



La proposition de réforme de la syndicalisation aux États-Unis

Un nouveau souffle pour le salariat américain ?

Lucy apRoberts

IDHE, Université Paris Ouest Nanterre

Maud Simonet

IDHE, Université Paris Ouest Nanterre

L'accès au droit syndical constitue aux États-Unis un accès au salariat au sens institutionnel et politique de ce terme. Dans un pays où les droits des travailleurs sont peu définis par la loi, la syndicalisation permet le dépassement de la relation employeur-employé en inscrivant le travailleur dans un collectif qui négocie les conditions de travail et de rémunération. Or, la syndicalisation est en déclin depuis plusieurs décennies.

Ce déclin a des causes multiples. En premier lieu, et après plusieurs années de présidence républicaine, l'instance chargée de veiller au bon déroulement des procédures de syndicalisation est devenue plus favorable aux employeurs qu'auparavant, ses membres étant nommés par le Président. Ensuite, les employeurs ont développé des techniques efficaces pour combattre l'implantation syndicale, qui se fait par décision majoritaire au sein des entreprises.

Le mouvement syndical américain milite depuis plusieurs années pour amender la législation concernant les procédures de syndicalisation de manière à les rendre plus favorables aux syndicats. Suite à l'élection de Barack Obama et à l'avènement d'une majorité démocrate au Congrès, il semblerait possible que l'*Employee Free Choice Act*, la réforme tant souhaitée par les syndicats, soit votée.

Le rôle des syndicats et les procédures de syndicalisation aux États-Unis

La législation régissant la syndicalisation

Dans le secteur privé, le droit syndical est régi par la loi Wagner, une législation fédérale qui date de 1935, connue

Aux États-Unis, une grande partie des droits des travailleurs dépendent des accords d'entreprise négociés par les syndicats. La syndicalisation est donc un enjeu majeur de la réalité salariale américaine. Cette syndicalisation a pour spécificité d'être collective et non individuelle. Cela implique une procédure électorale qui met en jeu divers acteurs aux intérêts contradictoires, et au terme de laquelle l'ensemble du collectif de salariés concerné sera syndiqué ou à l'inverse aucun d'entre eux ne sera. Les modalités de cette procédure sont donc essentielles pour appréhender les capacités du salariat américain à s'instituer. À cet égard les syndicats américains sont porteurs d'un projet de réforme de la syndicalisation pour redonner une vigueur à un syndicalisme aujourd'hui marginalisé.

également sous le nom de *National Labor Relations Act*, ou loi sur les relations du travail. Cette loi oblige tout employeur à négocier avec un syndicat dès lors que ses salariés (au nombre d'au moins trois) l'ont désigné comme leur représentant. De plus, elle interdit la discrimination à l'encontre des salariés syndiqués et instaure une instance fédérale, le *National Labor Relations Board* (NLRB), chargé de superviser le processus de désignation d'un syndicat et de veiller au respect par l'employeur de la loi sur les relations du travail.

En 1947, la loi Taft-Hartley (ou *Labor-Management Relations Act*), a amendé la loi de 1935 en restreignant le pouvoir syndical. Les syndicats n'ont plus le droit d'exiger que seuls leurs membres puissent être embauchés au sein d'un groupe syndiqué. Ils peuvent en revanche négocier des contrats qui stipulent que les salariés doivent se syndiquer une fois embauchés. Toutefois la législation de 1947 permet aux États fédérés d'interdire cette pratique sur leur territoire. La loi Taft Hartley stipule que les salariés hautement qualifiés (*professionals*) doivent de préférence se syndiquer et négocier séparément des autres salariés. Elle interdit à tout salarié qui exerce une autorité sur d'autres (*supervisors*) de se syndiquer. Enfin, elle attribue au NLRB le pouvoir de poursuivre les syndicats, et non seulement les employeurs, pour infractions contre la législation concernant les relations du travail.

Le droit syndical des salariés du secteur public varie selon la région et l'échelon du gouvernement. Les fonctionnaires fédéraux ont le droit de se syndiquer, mais non le droit de faire grève. Pour les salariés des États fédérés et des collectivités locales, les relations de travail sont régies par des lois propres à chaque État. Nombre d'entre eux ont établi une législation semblable à celle du privé. Cependant, les salariés du secteur

public n'ont pas forcément le droit de faire grève, et dans certains États, ils n'ont pas le droit de se syndiquer.

Décision collective sur le lieu de travail et représentation exclusive

Aux États-Unis, contrairement à la France, la décision de rejoindre un syndicat est collective. Pour se syndiquer, un groupe de salariés travaillant au sein de la même entreprise doit décider à la majorité de se faire représenter par une organisation syndicale. Une fois la décision prise, tous les membres du groupe sont représentés par le syndicat désigné.

Un groupe donné de salariés ne peut être représenté que par une seule organisation syndicale. Ainsi, l'employeur est face à un interlocuteur unique pour toute négociation collective, situation qui contraste avec la France, où plusieurs organisations syndicales peuvent représenter un groupe de salariés. Certes aux États-Unis il peut y avoir une concurrence entre organisations syndicales avant que les salariés ne décident de se syndiquer, mais, une fois la décision prise, la représentation est assurée exclusivement par l'organisation choisie.

Un groupe syndiqué (dit *bargaining unit* ou « unité de négociation ») doit être composé de salariés considérés comme ayant des intérêts communs, principe juridique qui signifie concrètement que les membres du groupe travaillent pour la même entreprise. Les contours du groupe sont décidés pour chaque entreprise. Si les emplois – la rémunération, les conditions de travail, la formation initiale – sont très différents entre catégories au sein de l'entreprise, les syndicats peuvent chercher une représentation séparée par catégorie, ou le NLRB peut l'imposer. Il est tout à fait possible qu'une seule catégorie de salariés se syndique, par exemple les menuisiers dans une entreprise de bâtiment ou les caissières dans un supermarché.

Depuis la loi Taft-Hartley, l'encadrement – non seulement les cadres mais également les agents de maîtrise – est systématiquement exclu du syndicat. Sont également exclus les salariés qui de par leurs fonctions ont accès à l'information interne à la direction, par exemple, les secrétaires de direction. Ceci contraste fortement avec la France, où les agents de maîtrise et les cadres ont le droit d'adhérer à un syndicat. La logique qui sous-tend l'exclusion d'une partie des salariés est qu'un syndicat doit être indépendant de l'employeur, l'encadrement étant considéré comme indissociable de la direction. La délimitation de l'encadrement peut donner lieu à conflits, le patronat cherchant généralement à classer comme *supervisors* un maximum de salariés.

Un accord collectif est qualifié de « contrat ». Un contrat est conclu pour une certaine durée, généralement trois ans, au terme de laquelle il est renégocié. L'appellation de « contrat » souligne l'importance de la négociation collective, qui définit tous les éléments du contrat de travail : la grille des salaires, les primes, les promotions, la protection sociale (retraites complémentaires, la couverture de frais médicaux,

congés maladie), les congés payés, etc. Alors qu'en France, nombre de ces éléments sont conditionnés ou même dictés par le droit du travail (retraites complémentaires, couverture maladie, congés maladie, congés payés, etc.), le droit du travail américain ne définit pas ces points.

Soulignons enfin que la décision de se syndiquer étant prise au niveau d'une seule entreprise, la négociation de branche est exclue, sauf dans des circonstances exceptionnelles. Lorsqu'un syndicat réussit à faire adhérer les salariés de plusieurs entreprises dans le même secteur d'activité ou exerçant le même métier, il peut chercher à négocier une convention collective avec plusieurs employeurs. Les entreprises créent alors une organisation commune, habilitée à signer un accord pour leur compte. Là encore le contraste est fort avec la France, où la négociation collective de branche joue un rôle important dans les relations professionnelles.

La procédure de syndicalisation dans le secteur privé

La procédure pour qu'un groupe de salariés se fasse représenter par un syndicat comporte plusieurs étapes.

D'abord, le syndicat et les salariés sympathisants lancent une campagne auprès des salariés. Ceux d'entre eux qui souhaitent une représentation syndicale sont appelés à signer individuellement des cartes (dites « cartes d'autorisation ») signalant leur souhait de se syndiquer.

Lorsqu'au moins 30 % des membres du groupe ont signé des cartes, le syndicat peut demander au NLRB la tenue d'une élection. Si plus de la moitié des membres du groupe ont signé des cartes, l'employeur peut reconnaître d'emblée le syndicat. Cependant, il est rare qu'il procède de la sorte. Il attend généralement que le syndicat s'adresse au NLRB pour convoquer une élection.

Aux États-Unis, contrairement à la France, la décision de rejoindre un syndicat est collective.

Le NLRB juge alors si le groupe est suffisamment homogène pour se syndiquer collectivement et propose des changements dans la définition du groupe, le cas échéant. Les décisions juridiques concernant les contours de l'unité de négociation ont un impact considérable sur les chances de succès d'une campagne syndicale. Le NLRB décide, par exemple, si l'élection concerne tous les établissements d'une entreprise ou quelques uns. Il décide également si les salariés à temps partiel ou les saisonniers font partie du groupe ou non. Une fois que le NLRB considère que la composition du groupe est légitime, il fixe une date pour l'élection.

Le vote, par bulletin secret, est supervisé par le NLRB. Ses agents apportent l'urne et comptent les bulletins, éventuellement en présence d'observateurs nommés par l'employeur et le syndicat.

Si le syndicat gagne l'élection, le syndicat est « accrédité » et l'employeur et le syndicat entament des négociations collectives. Bien que les deux parties soient tenues par la loi fédérale de négocier de « bonne foi », la

conclusion d'un accord n'est pas obligatoire. S'il n'est pas conclu dans l'année qui suit l'accréditation du syndicat, celui-ci perd son statut de représentant.

Le déclin de la syndicalisation

Évolution chiffrée de la syndicalisation

Puisqu'aux États-Unis seuls les salariés syndiqués sont couverts par des accords collectifs, le taux de syndicalisation y a une signification bien différente que celle qu'il a en France.

La syndicalisation est en déclin depuis le milieu des années cinquante, où il était proche de 35 %. En 1983, la première année où des données complètes sont disponibles, le taux de syndicalisation était de 20,1 %, alors qu'il n'est que 12,4 % en 2008. Ce taux global masque des évolutions fort contrastées entre le secteur public et le secteur privé. Depuis 1983, le taux de syndicalisation est élevé et assez stable dans le secteur public, oscillant entre 35 % et 38 %. Il se situe à 36,8 % en 2008. Dans le secteur privé, le taux est passé de 16,8 % en 1983 à 7,6 % en 2008.

Le secteur public comprend les trois niveaux du gouvernement américain : l'État fédéral, les États fédérés et les collectivités locales (villes, comtés, écoles publiques, etc.). Au total, les salariés du secteur public représentent 16,5 % des salariés. En dépit de la petite taille du secteur public comparé au secteur privé, il s'y trouve presque autant de travailleurs syndiqués que dans le secteur privé (7 832 000 syndiqués dans le public contre 8 265 000 dans le privé en 2008).

Le contexte politique de la désyndicalisation

L'arrivée au pouvoir de Reagan en 1981 est marquée par un geste fort à l'encontre des syndicats et un message clair à l'égard du monde de l'entreprise. Peu de temps après l'investiture présidentielle, le syndicat des contrôleurs aériens s'est mis en grève, réclamant de meilleures conditions de travail, un meilleur salaire et une durée de travail de 32 heures par semaine. Déclarant que la grève est un péril pour la sécurité nationale, Reagan ordonne le retour au travail des contrôleurs aériens. Ensuite, il renvoie les 11 345 grévistes qui avaient ignoré son ordre et les bannit de façon permanente des services fédéraux. Au-delà de ce bras de fer et du signal politique qu'il envoie, la nomination par Reagan d'un fervent anti-syndicaliste à la tête du NLRB et le fonctionnement de cet organisme vont par la suite largement contribuer à faciliter et à institutionnaliser un climat politique propice au développement d'un véritable mouvement anti-syndical.

Le répertoire d'actions mis en œuvre par les dirigeants d'entreprise pour combattre les syndicats est varié et intervient à différentes étapes du processus de syndicalisation : de la propagande anti-syndicale en amont, aux manœuvres légales pour repousser les étapes de la procédure NLRB, en passant

par les mauvaises évaluations, l'isolement voire le renvoi sous couvert de licenciement des salariés pro-syndicat... à moins, à l'inverse, qu'on ne les re-classifie en *supervisors* ou en indépendants, catégories juridiques exclues de la représentation syndicale et donc de l'élection. À la différence des militants de l'organisation syndicale qui ne peuvent adresser la parole aux salariés ou leur transmettre des documents qu'en dehors de leur lieu de travail, l'employeur a accès à ceux-ci sur leur lieu de travail, ce qui donne prise à des tactiques d'intimidation. Enfin, si les salariés parviennent toutefois à se syndiquer, l'employeur peut chercher – de façon plus ou moins légale – à repousser la signature d'un accord collectif, mettant ainsi en échec la négociation collective, voire l'accréditation du syndicat.

Ces campagnes anti-syndicales ne sont généralement pas orchestrées par la seule direction ; le recours à des consultants juridiques spécialisés s'est multiplié depuis les années 80. Selon différentes études,

plus de trois quarts des employeurs confrontés à une campagne syndicale aurait recours à ces professionnels aujourd'hui [Logan, 2002]. Les salariés n'ayant le plus souvent pas connaissance de la présence de ces consultants extérieurs, le climat de tension, d'intimidation et de suspicion créé par la campagne anti-syndicale est souvent associé à la présence du syndicat, ce qui renforce les efforts de la direction pour discréditer celui-ci.

L'Employee Free Choice Act

Les trois points clés de la proposition de loi

L'Employee Free Choice Act a trois objectifs : faciliter l'accréditation syndicale, mieux encadrer le déroulement des négociations et durcir les sanctions contre les employeurs qui enfreignent la loi.

Elle impose à l'employeur de reconnaître le syndicat comme interlocuteur dès lors qu'une majorité de salariés a signé les cartes d'autorisation. Sans supprimer le recours au vote par bulletin secret qui peut toujours avoir lieu si un tiers des salariés le demandent, l'EFCA reconnaît une procédure alternative qui permet de s'en passer. Ce premier volet vise ainsi à rétablir une « liberté de choix » (*Free Choice*) aux travailleurs et à les soustraire de l'intimidation patronale, qui conduit certaines élections à ressembler davantage à des « élections en régime de dictature qu'à de réelles élections démocratiques » comme le soulignent les syndicats.

La proposition de loi institue également des procédures de médiation et d'arbitrage et un calendrier strict dans lequel elles s'inscrivent. Aujourd'hui, seulement 56 % des syndicats nouvellement accrédités parviennent à la signature d'un premier accord dans l'année suivant l'accréditation. Avec l'EFCA, si les deux parties n'ont pas réussi à se mettre d'accord dans les 90 jours qui suivent l'accréditation, l'une ou l'autre d'entre elles

L'Employee Free Choice Act a trois objectifs : faciliter l'accréditation syndicale, mieux encadrer le déroulement des négociations et durcir les sanctions contre les employeurs qui enfreignent la loi.

peut en appeler à un service fédéral pour une médiation. Si celle-ci n'aboutit pas dans les 30 jours, le désaccord sera transmis en arbitrage et la décision prise sera exécutoire pendant deux ans.

Enfin, la proposition de loi entend augmenter les sanctions en cas de violation patronale avérée de la loi sur les relations du travail lors de la procédure d'accréditation ou la négociation du premier accord collectif. Les employeurs dont on pourra prouver qu'ils ont violé les droits des salariés encourront des pénalités pouvant aller jusqu'à 20 000 dollars pour chaque violation. Lorsqu'un salarié aura été licencié ou subi un préjudice du fait de sa participation à la campagne, les arriérés de salaire qui lui seront versés seront multipliés par trois. Enfin, un employeur dont on aura des raisons de penser qu'il a licencié ou discriminé un employé, ou menacé de le faire, en raison de son soutien au syndicat pourra être poursuivi devant une juridiction fédérale.

L'EFCA : nouvelle loi ou nouveau signal ?

Proposé par le sénateur démocrate Ted Kennedy, le représentant démocrate Georges Miller et le représentant républicain Peter King, l'EFCA fait l'objet d'une importante campagne de soutien de la part du mouvement syndical américain. Les espoirs que les syndicats américains ont placés dans la loi sont forts, tout comme leurs attentes à l'égard du nouveau Président dont ils ont largement soutenu la campagne. L'AFL-CIO écrit ainsi dans un texte intitulé « recommandations pour l'administration Obama » : « Le nouveau gouvernement aura beaucoup d'impact s'il diffuse largement le message que le gouvernement croît en et soutient le droit des travailleurs de former et d'adhérer à un syndicat, et s'il souligne l'importance d'un mouvement syndical dynamique pour la santé de l'économie et pour le bien-être de la population dans notre pays. [...] Afin de restaurer le droit des travailleurs de se syndiquer, le gouvernement Obama doit faire du *Employee Free Choice Act* une première priorité législative. »

On peut toutefois se demander, et les quelques lignes ci-dessus nous y invitent, si ce n'est pas davantage un signal politique de soutien aux syndicats qu'un changement de loi qui s'avère nécessaire aujourd'hui. Plus qu'une loi, les syndicats et les travailleurs américains n'ont-ils pas simplement besoin d'un message qui fasse écho, dans le sens opposé, à celui adressé par Reagan au début des années 1980 ? Plusieurs postes sont actuellement vacants au NLRB et d'autres membres parviendront au terme de leur mandat en 2010, le Président Obama a donc la possibilité de renouveler le conseil dans un sens favorable aux travailleurs. Cependant, il paraît difficile de croire qu'un tel geste suffirait à lui seul à inverser le mouvement initié il y a presque trente ans par les conservateurs. Face à la puissance, l'expertise et l'efficacité des anti-syndicalistes, il convient bien aujourd'hui de réformer la loi Wagner pour en restaurer l'esprit.

Conclusion

« Si j'étais travailleur à l'usine, la première chose que je ferais serait de me syndiquer » avait déclaré le Président Roosevelt dans les années 1930. Dans un autre contexte de crise, le nouveau Président démocrate aura-t-il les moyens d'instituer une nouvelle donne pour le mouvement syndical ? Si le vote de la loi est encore loin d'être acquis, l'élan qu'elle suscite dans les milieux politiques et syndicaux ne peut passer inaperçu. Longtemps en déclin, les syndicats américains sont aujourd'hui à un tournant. Si certains [Fantasia et Voss, 2003] soulignent l'émergence d'un syndicalisme de contestation sociale, d'autres voient dans un renouvellement du syndicalisme de métier plutôt que d'entreprise une solution pour répondre aux besoins actuels des travailleurs. Enfin, les syndicats américains œuvrent depuis plusieurs années pour améliorer les droits de tous en matière de retraite et de maladie. Le dépassement des frontières de l'entreprise apparaît ainsi comme l'un des traits majeurs de la reconstruction du mouvement syndical américain. Même si l'entreprise reste le lieu privilégié de la syndicalisation et de la négociation collective dans l'EFCA, on peut espérer que la nouvelle assise que la loi donnerait au mouvement syndical dans l'entreprise faciliterait son déploiement en dehors de celle-ci. La relance de la syndicalisation que l'EFCA ne manquerait pas d'entraîner pourrait alors produire un changement, non seulement quantitatif, mais aussi qualitatif pour le salariat américain.

Lucy apRoberts, Maud Simonet

Références

- John Logan, "Consultants, lawyers, and the 'union free' movement in the USA since the 1970s", *Industrial Relations Journal* 33:3, 2002, pp. 197-214.
- Rick Fantasia, Kim Voss, *Des syndicats domestiqués. Répression patronale et résistance syndicale aux États-Unis*, Raisons d'Agir, 2003.

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, Bernard Friot, Mathieu Grégoire, Jean-Pascal Higélé, Jean-Vincent Koster, Maud Simonet.

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

ISSN: 1969-6442