention législative¹¹³.

Tout en admettant que les fonctionnaires puissent avoir à faire des sacrifices, la secrétaire au Trésor a adopté une approche moins confrontante que celle appliquée dans d'autres États. « Portons un regard neuf », déclarait-elle. « Ne blâmons pas les fonctionnaires. Le problème s'est développé au fil de plusieurs décennies de mauvaise gestion et d'une conception erronée des systèmes et des politiques sans égard aux bonnes pratiques comptables et actuarielles¹¹⁴. » Cette réforme s'est donc engagée dans une perspective visant à trouver des solutions qui reposent sur certains consensus.

• New York

Gouverneur Andrew Cuomo, démocrate; majorité démocrate en Chambre, majorité républicaine au Sénat

Confronté à un déficit de 10 milliards de dollars, le gouverneur Andrew Cuomo fit campagne en faveur d'une réforme du régime de pension. Lors de son discours sur le budget en février 2011, il déclara l'État en situation de « faillite fonctionnelle » et demanda aux syndicats du secteur public de faire des concessions de 450 millions de dollars. Il menaçait aussi, en « dernier ressort », de mettre à pied jusqu'à 9 800 fonctionnaires afin de réaliser les économies requises¹¹⁵.

Le gouverneur Cuomo a réussi à obtenir la collaboration de certains syndicats du secteur public. En avril, il concluait la première convention collective majeure de l'année avec l'un des plus importants syndicats. Celle-ci incluait un gel des salaires pour trois ans ainsi que d'autres concessions. Le syndicat concerné (Agency Law Enforcement Services Unit of Council 82) consentait également à éliminer l'indexation automatique par échelon salarial reliée à l'ancienneté, qui s'ajoutait aux augmentations salariales négociées¹¹⁶.

À la fin juin, le plus grand syndicat de fonctionnaires, voyant la pression qui s'exerçait sur d'autres organisations syndicales à travers le pays, a consenti à des concessions portant sur les salaires et les avantages sociaux. L'entente de cinq ans conclue entre le gouverneur et ce syndicat (Civil Service Employees Association) devrait permettre de réaliser des économies annuelles de 73 millions, pour un total de 1,6 milliard sur cinq ans, si des

112. Ibid.

113. Ibid.

114. Ibid.

115. The Associated Press (2011, 13 avril). *Gov. Cuomo gets First New York Labor Union to Agree to Three-year Wage Freeze*. Repéré à http://www.syracuse.com/news/index.ssf/2011/04/gov_cuomo_gets_first_new_york.html (consulté le 7 juillet 2011).

116. Danny Hakim (2011, 22 juin). *Cuomo Secures Big Givebacks in Union Deal*, *The New York Times*. Repéré à <http://www.nytimes.com/2011/06/23/nyregion/new-york-reaches-deal-with-largest-public-employee-union.html> (consulté le 7 juillet 2011).



ententes similaires sont conclues avec les autres syndicats du secteur public¹¹⁷. En l'absence de telles ententes, l'administration Cuomo indique qu'il pourrait y avoir une mise à pied de certains fonctionnaires.

Le budget du gouverneur Cuomo a été approuvé par l'Assemblée législative. Sa mise en œuvre se traduira par une coupure de 450 millions dans les coûts de main-d'œuvre qui proviendrait de mises à pied ou de concessions syndicales¹¹⁸.

• Connecticut

Gouverneur Dannel Malloy, démocrate; majorité démocrate en Chambre et au Sénat

Le gouverneur Dannel Malloy et des représentants syndicaux ont tenu des pourparlers pendant deux mois au printemps 2011, alors que le gouverneur préparait un budget visant à réduire les coûts de main-d'œuvre. La centrale syndicale des employés de l'État (State Employees Bargaining Agency Coalition – SEBAC) a consenti à des concessions de 1,6 milliard de dollars afin d'équilibrer le budget. L'entente, approuvée en mai, au moment de l'adoption du budget par les parlementaires, prévoyait qu'aucun employé syndiqué ne serait mis à pied au cours des quatre prochaines années. En contrepartie, la SEBAC acceptait un gel salarial de deux ans pour l'ensemble de ses membres, ainsi que des changements à leurs cotisations aux régimes de pension et d'assurance santé¹¹⁹. Malloy a qualifié l'entente d'« historique » en raison de la façon dont elle a été conclue. Il ajoutait : « Nous respectons la négociation collective et les parties se respectent mutuellement, en négociant de bonne foi, sans coup d'éclat ni colère¹²⁰ ».

Malgré l'adoption du budget, l'entente demeurait sujette à ratification par les 34 unités d'accréditation regroupées au sein de 15 syndicats. Elle requérait l'approbation de 14 des 15 syndicats et de 80 % des membres votants. La plupart des délégués syndicaux recommandaient l'entente à leurs membres. Pour sa part, Malloy répétait que, si l'entente n'était pas adoptée, 7 500 postes seraient supprimés afin de réaliser les économies requises pour équilibrer le budget bisannuel¹²¹.

Toutefois, l'entente ne fut pas acceptée à la suite d'un rejet par 4 syndicats sur 15. Aussi, en juin, le gouverneur Malloy proposa la mise à pied de 6 466 employés pour équilibrer le budget. Il plaidait l'importance « vitale » d'atteindre l'équilibre budgétaire avant le mois de juillet et demandait à l'Assemblée législative de renforcer son autorité pour lui permettre d'imposer de lui-même les réductions budgétaires¹²².

La SEBAC demanda alors la réouverture de négociations afin d'éviter les pertes d'emplois. Le gouverneur maintint cependant son engagement de réduire le nombre de postes tant que les représentants syndicaux ne lui donneraient pas l'assurance qu'ils réussiraient à faire ratifier une entente¹²³ par les syndicats représentant

117. Ibid.

118. Ibid.

119. Applebome, P. (2011, 13 mai). Connecticut Unions Agree to \$1.6 billion in Givebacks, *The New York Times*. Repéré à <http://www.nytimes.com/2011/05/14/nyregion/connecticut-reaches-deal-with-unions-to-close-budget-shortfall.html> (consulté le 8 juillet 2011).

120. The Associated Press (2011, 15 juin). *First Vote Tallies on Conn. Union Deal Trickle Out*. Repéré à <http://www.ct.gov/malloy/cwp/view.asp?A=11&Q=481382> (consulté le 8 juillet 2011).

121. CBS New York (2011, 29 juin). *After Union Concession Deal Nixed, Conn. Gov. Malloy Proposes 5,500 State Layoffs*. Repéré à <http://newyork.cbslocal.com/2011/06/29/after-union-concession-deal-nixed-conn-gov-malloy-proposes-5500-state-layoffs/> (consulté le 8 juillet 2011).

122. The Associated Press (2011, 6 juillet). *Malloy: No Meeting Yet with Conn. Union Leaders*. Repéré à <http://money.msn.com/business-news/article.aspx?feed=AP&date=20110707&id=13877183> (consulté le 10 juillet 2011).

123. Ibid.



les 45 000 employés de l'État. Il obtint donc, au début juillet, lors d'une session spéciale de l'Assemblée législative, le pouvoir d'effectuer les compressions budgétaires. Il accordait également à la SEBAC un délai jusqu'au 31 août pour ratifier l'entente sur les concessions afin d'éviter les mises à pied¹²⁴.

Le 7 juillet, Malloy ordonnait à son chef négociateur de reprendre les discussions avec la SEBAC pour trouver une façon de réaliser les économies requises de 1,6 milliard de dollars. Le 18 juillet, le bureau de direction des syndicats du secteur public du Connecticut votait un changement des statuts et règlements syndicaux de manière à faciliter l'approbation, par les syndiqués, des concessions conclues avec Malloy¹²⁵. Selon les nouvelles règles syndicales, un vote requérait une majorité simple des membres votants ainsi que l'approbation de 8 syndicats sur 15. Au premier tour, 11 des 15 syndicats et 57 % des membres votants ont voté en faveur de l'entente¹²⁶.

À la mi-juillet, il restait à compléter un second tour de vote. Mais comme l'entente avait été initialement rejetée en juin, environ 1 000 notifications de mise à pied ont été distribuées¹²⁷.

• Iowa

Gouverneur Terry Branstad, républicain; majorité républicaine en Chambre, majorité démocrate au Sénat

Les républicains, qui contrôlent la Chambre des représentants en Iowa, ont approuvé un projet de loi à la mi-mars 2011 limitant le droit à la négociation collective des fonctionnaires et obligeant ceux-ci à déboursier davantage pour leur assurance santé. Le projet de loi exigeait des fonctionnaires de payer au moins 100 \$ par mois pour leur assurance santé et leur interdisait de négocier les procédures de mise à pied. Il appartiendrait aux gestionnaires de décider qui mettre à pied sans égard au critère d'ancienneté¹²⁸. Le projet de loi, cependant, a été rejeté au Sénat où les démocrates détiennent la majorité¹²⁹.

• New Hampshire

Gouverneur John Lynch, démocrate; majorité républicaine en Chambre et au Sénat

À la fin mars 2011, la Chambre des représentants du New Hampshire adoptait un projet de loi dans le but de limiter le pouvoir des syndicats du secteur public de négocier les salaires, les heures de travail, les conditions de travail et les avantages sociaux¹³⁰. Toutefois, le projet n'a pas eu de suite faute d'appui au Sénat¹³¹.

124. Dixon, K (2011, 5 juillet). Union Leaders Ask Malloy to Reopen Concessions Talk, *Connecticut Post*. Repéré à <http://www.ctpost.com/news/article/Union-leaders-ask-Malloy-to-reopen-concessions-1453156.php> (consulté le 10 juillet 2011).

125. Applebome, P. (2011, 18 juillet). In Connecticut, Unions Amend Voting Rules to Revive Deal, *The New York Times*. Repéré à <http://www.nytimes.com/2011/07/19/nyregion/connecticut-employees-may-vote-again-on-concessions.html> (consulté le 18 juillet 2011).

126. Ibid.

127. Ibid.

128. Glover, M. (2011, 11 mars). Iowa Reps Pass Bill Limiting Collective Bargaining, *The Washington Post*. Repéré à <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2011/03/11/AR2011031103866.html> (consulté le 18 juillet 2011).

129. The Associated Press (2011, 14 mars). *As Expected, Iowa Senate Halts Collective Bargaining Overhaul*. Repéré à <http://thegazette.com/2011/03/14/as-expected-iowa-senate-halts-collective-bargaining-overhaul/> (consulté le 19 juillet 2011).

130. CNN U.S. (2011, 31 mars). *New Hampshire Workers Rally Against Collective Bargaining Limits*. Repéré à http://articles.cnn.com/2011-03-31/us/new.hampshire.collective.bargaining_1_state-workers-wisconsin-capitol-building-bargaining?s=PM:US (consulté le 20 juillet 2011).

131. Maynard, M. (2011, 17 juin). Anti-Union Republicans Seize Their Moment, *Stateline*. Repéré à <http://www.stateline.org/live/details/story?contentId=581971> (consulté le 20 juillet 2011).



• Floride

Gouverneur Rick Scott, républicain; majorité républicaine en Chambre et au Sénat

En mars 2011, la Chambre des représentants de Floride a voté en faveur d'une abolition des cotisations syndicales à la source pour les fonctionnaires. Le projet de loi 1021 exigeait aussi une autorisation écrite des membres syndiqués pour toute utilisation de leurs cotisations à des fins d'activités politiques¹³². Le projet de loi a été transmis au Sénat où son examen a été reporté à une date indéterminée puis retiré de l'agenda. Il s'est donc éteint à la Chambre haute¹³³.

• Oregon

Gouverneur John Kitzhaber, démocrate; égalité démocrate/républicaine en Chambre, majorité démocrate au Sénat

Au début de 2011, le gouverneur Kitzhaber a cherché à obtenir des concessions plus importantes qu'au cours des années précédentes de la part des fonctionnaires. Lors des récentes négociations, Kitzhaber avait insisté pour qu'ils assument une partie du coût de leurs primes d'assurance santé. En juillet, cette question devenait un point d'achoppement majeur dans les négociations. Tous s'attendaient à une impasse entre les parties et à la possibilité d'une grève¹³⁴.

L'offre la plus récente (14 juillet) faite par le gouverneur exigeait des syndiqués qu'ils paient 5 % de leurs primes mensuelles d'assurance santé. Cette portion représentait un déboursé d'environ 43 \$ à 68 \$ par mois selon le profil du salarié. L'offre augmentait par ailleurs à 30 \$ par mois la subvention aux salariés touchant un salaire mensuel inférieur à 2 500 \$. La subvention se prolongerait de décembre 2011 à novembre 2012¹³⁵.

Dans son budget, l'État de l'Oregon fixait par ailleurs à 6 % l'augmentation maximale de ses coûts de main-d'œuvre pour 2011-2013. Le gouverneur affirmait que tout dépassement de cette limite pour maintenir les avantages sociaux des fonctionnaires devait être financé par d'autres sources. L'État acceptait pour sa part de payer la contribution au régime de pension de ses salariés, comme l'exige la loi de l'Oregon. Cependant, ce financement étatique du régime allait gruger la majeure partie du budget prévu pour l'augmentation des coûts de main-d'œuvre. Pour cette raison, Kitzhaber estimait nécessaire d'introduire une sorte de « contribution par les salariés à leur assurance santé¹³⁶ ». En juillet, il se disait confiant que les parties parviendraient à s'entendre et à éviter un conflit de travail.

• Michigan

Gouverneur Rick Snyder, républicain; majorité républicaine en Chambre et au Sénat

En mars 2011, le Michigan amendait sa « loi sur le gestionnaire d'urgence » (*Emergency Manager Legislation*). Sous l'ancienne loi, en vigueur depuis 1990, l'État du Michigan était autorisé à intervenir au niveau des instances

132. Mills, R. (2011, 25 mars). Florida House Votes to Ban Automatic Payroll Deductions of Union Dues, *Naplenews*. Repéré à : <http://www.naplesnews.com/news/2011/mar/25/florida-house-votes-ban-automatic-payroll-deductio/?partner=popular> (consulté le 20 juillet 2011).

133. The Florida Senate Bill. Repéré à <http://www.flsenate.gov/Session/Bill/2011/102> (consulté le 20 juillet 2011).

134. Statesman Journal (2011, 7 juillet). *Kitzhaber Holds the Line with Unions on Health Care Payments*. Repéré à <http://www.statesmanjournal.com/article/20110707/NEWS/107070331/Kitzhaber-holds-line-unions-health-care-payments> (consulté le 20 juillet 2011).

135. Ibid.

136. Ibid.



locales du gouvernement confrontées à des urgences financières. La loi amendée allait autoriser l'État à intervenir plus rapidement et à prolonger le pouvoir des « gestionnaires d'urgence » (emergency managers). Sous la nouvelle loi, le gestionnaire d'urgence, désigné par le secrétaire au Trésor ou par le commissaire scolaire pour les écoles de district, acquérait le pouvoir de révoquer les contrats de travail des employés du secteur public, de suspendre la négociation collective pour une période allant jusqu'à cinq ans, de devenir l'administrateur unique d'un régime de pension sous-financé, puis de suspendre l'autorité des administrateurs municipaux et des élus locaux¹³⁷.

Un gestionnaire d'urgence a été mis en place seulement dix fois depuis 1990. Ce type de gestionnaire a été utilisé autant par des gouverneurs républicains que démocrates¹³⁸. La loi en vigueur est rarement utilisée et touche une demi-douzaine de communautés locales et d'écoles. Il est possible qu'un plus grand nombre de celles-ci soient soumises à la nouvelle loi¹³⁹.

• Tennessee

Gouverneur Bill Haslam, républicain; majorité républicaine en Chambre et au Sénat

En mai 2011, les républicains, en contrôle de la Chambre et du Sénat, votèrent en faveur de l'abrogation d'une loi de 1978 accordant aux enseignants du Tennessee le pouvoir de négocier collectivement. Ils soutenaient que l'abrogation était nécessaire pour réformer le système d'éducation du Tennessee, sans toutefois spécifier en quoi le fait de prohiber la négociation collective serait utile ou pourquoi une réforme du système d'éducation s'imposait¹⁴⁰.

La nouvelle loi permet aux commissions scolaires et aux représentants autorisés des enseignants de se rencontrer pour discuter de salaires, de certains avantages sociaux, de conditions de travail et d'engager des discussions légalement contraignantes. Tout comme l'ancienne, la nouvelle loi établit des critères pour négocier entre élus scolaires et associations professionnelles d'enseignants. Toutefois, à la différence de l'ancienne loi, la nouvelle stipule qu'aucun syndicat ne peut devenir l'unique négociateur à l'exclusion des autres et que les éléments de contenu ne sont pas tous sujets à la négociation. La nouvelle procédure est désignée par les termes « conférence collaborative » (*collaborative conferencing*¹⁴¹) parce que jugée « moins combative » que la négociation collective¹⁴².

Selon la nouvelle loi, la conférence collaborative réfère au « processus par lequel le représentant de la commission scolaire et celui des employés professionnels [...] se rencontrent à un moment qui leur convient pour se consulter, discuter, échanger des informations, des opinions, des propositions sur des matières liées aux termes et conditions de service du personnel professionnel, en recourant aux principes et techniques de la négociation basée sur les intérêts¹⁴³ ».

137. House Fiscal Agency (2011). *Legislative Analysis : Local Government & School District Fiscal Accountability Act*, Michigan, 27 p. Disponible également sur Internet à l'adresse : <http://www.legislature.mi.gov/documents/2011-2012/billanalysis/House/pdf/2011-HLA-4214-3.pdf>.

138. Office of the Governor (2011). *Emergency Manager : Fact Sheet*, Michigan, 2 p. Disponible également sur Internet à l'adresse : http://www.michigan.gov/documents/snyder/EMF_Fact_Sheet2_347889_7.pdf.

139. Ibid.

140. The Associated Press (2011, 22 mars). *Collective Bargaining Bill Advances in Tennessee House*. Repéré à <http://www.businessweek.com/ap/financialnews/D9M4H64O0.htm> (consulté le 22 juillet 2011).

141. The Tennessee Report (2011, 21 mai). *Lawmakers Vote to Repeal 1970s-Era Collective Bargaining Law*. Repéré à <http://www.tnreport.com/2011/05/lawmakers-vote-to-repeal-1970s-era-collective-bargaining> (consulté le 22 juillet 2011).

142. Ibid.

143. Ibid.



La loi précise aussi les points sur lesquels les enseignants ont le droit de collaborer avec la commission scolaire à titre individuel ou par l'intermédiaire de représentants de leur choix. Aucun employé professionnel, ni groupe d'employés professionnels ou organisation d'employés professionnels, ne peut se voir nier la possibilité de se représenter lui-même ou en groupe lors des discussions ou conférences collaboratives.

Les commissions scolaires locales sont tenues de collaborer avec les représentants désignés uniquement pour les discussions touchant les matières suivantes : les salaires, les procédures de grief, les assurances, les conditions de travail, les congés, les déductions à la source et les avantages sociaux (excluant les régimes de retraite).

Cependant, les commissions scolaires ont autorité pour finaliser les termes et conditions. Aucune autre matière, telles les primes à la performance, l'évaluation professionnelle, les affectations et les vacances, ne peut être sujette à discussion ou collaboration. De plus, aucune condition d'embauche ne doit être basée sur l'ancienneté.

Chaque commission scolaire doit développer et adopter un manuel des employés professionnels décrivant ses procédures d'embauche et d'établissement des conditions de travail.

Il devient illégal pour une organisation d'employés professionnels ou pour ses représentants d'engager une grève. Des employés ayant fait grève s'exposent à un licenciement, à une réprimande ou à une démotivation peu importe leur ancienneté, et ce, à la discrétion de la commission scolaire.

La nouvelle loi précise que les syndicats de l'enseignement existent dans le but de « promouvoir le développement professionnel des enseignants et le bien-être des étudiants » et non pas pour « négocier avec les commissions scolaires » comme le stipulait l'ancienne loi¹⁴⁴.

• Massachusetts

Gouverneur Deval Patrick, démocrate; majorité démocrate en Chambre et au Sénat

Le Massachusetts est devenu le premier État avec majorité démocrate en Chambre à voter en faveur d'une limitation du droit à la négociation. En avril 2011, la Chambre des représentants a voté un projet de loi qui laisserait les autorités locales fixer le montant des frais partagés et des franchises d'assurance santé pour leurs employés au terme d'un délai d'un mois de discussions avec les syndicats¹⁴⁵.

Une autre initiative, prise par le Sénat dans le cadre d'une proposition budgétaire, était assez semblable mais laissait aux syndicats une plus grande part des économies découlant des changements en assurance santé ainsi que la possibilité d'en appeler des décisions administratives en cas de désaccord¹⁴⁶. En pareil cas, le différend serait soumis à un comité de révision formé de trois membres : un représentant syndical, un représentant de l'administration locale et un représentant désigné par le secrétaire au Trésor¹⁴⁷. Si le comité jugeait que les changements proposés par l'administration correspondaient aux bénéfices accordés aux employés, il était tenu de les approuver. Sinon, le comité de révision aurait discrétion pour considérer les alternatives proposées par les syndicats ou pour remettre une plus grande part des économies aux électeurs. Sans égard à la décision du

144. Tennessee General Assembly (2011). *Bill Summary : HB 0130*, Tennessee, 20 p. Disponible également sur Internet à l'adresse : <http://wapp.capitol.tn.gov/apps/billinfo/billssummaryarchive.aspx?billnumber=hb0130>.

145. Goodnough, A. (2011, 29 avril). Massachusetts House Seeks to Limit Collective Bargaining, *The New York Times*. Repéré à <http://www.nytimes.com/2011/04/30/business/economy/30massachusetts.html> (consulté le 25 juillet 2011).

146. Bierman, N. & Levenson, M. (2011, 18 mai). Senate Plan Gives more to Unions, *The Boston Globe*. Repéré à http://articles.boston.com/2011-05-18/news/29556770_1_house-plan-senate-plan-unions (consulté le 25 juillet 2011).

147. Ibid.



comité, le projet du Sénat prévoyait le versement aux employés du tiers de la somme des économies réalisées en assurance santé, tandis que le projet de la Chambre des représentants prévoyait que ce versement serait de 10 à 20 % uniquement pour la première année¹⁴⁸.

Le gouverneur démocrate Deval Patrick y est allé d'une proposition de son cru. Il avait déjà déclaré que les syndicats méritaient une « place à la table », mais à la condition toutefois que ces derniers ne fassent pas obstruction à des changements visant à faire des économies¹⁴⁹. Sa proposition, comme celles de la Chambre et du Sénat, prévoyait que les autorités locales devraient pouvoir transférer le régime d'assurance santé de leurs employés dans le même cadre que celui de l'État ou encore concevoir leur propre régime à moindre coût. Sa position prévoyait aussi un délai pour discuter de ces changements avec les employés, tout en laissant aux gouvernements municipaux le pouvoir de modifier le régime à leur guise malgré l'opposition des employés¹⁵⁰.

• New Jersey

Gouverneur Chris Christie, républicain; majorité démocrate en Chambre et au Sénat

Début 2011, le gouverneur Chris Christie défendait un projet de loi destiné à accroître la contribution des employés du secteur public aux régimes de pension et de soins de santé. Il a aussi adopté un ton résolument agressif avec les syndicats du secteur public sur des questions comme les dépenses, l'arbitrage et la sécurité d'emploi¹⁵¹.

Bien que contrôlant les deux Chambres de l'État, les démocrates étaient divisés sur ce projet de loi. En définitive, le projet fut adopté avec l'appui unanime des républicains. Au Sénat, les 16 républicains l'ont approuvé, de même que 8 des 23 démocrates. Du côté de la Chambre des représentants, le projet de loi fut adopté par 46 voix contre 32 avec l'appui des représentants républicains et de 14 représentants démocrates¹⁵².

La nouvelle loi change le montant des contributions des employés du secteur public aux régimes de pension et d'assurance santé. Elle suspend également, pour une période de quatre ans, la négociation collective d'avantages en matière de soins de santé¹⁵³.

Le pourcentage de contribution des employés du secteur public pour les soins de santé va varier en fonction de leur revenu. La contribution va aussi varier selon que le salarié est seul ou a une famille ou selon la couverture des dépendants. Les nouveaux taux seront appliqués graduellement au cours des prochaines années¹⁵⁴.

À l'heure actuelle, la plupart des employés du secteur public consacrent 1,5 % de leur salaire à l'assurance santé, ce qui représente annuellement environ 975 \$ pour une personne qui gagne 65 000 \$. Après quatre ans, cette contribution va passer à 2 056 \$ pour une personne seule et à 3 230 \$ dans le cas d'une assurance

148. Ibid.

149. Ibid.

150. Ibid.

151. Pérez-Peña, R. (2011, 20 juin). In New Jersey, Bill Advances on Public Workers' Benefits, *The New York Times*. Repéré à <http://www.nytimes.com/2011/06/21/nyregion/nj-senate-votes-to-make-workers-pay-more-for-benefits.html> (consulté le 26 juillet 2011).

152. Mail International (2011, 23 juin). *NJ Assembly Oks Bill Hiking Benefits Costs*. Repéré à <http://www.mail.com/news/us/514130-nj-assembly-oks-bill-hiking-benefits-costs.html> (consulté le 25 juillet 2011).

153. Ibid.

154. State Budget and Appropriations Committee (2011). Statement to Senate, no 2937, New Jersey, 6 p. Disponible également sur Internet à l'adresse: http://www.njleg.state.nj.us/2010/Bills/S3000/2937_S1.HTM.



familiale¹⁵⁵. Les personnes retraitées et celles qui ont au moins 20 ans de service vont continuer à recevoir des soins de santé gratuits pendant la retraite. Les clauses relatives aux contributions associées aux avantages en matière de soins de santé vont prendre fin dans quatre ans, lorsque la négociation collective sur le sujet pourra reprendre¹⁵⁶.

La loi augmente immédiatement la contribution au régime de retraite d'au moins 1 %. Certains salariés auront une hausse plus élevée, mais elle sera appliquée graduellement. La contribution au régime passe donc de 5,5 à 6,5 % du salaire. Cette mesure sera suivie d'une hausse supplémentaire de 1 % étalée au cours des sept prochaines années. Dans le cas des policiers et des pompiers, le taux passe immédiatement de 8,5 à 10 %. Quant à l'indexation automatique des prestations de retraite au coût de la vie, elle est abandonnée autant pour les retraités actuels que pour les futurs retraités¹⁵⁷.

Selon le gouverneur, cette loi est destinée à réduire le budget de l'État à un moment difficile et non à éliminer la négociation collective. Les représentants syndicaux ne sont pas du même avis, estimant plutôt que la loi aura effectivement cet effet néfaste. À l'heure actuelle, en cas d'impasse dans les négociations, un gouverneur ou un maire peuvent imposer les conditions de travail à la plupart de leurs employés à l'exception de ce qui concerne les soins de santé. « Si vous excluez les soins de santé de la négociation, vous éliminez la négociation », affirme le directeur de Communications Workers of America au New Jersey. « C'est le seul levier dont nous disposons¹⁵⁸. »

Conclusion

Aux États-Unis, la récession de 2008-2009 a accentué les problèmes budgétaires que pouvaient déjà avoir des États. Pour y faire face, leurs gouverneurs tentent de réduire les dépenses publiques. Un des moyens privilégiés est le gel ou le ralentissement de leurs coûts de main-d'œuvre. Dans le cas de l'Indiana, le mouvement avait déjà été amorcé avant.

Les modèles de réduction des coûts de main-d'œuvre présentés ici montrent que les avenues privilégiées par les gouverneurs sont des demandes de concessions, la suspension à divers degrés de la négociation collective ou encore une réduction des contributions de l'employeur à un ou plusieurs régimes de retraite ou d'assurance. Dans les deux premiers cas, cela peut s'effectuer sur une base temporaire. Ces mesures peuvent s'appliquer à tous les employés de l'État ou seulement à une partie d'entre eux.

Ces changements ne font pas l'unanimité et ont causé, comme en Ohio, une contestation qui a débouché sur un référendum qui a stoppé la mise en vigueur de la loi. Certains projets n'ont pas eu de suite également comme au New Hampshire en Iowa et en Floride. Il est donc difficile de conclure, pour l'instant, qu'il s'agit d'une tendance qui va se généraliser.

155..Ibid.

156. Ibid.

157. Ibid.

158. Pérez-Peña, R. (2011, 20 juin), op. cit.