



Le combat des conservateurs américains contre les syndicats des agents publics

Jean-Christian VINEL

Maître de conférences à l'Université Paris-Diderot (Paris 7)

Chercheur au LARCA

Au printemps 2011, le Gouverneur du Wisconsin a fait voter une loi limitant grandement les droits syndicaux des agents publics dans son État, déclenchant un mouvement social et des débats de grande ampleur dans l'ensemble du pays. C'est pourtant dans ce même État que s'était mis en place, un peu plus de cinquante ans auparavant, le premier système de négociations collectives dans la fonction publique d'État, quelques années avant que John Kennedy ne l'institue par décret pour la fonction publique fédérale.

Jean-Christian Vinel retrace les grandes étapes de cette évolution historique qui va de la démocratisation de l'emploi public à sa mise en danger actuelle, au nom du poids que feraient peser sur les budgets publics les avantages sociaux des fonctionnaires. Il met alors en lumière, derrière les discours libéraux et au-delà de la fonction publique, les enjeux de cette attaque des conservateurs contre l'une des institutions fondamentales du salariat américain, l'institution syndicale, là où elle est aujourd'hui la plus forte : dans le secteur public.

« Notre objectif ultime doit être le démantèlement de tous les syndicats dans le public. Les agents du public sont payés deux fois plus que les salariés du privé, et le contribuable ne peut plus suivre. Si nous ne parvenons pas à éliminer ces syndicats, les USA commenceront à ressembler à l'Europe : des émeutes contre la réforme des retraites en France, un gouvernement en faillite en Grèce, des manifestations contre les restrictions budgétaires en Autriche ou en Grande Bretagne. Aux États Unis, nous pouvons encore sauver notre république, mais il faut agir maintenant » (Alyssa Kaedian, « Eliminate Public Sector Unions ! », *Red State*, 11 Novembre 2010).

Publiés au mois de novembre 2010, en pleine campagne électorale, sur le célèbre blog *Red State*, ces propos témoignent fort bien de la détermination des élus et commentateurs politiques conservateurs qui, depuis le début de la récession économique, dénoncent avec force la pression exercée par les syndicats des agents publics sur les finances des États et collectivités locales. À l'instar du Gouverneur du Wisconsin, qui a fait voter au printemps 2011 une loi limitant grandement les droits syndicaux des agents, les conservateurs américains avancent que les salariés du public (*public employees ou government employees*) – soit quelques 20 millions d'agents répartis sur

trois niveaux de responsabilité politique, l'État Fédéral, les cinquante États, et les comtés et municipalités — ne devraient jouir ni de la liberté syndicale, ni du droit de négocier des conventions collectives. Pour mettre en place les politiques d'austérité nécessaires à la résolution de leurs problèmes budgétaires, les États doivent au contraire libérer le contribuable du « joug » des représentants syndicaux et se protéger des désordres sociaux que leurs revendications suscitent. L'objectif de cette note est de présenter brièvement les principaux éléments historiques et contemporains de cette controverse et de montrer comment, à la faveur de la crise, les conservateurs libéraux diffusent une théorie du salariat public dont la mise en application vise à affaiblir les syndicats dans l'un des rares domaines de l'emploi où ils pèsent encore d'un poids important aux États-Unis.

Les agents du public américains : des acquis sociaux récents, un statut multiforme

En droit américain, le travail salarié se caractérise par le lien de subordination et le pouvoir de direction que le patron exerce sur son employé. Depuis la fin du XIX^e siècle, le droit coutumier (*common law*) opère une nette distinction entre les *employees* (salariés) et les *independent*

contractors (travailleurs indépendants). Cependant, les lois sociales adoptées au cours du XX^e siècle pour protéger les travailleurs ne s'appuient pas sur cette définition juridique. Chacune d'entre elles incorpore en fait une définition particulière des salariés qu'elle protège. La loi Wagner de 1935 en est un bon exemple : adoptée pour pacifier les relations à l'usine et susciter une hausse du pouvoir d'achat pour soutenir la consommation, cette loi protège la liberté syndicale des ouvriers, mais exclut de son champ d'application l'ensemble des travailleurs du secteur public et agricole.

De fait, c'est d'abord la trajectoire sociale ascendante des ouvriers syndiqués dans les années 1940 et 1950 qui explique la naissance des conflits sociaux dans le secteur public à partir des années 1960 ainsi que l'adoption de lois pour y remédier. Les questions de salaire et d'avantages sociaux (*benefits*) sont au cœur des revendications qui se multiplient alors : on dénombre près de 250 grèves en 1967, tandis qu'en 1970 la grève de 180 000 postiers fédéraux démontre la légitimité croissante de la pratique gréviste dans le secteur public. Le sentiment de déclassement est d'autant plus fort que de la fin des années 1950 aux années 1970, on assiste à une forte croissance de l'emploi public : celui-ci est multiplié par trois au cours de ces années là pour faire face aux politiques sociales mises en œuvre tant au niveau fédéral que local, mais aussi pour donner au système éducatif les moyens de répondre au baby boom. Il dépasse les 12 millions de personnes en 1976, soit 15 % du travail salarié.

Suivant l'exemple de l'État du Wisconsin, qui met en place un système de négociations de conventions collectives dès 1959, John F. Kennedy ouvre d'un décret présidentiel la voie à la négociation collective dans la fonction publique fédérale en 1962. L'évolution de la loi reste cependant très prudente : le décret publié nie très clairement tout droit de grève aux fonctionnaires et ne fait que reconnaître la légalité de la présence du délégué syndical parmi les serveurs de l'État. Quant aux États qui, dans les années suivantes, se placent dans le sillage de l'État fédéral américain, ils suivent des chemins différenciés. Une minorité d'entre eux reconnaît le droit de grève des fonctionnaires, quand d'autres, plus nombreux, encadrent seulement la négociation collective en limitant son champ de compétence avec précision : certains thèmes peuvent faire l'objet d'une négociation (salaires par exemple) mais d'autres en sont exclus (licenciement pour faute, décisions « managériales »). En outre, le statut et les droits des fonctionnaires dépend du corps auquel ils appartiennent : pompiers, policiers ou enseignants font souvent l'objet d'une loi particulière. En 2010, la négociation collective est obligatoire dans 35 États sur 51, possible au niveau local dans 8 autres mais reste interdite dans 5 États. Le droit de grève pour les agents publics n'est autorisé que dans 11 États, et les taux de syndicalisation des agents sont extrêmement divers, allant de 8 à 73 % des agents.

Il n'y a pas de corrélation entre les déficits des États et le taux de syndicalisation.

Nonobstant ces limites, un mouvement syndical d'envergure se développe dans l'emploi public à partir des années 1960, lorsque le syndicat AFSCME (*American Federal State County and Municipal Employees*) prend son envol ; marginal jusqu'alors, il compte 250 000 membres à la fin des années 1960. Sans doute la crise complique-t-elle grandement cette ambition, mais elle permet aussi l'éclosion d'un mouvement social qui semble démontrer la nécessité d'une évolution du statut des agents publics : à partir de 1975, alors que l'inflation et le chômage augmentent, États et municipalités prévoient des restrictions budgétaires qui les opposent aux revendications des syndicats. Le nombre de grèves augmente alors sensiblement, pour atteindre 478 conflits cette année-là.

En 1980, l'AFSCME comptait plus d'1 million de membres, et l'*American Federation of Teachers* près de 500 000. Aujourd'hui, les trois principaux syndicats d'agents publics (AFSCME, AFT ainsi que les *Service Employee Industrial Union* – SEIU) comptent quelques 3,5 millions de membres et 36 % des salariés du public sont syndiqués.

De la crise à la reconceptualisation des droits des agents publics : le dispositif anti-syndical

Les libertariens américains, très influencés par Hayek et l'école autrichienne, dénoncent depuis longtemps l'illégitimité du travail public non-marchand. Celui-ci est coupable à leurs yeux de ne produire aucune valeur et de constituer une charge fiscale pour l'activité privée. Avec la crise, cependant, l'offensive contre l'État a pris la forme d'une mise en accusation des syndicats des agents publics, accusés d'être à l'origine des difficultés financières des 50 États et collectivités locales. Lorsqu'il annonce les mesures à prendre pour résoudre le déficit de 11 milliards de dollars de son État, Chris Christie, le gouverneur du New Jersey, pointe du doigt les agents de son État et avance qu'il faut restaurer la « parité entre le monde réel et le monde du secteur public ». De son côté, Mitch Daniels, le gouverneur de l'Indiana, dénonce l'existence d'une « nouvelle classe de privilégiés ». Soucieux de se préserver des forces économiques qui ont transformé l'économie et le travail depuis les années 1970, les salariés du secteur public auraient négocié, au dépens du contribuable, des salaires et des avantages sociaux qui seraient la principale cause de la crise fiscale. Argument principal de cette critique : les agents publics ont droit à des pensions de retraite dont le montant dépend de leurs salaires et de la durée de leur carrière. Ces pensions sont garanties par les pouvoirs publics, indépendamment des rendements obtenus sur les marchés financiers par leurs fonds de pension. En revanche, dans le secteur privé, ce type de régime de retraite, qui était courant jusqu'aux années 1980, a maintenant presque disparu.

Or, les retraites des agents publics pourraient être menacées par les évolutions du marché financier. Avant 2008, les rendements obtenus sur les fonds de pension

étaient élevés, si bien que les employeurs publics ont souvent décidé de cesser de verser des cotisations aux régimes de retraite. Les gains obtenus sur les investissements suffisaient à financer toutes les pensions dues et permettaient donc de réduire les impôts. La crise financière a changé la donne. La valeur des fonds de pension a chuté abruptement et les rendements sont bien plus faibles qu'auparavant, si bien que les actuaires appellent à renflouer les fonds de pension en augmentant les cotisations actuelles. Ceci augmenterait les impôts à un moment où les États ont bien du mal à couvrir leurs dépenses courantes, la crise ayant provoqué une forte baisse des revenus des États.

Toutefois, comme l'a montré l'historien Joseph A. McCartin, il n'y a pas de corrélation entre l'existence d'un régime de retraite, même négocié par les syndicats, et les déficits actuels. Le dispositif de retraite des agents de l'État de New York, dont les employés sont parmi les plus syndiqués, dispose d'un investissement suffisant. En revanche, parmi les États où les investissements sont déficitaires, on trouve aussi bien l'Arizona ou l'Arkansas, où le syndicalisme est proscrit dans la fonction publique. Plus généralement, il n'y a pas non plus de corrélation entre les déficits des États et le taux de syndicalisation : selon les projections actuelles, le déficit de l'État de New York sera de 16 % en 2012 alors que l'État de la Caroline du Nord, qui interdit le syndicalisme dans le secteur public, sera de 20 %. Enfin, l'idée selon laquelle les salariés du public sont privilégiés ne résiste pas à l'analyse. Certes, le salaire horaire moyen dans le secteur public (39,6 dollars en 2009) est supérieur au salaire moyen dans le privé (27,4 dollars la même année), mais une approche plus fine montre que les salariés du public sont en moyenne plus âgés de quatre ans et plus diplômés que leurs homologues dans le privé. À ancienneté et niveaux d'études équivalents, les salariés du public ont une rémunération inférieure de 4 à 11 %.

De manière significative, cependant, la mise en accusation des syndicats repose sur un discours de justification invoquant des principes politiques pour mieux nier la légitimité des organisations syndicales défendant les intérêts des agents. Réduit à son épure, ce discours complète fort bien la critique libérale du caractère non productif des travailleurs publics en insistant sur la mise en péril du contrôle démocratique dont les syndicats seraient porteurs :

On peut voir dans l'offensive actuelle contre les syndicats des agents publics la dernière étape du combat conservateur contre l'ordre social et politique né du New Deal.

1. La nécessité de la continuité des services publics.

« L'État n'est pas une entreprise, il n'y a pas de chaîne d'assemblage que l'on pourrait arrêter temporairement », déclare Ronald Reagan au mois d'août 1981 lorsqu'il licencie 9 000 aiguilleurs du ciel après leur avoir intimé l'ordre de reprendre le travail. Dans cette perspective, l'État n'est pas une entreprise comme une

autre car il œuvre dans l'intérêt général : les services de l'État ne doivent pas être interrompus. De plus, dans la mesure où les grèves des agents sont destinées à contraindre l'État à infléchir une politique établie, les grèves des agents publics relèvent de l'anarchisme.

2. La « souveraineté » des États et collectivités locales.

Lorsqu'un gouvernement, un État, ou une municipalité engage un processus de négociation collective avec un syndicat, il compromet forcément, affirment les conservateurs, sa souveraineté en déléguant une partie de son pouvoir législatif à une minorité non élue. En effet, les élus du peuple doivent pouvoir décider de l'orientation budgétaire d'une ville ou d'un État, renforcer certains services ou en réduire d'autres sans subir la pression de syndicats jouant le rôle de contrepoids. Or, par leur action politique et leur pouvoir de grève, les syndicats orientent systématiquement les budgets à la hausse en privilégiant l'augmentation des services publics et le recrutement d'agents de la fonction publique locale et nationale.

3. L'inanité du concept de « démocratie industrielle » dans le public et la corruption du processus démocratique par le financement électoral.

Selon les conservateurs, on ne peut appliquer dans le public le principe de la négociation collective pour deux raisons. D'une part parce que la négociation n'est possible qu'entre patron et salarié : dans le cas des agents du public, l'employeur (le contribuable) est absent. D'autre part, la marge de manœuvre des entreprises en matière de négociation est forcément limitée par le marché et la concurrence : des demandes excessives de la part d'un syndicat conduiraient une entreprise à la faillite. Il n'en va pas de même dans le public où les élus peuvent transférer le coût des revendications de ces syndicats vers les contribuables par les augmentations d'impôts. Plus encore, dans le secteur public le syndicalisme serait ainsi nécessairement porteur d'une forme de corruption car il repose sur une collusion entre élus démocrates et syndicats. Les syndicats utilisent leurs fonds pour financer les campagnes des élus démocrates qui en retour accèdent à leurs revendications, mais apportent par ailleurs leur soutien à des politiques susceptibles d'augmenter le nombre de fonctionnaires, ce qui revient *in fine* à augmenter leurs ressources financières.

Les enjeux de la définition des droits des agents du public : le combat contre le « syndicalisme obligatoire »

On comprend dès lors que dans sa mise en pratique, cette critique donne lieu à une réforme du droit du travail dont l'objectif n'est pas seulement de permettre aux États de revenir sur le financement des retraites ou de l'assurance

médicale des agents publics mais bien de remettre en cause l'institution syndicale en tant que telle. Le projet de loi proposé par le gouverneur du Wisconsin au mois de février 2011 en est un bon exemple. Dans sa version finale, faute d'un nombre de voix suffisant, il ne modifie en rien les modalités du financement du système de retraite et d'assurance médicale des fonctionnaires, pourtant décriés par les conservateurs. En revanche, il affaiblit l'institution syndicale, d'une part parce qu'il requiert que toute augmentation de salaire supérieure à l'inflation fasse l'objet d'un vote par référendum, ce qui limite sa capacité à défendre les intérêts de ses adhérents, et, d'autre part, parce qu'il propose une réforme du droit du travail qui met fin à l'*agency shop*, dispositif que des organisations libérales comme le *National Right to Work Committee* surnomment « syndicalisme obligatoire ».

Il faut en effet se souvenir que depuis les années 1950, la droite américaine mène, au nom de la liberté d'association et de la liberté de travailler, un combat acharné contre la clé de voûte des relations professionnelles aux USA : la souveraineté syndicale ou *majority rule*. Adopté en 1935 pour empêcher l'émergence de syndicats d'usine, ce principe veut qu'un groupe de salariés ne puisse être représenté que par un seul syndicat, qui doit au préalable remporter au moins la moitié des suffrages lors d'une élection. Lors de la négociation qui suit, le syndicat représente l'ensemble des salariés, qui seront ensuite tous protégés par la convention négociée par le syndicat : rémunération, avancement, conditions de travail et licenciement échappent alors à l'arbitraire patronal. Afin d'éviter le problème dit des *free riders*, les conventions collectives, tant dans le privé que dans le public, prévoient que l'ensemble des salariés paie une cotisation au syndicat (on parle alors d'*agency shop*) ou qu'ils y adhèrent (on parle alors de *union shop*, disposition plus rare dans le public). Or, dans le Wisconsin, les salariés du public devront désormais confirmer chaque année par un vote à bulletin secret leur volonté de rester membres du syndicat et garderont leur emploi même s'ils ne sont pas membres. Enfin, l'État ne prélèvera plus les cotisations syndicales à la source et les agents seront libres de ne pas les payer.

La démocratisation de l'emploi public est donc aujourd'hui en danger. Sans doute est-il trop tôt pour observer les effets des divers projets de lois récemment votés, comme dans le Wisconsin ou l'Ohio, pour limiter les droits syndicaux des fonctionnaires, et il faudra attendre que le processus politique et juridique arrive à son terme pour voir dans quelle mesure le statut des agents publics sera affecté. Cependant, si de nombreux agents publics bénéficient encore de droits syndicaux, les dispositifs destinés à les en priver, eux, sont bien en place.

Plus encore, on peut voir dans l'offensive actuelle contre les syndicats des agents publics la dernière étape du combat conservateur contre l'ordre social et politique né du *New Deal*. Grâce à des stratégies techniques, juridiques et politiques, les conservateurs ont peu à peu effacé du paysage américain la pratique de la négociation collective et les avantages sociaux qu'elle protégeait : des régimes de

retraites, une protection sociale, ainsi que la possibilité de négocier les conditions de travail. Bien que la négociation collective joue encore un rôle important dans des domaines comme le bâtiment ou la santé, l'institution syndicale s'est effondrée dans le privé où le taux de syndicalisation, 6,1 %, est revenu au niveau des années 1920. De fait, les agents publics constituent aujourd'hui la majorité des travailleurs syndiqués aux USA. S'ils parviennent à éliminer les syndicats des travailleurs publics, les conservateurs seront parvenus à éliminer une des idées clés du *New Deal* : que le statut de salarié, ou *employee*, doit ouvrir à des droits sociaux.

Jean-Christian Vinel

Références :

- McCartin Joseph A., « Convenient Scapegoats : Public Workers Under Assault », *Dissent*, Spring, 2011, 45-50.
- [McCartin Joseph A., « Scapegoating Public Workers » paper presented for the Cry Wolf Project, Santa Barbara, 2011.](#) (disponible sur le site www.history.ucsb.edu)
- Slater Joseph, *Public Workers: Government Employee Unions, the Law, and the State, 1900–1962*, Ithaca, N.Y., IRL Press, 2004.

Sur le même thème dans les Notes de l'IES :

- [ApRoberts Lucy et Simonet Maud, "La proposition de réforme de la syndicalisation aux États-Unis", Note de l'IES n°5, juin-juillet 2009.](#)

Le site de l'IES :

www.ies-salariat.org

Les notes de
l'Institut Européen du Salariat

Directeur de la publication : Bernard Friot

Comité de rédaction : Lucy apRoberts, Aurélien Casta, Nicolas Castel, Jean-Luc Deshayes, Julien Dufour, Bernard Friot, Mathieu Grégoire, Matthieu Hély, Jean-Pascal Higelé, Maud Simonet.

Secrétariat de rédaction : postmaster@ies-salariat.org, IDHE, Université Paris Ouest Nanterre, Bâtiment T, 200, av. de la République, 92001 Nanterre cedex 01.

ISSN: 1969-6442