

**LES POLITIQUES DE NÉGOCIATION
DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL CANADIEN**
Selon la loi et selon
les décisions administratives

REÇU
Par: Gérard Hébert
Renaud Paquet
JUN 18 1993
JUN 1993
DOCUMENT 93-03

117706

Gérard Hébert a été professeur à l'École de relations industrielles, Université de Montréal, de 1965 à 1991.

Renaud Paquet est candidat au doctorat en relations industrielles à l'Université de Montréal et chargé d'enseignement à l'Université du Québec à Hull.

Le texte produit dans ce document de recherche n'engage que la responsabilité des auteurs. La diffusion de ce document est rendue possible grâce à une subvention du Fonds de recherche de l'École de relations industrielles.

LES POLITIQUES DE NÉGOCIATION DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL CANADIEN

Selon la loi et selon les décisions administratives

Gérard Hébert et Renaud Paquet*

Sommaire. Une politique gouvernementale est normalement établie par une loi adoptée à cet effet. La politique peut être modifiée, graduellement ou brutalement, par certaines décisions administratives. Tel est le cas de la politique du gouvernement du Canada à l'égard de la négociation collective avec ses employés. La Loi des relations de travail dans la fonction publique a inauguré, en 1967, un régime décentralisé de négociation, dans lequel la solution des impasses se faisait normalement par arbitrage. La possibilité du recours à la grève, au choix exclusif du syndicat, fut introduite à la suite de grèves par les employés des postes en 1965.

La liste limitée des matières sujettes à l'arbitrage, les concessions accordées à la suite de certaines grèves, mais surtout le contrôle des salaires de 1975 à 1978 et l'imposition des 6% et 5% de 1982 à 1985 ont poussé la majorité des unités à passer de l'arbitrage à la grève pour la solution des conflits. En même temps s'opéraient des regroupements pour fins de négociation. En 1985 et 1988, la négociation s'est faite de façon fortement centralisée, et une grève quasi générale a eu lieu en 1991. Pour différentes raisons, une politique salariale impérative a remplacé la négociation des salaires ces dernières années. Ces changements radicaux se sont effectués sans modification aux dispositions fondamentales de la loi.

Abstract. A government policy is normally established by law. The same policy can be modified, gradually or abruptly, by certain administrative decisions. Such has been the case regarding collective bargaining rights of federal government employees. The Public Service Staff Relations Act has introduced, in 1967, an essentially decentralized collective bargaining system, in which impasses would normally be resolved by arbitration. The possibility for a union to select instead the conciliation-strike route was written in the Act because of the 1965 strikes by postal workers.

The restricted list of arbitrable matters, some important gains obtained through strike action, but mainly the 1975-78 wages control and the 1982-85, 6% and 5% restraint program have convinced all important units to move away from arbitration to conciliation and strike for final settlement of conflicts. Units also regrouped for bargaining purposes. In 1985 and 1988 bargaining was conducted at a highly centralized level. In 1991 there was a close-to-general strike in the federal public service. Bargaining on wages has been replaced by an imposed unilateral wages policy. All these radical changes have happened without any important modification in the fundamental provisions of the Public Service Staff Relations Act.

*Gérard Hébert est professeur à l'Université de Montréal; de 1965 à 1991, il y fut responsable des cours de négociation collective. Renaud Paquet est candidat au doctorat en relations industrielles à l'Université de Montréal et chargé d'enseignement à l'Université du Québec à Hull.

Note : Cet article a été soumis à la revue Administration Publique du Canada pour publication. This paper has been submitted for publication to Public Administration of Canada review.

LES POLITIQUES DE NÉGOCIATION DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL CANADIEN
Selon la loi et selon les décisions administratives

Gérard Hébert et Renaud Paquet

Le 9 septembre 1991, des dizaines de milliers de fonctionnaires fédéraux déclenchaient la grève. Ils exprimaient par là leur opposition au gel des salaires qui leur avait été imposé. Quelques semaines plus tard, l'État mettait fin à la grève en ordonnant le retour au travail. Certains ont déclaré que le gouvernement confirmait ainsi sa volonté d'exclure les salaires de la négociation collective. Le gel des salaires pour deux ans, annoncé le 2 décembre 1992, renforce l'hypothèse d'un changement de politique de l'État dans ses rapports avec ses employés¹.

La négociation collective dans le secteur public fédéral² a subi de nombreuses transformations depuis son introduction en 1967. Le présent article veut retracer cette évolution et identifier les facteurs qui l'ont entraînée. Nous retenons quatre périodes, caractérisées chacune par une politique particulière: les décisions unilatérales (1900-1944), la consultation (1944-1967), les négociations décentralisées (1967-1985) et les négociations centralisées (1985-1991). Auparavant il faut évoquer les principaux modèles théoriques qui caractérisent les rapports entre le gouvernement et ses employés.

1. Modèles théoriques

Plusieurs modèles peuvent synthétiser différentes politiques de l'État dans ses rapports avec ses propres employés. Chacun des cinq modèles retenus peut comporter des variantes, en nombre quasi infini³. Nous définirons les modèles choisis comme s'ils étaient à l'état pur.

Le modèle de détermination unilatérale. Les termes et conditions d'emploi sont déterminés par l'employeur selon des critères qu'il établit seul, sans aucun apport des employés et des associations qui les représentent. (Exemple, le gouvernement fédéral canadien avant 1944.)

Le modèle de la consultation. Comme dans le modèle précédent, l'employeur possède seul le droit de déterminer les termes et conditions d'emploi. Cependant il ne le fait qu'après avoir consulté les associations d'employés. (Exemple, le gouvernement du Canada de 1944 à 1967.)

Le modèle du secteur public sans droit de grève. La détermination de certaines conditions de travail se fait par voie de négociation collective, alors que d'autres conditions sont déterminées par l'employeur avec ou sans consultation auprès des associations d'employés. Les différends sont référés à un conseil d'arbitrage qui rendra une décision exécutoire. (Exemple, le gouvernement de l'Ontario.)

Le modèle du secteur public avec droit de grève. Comme dans le modèle précédent, certains enjeux font l'objet de négociation, alors que d'autres sont déterminés par l'employeur avec ou sans consultation. Les employés et leurs associations peuvent recourir à la grève pour appuyer leurs revendications à l'occasion d'un différend. (Exemple, le gouvernement du Canada depuis 1967.)

Le modèle du secteur privé. La détermination de certains ou même de tous les termes et conditions d'emploi se fait par l'employeur et les associations d'employés dans une négociation collective. En cas de différends, l'employeur peut recourir au lock-out, les employés et leurs associations à la grève. Exemples, les gouvernements de la Saskatchewan depuis 1944 et du Québec depuis 1965.)

*

Plusieurs facteurs influenceront l'État dans son choix d'un modèle ou d'une politique. Il doit tenir compte de ses propres privilèges et de sa nécessaire liberté d'action comme décideur suprême et responsable du bien public, comme aussi des droits que peuvent avoir ses propres employés. Certains de ces droits sont permanents et constants, comme celui du respect personnel et des conditions de travail équitables; d'autres tiennent au contexte socio-politique, comme le droit à la syndicalisation et à la négociation collective. De là découle la possibilité de différentes politiques à différentes époques.

La politique adoptée par l'État s'exprime d'abord dans une ou plusieurs lois adoptées à cet effet. Mais à l'intérieur du cadre législatif, diverses décisions administratives peuvent nuancer sinon modifier la politique gouvernementale énoncée ou impliquée dans les lois elles-mêmes. De plus, la politique du gouvernement à l'égard de ses employés doit tenir compte d'autres politiques générales ou parallèles, comme la politique budgétaire ou une politique particulière disons de lutte à l'inflation.

2. Perspective historique

Vu l'importance du contexte, il importe d'évoquer les différentes politiques successives du gouvernement canadien dans une perspective historique. Contexte, événements et choix de politiques s'entremêleront dans le récit qui suit.

a. Période des décisions unilatérales (1900-1944)

Dès le début du siècle, les employés de la fonction publique fédérale commencèrent à se regrouper en associations. Ces dernières ne tardèrent pas à réclamer le droit de faire des représentations à l'égard des conditions d'emploi de leurs membres. Une telle revendication était, d'une certaine manière, légitimée par la création en 1919 des comités Whitley dans la fonction publique britannique⁴. Mais la demande resta longtemps lettre morte: l'État avait opté, même si c'était de façon implicite, pour une politique de détermination unilatérale des termes et conditions d'emploi de ses employés.

En février 1944, le ministre des Finances annonça à la Chambre des communes, en conformité avec la politique d'amélioration des relations industrielles dans le secteur privé, que le Conseil du Trésor établirait un Conseil national mixte, formé de représentants de l'employeur et des associations d'employés⁵. Le Conseil aurait pour mission de faire des recommandations sur les conditions d'emploi et de rémunération des employés de la fonction publique fédérale. Le gouvernement acceptait ainsi de modifier sa politique en abandonnant le modèle de détermination unilatérale pour adopter un modèle de type consultatif.

b. Période de consultation (1944-1967)

Au cours des années qui suivirent, le gouvernement accepta certaines recommandations du Conseil national mixte, mais il en rejeta bien d'autres. Devant ces résultats décevants, les associations commencèrent à revendiquer le droit de négocier véritablement.

Les salariés et les syndicats du secteur privé jouissaient de ce droit depuis 1944. Une fois accrédité, un syndicat pouvait forcer l'employeur à négocier avec lui. Pourquoi, se demandait-on, en serait-il autrement avec le gouvernement-employeur? La situation sociale et politique du début des années soixante était favorable à la revendication du droit de négocier par les fonctionnaires⁶. Le régime de négociation était solidement implanté dans le secteur privé depuis bientôt vingt ans. Il se présentait comme la formule

idéale pour réaliser une forme de démocratie industrielle. Certaines grèves avaient incommodé le public, mais sans perturber vraiment l'économie du pays. Il était naturel que les associations de fonctionnaires lorgnent de ce côté.

Quelques associations d'employés du secteur public fédéral, entre autres celles des employés des Postes, étaient devenues plus militantes; elles avaient rejeté le Conseil national mixte comme moyen d'obtenir justice et équité⁶. En 1962 et 1963, on avait connu deux gouvernements minoritaires successifs. Lors de la campagne électorale de 1963, les associations d'employés fédéraux obtinrent de chacun des partis politiques la promesse d'introduire pour les fonctionnaires le droit de négocier collectivement s'il était élu. Aussi, le premier ministre Pearson, en 1964, mettait sur pied un comité, présidé par Patrick Heeney, pour proposer un mode d'implantation de la négociation collective dans la fonction publique fédérale⁷.

Suite aux recommandations du comité, le Parlement adoptait en février 1967 la *Loi des relations de travail dans la fonction publique (LRTFP)*. Les modalités de la loi étaient conformes aux recommandations du comité, sauf sur un point d'importance capitale. Le comité avait recommandé que les différends entre le gouvernement et chaque unité particulière soient réglés par voie d'arbitrage. Entre le moment du dépôt du Rapport Heeney, en juillet 1964, et l'adoption de la loi, en février 1967, les employés des Postes avaient déclenché d'importantes grèves, par exemple en juillet et août 1965. Conscient que les Postiers n'accepteraient pas l'arbitrage comme méthode de règlement des différends, et compte tenu du fait que les autres associations n'avaient pas revendiqué le droit de grève⁸, le Parlement décida d'inclure dans la loi la possibilité pour les syndicats de choisir, en cas d'impasse, entre l'arbitrage exécutoire et la conciliation avec droit de grève (LRTFP, art. 36-38).

Les associations d'employés accueillirent avec satisfaction la loi de 1967. Elle constituait, à leurs yeux, une nette amélioration par rapport à la situation sous le régime du Conseil national mixte. Les mois qui suivirent donnèrent lieu à la ruée vers l'accréditation syndicale; celle-ci changeait le statut des associations d'employés en syndicats. Alors que le comité Heeney avait proposé l'adoption du modèle du secteur public sans droit de grève, le Parlement, en donnant aux syndicats la possibilité de choisir la méthode de règlement des différends, leur accordait le pouvoir de décider eux-mêmes quel modèle de politique gouvernementale s'appliquerait à leur égard. Le législateur comptait que seuls les postiers se prévaudraient du droit de faire la grève. Ainsi, le modèle recommandé par le comité Heeney et sans doute

privilegié par le législateur serait vraiment celui de la très vaste majorité des employés. La situation évoluera autrement, et le modèle sera graduellement mais profondément transformé.

c. Période de négociations décentralisées (1968-1985)

Suite à l'adoption de la *Loi des relations de travail dans la fonction publique*, la grande majorité des unités nouvellement accréditées optèrent pour l'arbitrage comme méthode de règlement des différends. Au milieu des années 1970, la situation n'avait guère changé. Ainsi, le 31 mars 1974, 41 des 49 unités de négociation accréditées et affiliées à l'Alliance de la fonction publique du Canada (AFPC) étaient encore sous le régime de l'arbitrage. Des 8 unités qui avaient opté pour la conciliation, 6 d'entre elles étaient formées de cols bleus⁹. La situation allait changer au cours des dix années suivantes.

En mars 1978, des 76 unités accréditées, 34 auront choisi la route de la conciliation avec droit de grève¹⁰. Ce changement peut s'expliquer par deux facteurs: le premier a trait à la portée limitée de l'arbitrage, le second aux contrôles gouvernementaux sur les prix et les salaires¹¹. Une revue des règlements salariaux entre 1968 et 1975 démontre que le fait d'avoir choisi l'arbitrage ou la conciliation n'était pas une variable significative pour expliquer les différences dans le niveau des augmentations reçues¹². On peut en conclure que les limites imposées par la loi au pouvoir des arbitres constituent un facteur explicatif plus important du changement de méthode de règlement que le contenu des décisions elles-mêmes. La deuxième explication proviendrait d'une volonté syndicale d'exercer le droit de grève à la levée des contrôles des salaires, en vigueur de 1975 à 1978. Dans la seule année 1975-76, 7 unités de négociation de l'Alliance décidèrent d'opter pour la conciliation au lieu de l'arbitrage, incluant les deux groupes les plus importants, les administrateurs de programmes (20,715) et les commis aux écritures (46,406)¹³.

A l'automne de 1980, le groupe des commis aux écritures exerce le droit de grève qu'il avait nouvellement choisi. Suite à des offres salariales initiales équivalant à moins de la moitié du taux d'inflation, les commis rejetèrent la recommandation de l'Alliance et déclenchèrent une grève de deux semaines. Celle-ci se termina par une loi de retour au travail, mais avec des augmentations salariales égales au taux d'inflation¹⁴. La grève eut pour effet de stimuler le militantisme au sein de l'Alliance¹⁵.

La période de 1967 à 1982 aura donc été marquée par une transformation du modèle de négociation collective. Pour régler la majorité des conflits, on est passé de l'arbitrage à la grève, non pas suite à un changement dans la politique gouvernementale, mais par l'exercice de la part des employés d'un choix qui leur avait été accordé dans la loi elle-même.

Le nouveau militantisme des membres de l'Alliance et de ses dirigeants sera vite mis à l'épreuve. Au moment où plusieurs groupes d'occupation négociaient ou se préparaient à négocier, le gouvernement introduisit le projet de loi C-124 qui devint, le 4 août 1982, la *Loi sur les restrictions salariales du secteur public*. Face à une importante récession et à de sérieux problèmes budgétaires, le gouvernement fédéral suspendit pour deux ans sa politique de négociation collective avec ses employés. Il retournait temporairement à une politique de détermination unilatérale des conditions d'emploi. La loi accordait des augmentations de rémunération d'au plus 6% la première année et 5% la deuxième année¹⁶. Malgré les nombreuses protestations, menaces de grèves et recours aux tribunaux de la part des syndicats, la loi sera maintenue¹⁷. Les syndicats utiliseront ces deux années pour se préparer à la ronde qui suivra la période des 6% et 5%.

Le passage des unités de l'arbitrage à la conciliation s'est poursuivi et ce, en dépit d'une décision de la Cour suprême, en août 1982, visant les employés désignés. La décision remettait au gouvernement le soin de désigner comme essentiel, en dernier ressort, le nombre d'employés qu'il jugera nécessaire¹⁸. Le nombre d'employés désignés comme essentiels augmenta sensiblement dans les mois qui suivirent, diminuant ainsi l'efficacité d'un arrêt de travail par le groupe en cause.

d. Période de négociations centralisées (1985-1991)

Dès 1979, les délégués au congrès de l'Alliance adoptèrent une résolution à l'effet de privilégier la négociation concertée¹⁹, processus par lequel seraient coordonnées les négociations des unités ayant des intérêts communs²⁰. L'Alliance profita du temps d'arrêt des négociations, imposé par la loi C-124, pour se préparer à une forme de négociation concertée qui couvrirait le plus grand nombre possible d'unités de négociation²¹. À l'occasion de la campagne électorale de 1984, les syndicats ont pris contact avec les chefs des trois grands partis politiques; le parti conservateur et le NPD se déclarèrent d'accord pour rationaliser le processus de négociation et regrouper différentes unités autour d'une même table²². Le 4 septembre

1984, le parti conservateur est porté au pouvoir. En juillet 1985, l'Alliance et le Conseil du trésor en arrivent à une entente de principe en vue de négocier une convention qui s'appliquerait à la majorité des unités de négociation²³.

Le nouveau système prévoyait une négociation à deux paliers. Au palier central, la convention cadre regrouperait, pour toutes les unités de négociation visées, tous les articles des anciennes conventions collectives, à l'exception des salaires, des vacances, des horaires de travail, des primes et des changements technologiques. Au second palier, les négociations continueraient à se faire unité par unité; elles traiteraient des matières exclues de la convention cadre. Dans le cas des conventions d'unité, les différends seraient réglés comme par le passé. Dans le cas de la convention cadre, les parties s'en remettraient à un «nouveau» processus, appelé la conciliation exécutoire. Ce processus, prévu dans la LRTFP (art.89) mais jamais encore utilisé, tient à la fois de la conciliation et de l'arbitrage. La recommandation du conseil de conciliation est acceptée comme exécutoire par les parties. L'avantage c'est que, comme en cas de conciliation, tous les enjeux qui font partie du différend peuvent faire l'objet de la recommandation du conseil de conciliation.

De son côté, l'Institut professionnel décidait, au nom de 19 de ses 26 groupes, d'adhérer au nouveau processus. Il s'entendit même avec le Conseil du Trésor pour que les deux paliers soient fusionnés en un seul, de sorte que tous les enjeux fassent partie de la convention cadre, et que tous les sujets traités en négociation puissent être référés à la conciliation exécutoire²⁴. Le Conseil du trésor acceptait de soumettre à la décision d'une tierce partie tous les enjeux de la négociation, y compris les salaires; pour sa part, le syndicat renonçait à son droit de grève pour les groupes visés. Un nouveau processus était ainsi réalisé. Il en est résulté une convention cadre traitant de toutes les matières négociables pour les 19 groupes de l'Institut.

Pour 35 unités de l'Alliance, la convention cadre traitait d'environ 80% des matières contenues dans leurs anciennes conventions. Les 35 conventions négociées une à une couvraient les matières exclues de la convention cadre.

Les débats de cette ronde de 1985-1986 ont porté sur le processus plus que sur le contenu. De façon générale, les augmentations salariales furent légèrement inférieures à l'inflation. Quant aux autres conditions de travail, elles demeurèrent pratiquement inchangées, si ce n'est par l'addition d'un

plan dentaire universel. La politique gouvernementale visant le cadre des négociations collectives avec les employés de l'État s'est trouvée profondément changée, sans que la loi ait été modifiée.

Le processus de négociation adopté en 1985 a fait l'objet d'un solide consensus interne à l'Institut professionnel. Il n'est pas surprenant que ce dernier se soit entendu avec le Conseil du trésor pour maintenir la même procédure pour les négociations qui devaient débiter en 1988.

La situation était fort différente à l'Alliance. Les dirigeants et les militants voulaient conserver la convention cadre, mais ils voulaient aussi retrouver leur plein droit de grève, auquel ils avaient renoncé en acceptant le conseil de conciliation exécutoire. Les délégués au congrès de 1988 refusèrent de renouveler leur accord à la conciliation exécutoire qu'ils avaient acceptée pour la seule ronde de 1985²⁵. Les conventions collectives expiraient entre la fin de 1987 et le milieu de 1988. Quelques mois auparavant, l'Alliance amorça des discussions avec le Conseil du Trésor; elle revendiquait un système selon lequel cinq conventions cadres seraient négociées, chacune regroupant des unités avec des intérêts communs²⁶; la négociation devait viser toutes les clauses comprises dans les conventions des unités et dans la convention cadre. Ce système permettrait à l'Alliance d'atteindre son double objectif, la convention cadre et le maintien du droit de grève. Le Conseil du Trésor refusa, craignant qu'il en résulte un débalancement du pouvoir de négociation, surtout si le droit de grève devait être exercé simultanément par les 35 unités. Faute d'entente entre les parties sur un type de procédure, les négociations débutèrent dans le chaos; les parties durent s'en remettre à la procédure qui existait auparavant et qui consistait à négocier 35 conventions séparées.

L'Alliance présenta les mêmes revendications pour toutes les unités de chacun des 5 groupes correspondant aux 5 conventions cadres qu'elle avait proposées. Le Conseil du Trésor décida de négocier sur la base de chaque unité accréditée. Les parties s'adressèrent à la Commission des relations de travail dans la fonction publique, s'accusant mutuellement de négocier de mauvaise foi. Le gouvernement venait tout juste de nommer Ian Dean, jusque là leader parlementaire des néo-démocrates, comme président de la Commission. Dean, dans un geste sans précédent, força les parties à retourner à la table de négociation et à s'entendre sur une procédure. Il proposa même les termes de l'entente à l'égard de la procédure²⁷. Les parties acceptèrent finalement sept (7) tables de négociation. L'Alliance maintenait ainsi son droit de grève, et

les négociations collectives pourraient être coordonnées²⁸. Au printemps de 1989, les parties en arrivaient à une entente de principe sur le contenu des conventions en cause. Elles furent ratifiées par 32 des 35 unités. Quelques mois plus tard, les trois autres unités (programmes de bien-être, équipages de navires, services hospitaliers) déclenchèrent une grève qui se termina par une loi forçant le retour au travail des syndiqués²⁹.

Sauf sur un point, les résultats de cette ronde étaient minimes: les augmentations salariales consenties ne permettaient aux salariés que de maintenir leur pouvoir d'achat. Par contre, l'Alliance avait réussi à forcer l'État à changer sa politique de négociation. Elle se trouvait dans une excellente position pour la ronde suivante: le processus qu'elle souhaitait avait été mis en place, et les conventions collectives comportaient des dates d'échéance rapprochées les unes des autres. Cette victoire sur le processus aura cependant coûté à l'Alliance quelques milliers de membres: deux groupes n'ont pas apprécié de se voir placés de force sous la conciliation avec droit de grève³⁰.

Après avoir passé plus de temps, dans les rondes de 1985 et de 1988, à négocier la procédure que la convention collective elle-même, le Conseil du trésor et l'Alliance s'entendirent, dès l'été de 1990, sur le processus qui s'appliquerait à la prochaine ronde de négociation³¹. Cette entente était pratiquement identique à celle de 1988. Les parties se mirent aussi d'accord sur une nouvelle formule pour déterminer les postes désignés comme essentiels³². Cette ronde commençait donc sur une note positive. Quant aux négociations entre l'Institut et le Conseil du trésor, elles allaient se dérouler selon le processus établi en 1985: la conciliation exécutoire serait utilisée pour régler les différends.

L'optimisme créé par les ententes pré-négociations aura cependant vite fait de disparaître. Le budget fédéral du 26 février 1991 vint mettre fin à tout espoir de négocier un règlement salarial satisfaisant: le gouvernement y annonçait que la masse salariale serait gelée pour 1991-92, et augmentée jusqu'à un maximum annuel possible de 3% pour 1992-93 et 1993-94³³. Le gouvernement expliqua qu'il n'avait pas d'autre choix, devant la croissance du déficit et la sévérité de la récession qui frappait l'économie canadienne. Il s'ensuivit une mobilisation syndicale qui devait mener, en septembre 1991, à la grève de dizaines de milliers de membres de l'Alliance. Quelques semaines après la présentation du budget, l'Alliance avait demandé à ses membres de lui accorder un mandat de grève. Elle obtint une majorité relativement faible: 62%

des membres qui ont voté ont accordé le mandat sollicité³⁴. Devant le peu d'espoir de faire revenir le gouvernement sur sa décision et la faible majorité obtenue lors du vote, il n'est pas surprenant de constater que le mot d'ordre syndical ne fut pas respecté partout³⁵.

Il n'en demeure pas moins que la majorité des salariés ayant le droit de grève respectèrent la consigne syndicale. Le 9 septembre 1991, environ 70 000 salariés débrayaient. Une semaine après le déclenchement de la grève, le gouvernement introduisit à la Chambre des communes une loi spéciale qui forcerait le retour au travail des grévistes. Toutefois, suite à une intervention du NPD, le gouvernement accepta de reporter l'adoption de la loi en échange d'une suspension de l'action de grève et d'une reprise des négociations³⁶. Dans les jours qui suivirent, le Conseil du trésor changea sa position à l'égard des salariés gagnant moins de 27 000\$: il leur offrit un forfaitaire de 500\$ à la signature de la convention. L'Alliance rejeta cette offre et la grève reprit le 30 septembre. La loi fut alors rapidement adoptée et les salariés retournèrent au travail le 2 octobre³⁷. La majorité d'entre eux n'avait rien gagné.

Quoique le gouvernement ait réussi à implanter sa politique salariale, il n'a fait aucun gain politique pendant la grève. Les sondages d'opinion avant et après la grève démontrent que cette dernière n'a eu aucun impact sur la popularité du gouvernement. Là où le gouvernement a peut-être le plus perdu c'est dans la qualité de sa relation avec ses employés et ce, à un moment où il tente d'introduire d'importantes réformes dans la fonction publique par le biais de son projet Fonction Publique 2000³⁸.

Le gouvernement conservateur, qui avait réussi à améliorer les relations de travail avec ses employés, a pratiquement annihilé en une seule ronde de négociation les efforts qu'il avait déployés au cours des 7 années précédentes. Pour des raisons évidentes, il a accordé la priorité au contrôle du déficit, de la dette publique et de l'inflation. Tout nécessaire qu'elle soit, cette priorité a eu comme effet que la politique de l'État visant les relations de travail avec ses employés a été, encore une fois, suspendue et remplacée par une politique de détermination unilatérale des conditions d'emploi.

De son côté, l'Alliance a prouvé qu'elle pouvait mobiliser ses membres et mener une grève nationale. Elle doit cependant en payer le prix. La grève lui a coûté plus de 20 millions et a asséché son fonds de grève. De plus, peu

de temps après la grève, le groupe des Achats et approvisionnements (PG) quittait ses rangs pour rejoindre ceux de l'Institut. L'Alliance perdait ainsi 2 200 membres et des revenus annuels approximatifs de 1 000 000\$. Enfin, le syndicat devra décider du sort des dizaines de milliers de ses membres qui ont refusé d'aller en grève. Les statuts et règlements du syndicat prévoient que ces derniers doivent être privés de leur statut de membre pour une période maximale de cinq ans. Dans la mesure où la sanction sera appliquée, il en résultera des tensions internes et un affaiblissement syndical lors de la prochaine ronde de négociations.

3. Points majeurs

Il importe de dégager les points majeurs de l'évolution que nous venons d'esquisser. Il faut d'abord souligner les caractéristiques particulières de la négociation avec le gouvernement fédéral. Une question primordiale: la boucle s'est-elle définitivement refermée? Pourquoi: le problème des unités morcelées, regroupées ou non, contient-il la réponse? ou serait-ce l'arbitrage? ou la suspension répétée du droit de négocier les salaires? Quoiqu'il en soit de la raison, quels sont les résultats de l'exercice, du moins quant aux salaires et aux avantages sociaux? Tels sont les points principaux que nous tenterons de dégager.

a. Caractéristiques particulières

Avec la loi de 1967, l'État fédéral accorde à ses employés le droit de se syndiquer et de négocier une partie de leurs conditions d'emploi, pas toutes⁹. Tout ce qui est déjà régi par une loi est exclu des matières négociables, en particulier ce qui relève de la Commission de la fonction publique: la classification, la dotation, incluant les promotions, mais aussi les pensions, l'allocation des ressources et l'organisation de la fonction publique (LRFP art. 7 et 57).

Les unités de négociation ne sont pas déterminées selon la demande des associations requérantes: la loi établit le type d'unité qui peut être accrédité. Ce sont en quelque sorte des unités de métier, définies par l'occupation exercée, mais à la grandeur de toute la fonction publique, d'un océan à l'autre (art. 28-40). Pas question d'unités par établissement, ou par localité, ou par ministère. Les regroupements ne sont pas interdits, mais ils ne sont ni encouragés, ni même prévus. Il y aura pas loin d'une centaine d'unités qui négocieront avec le Conseil du trésor, mais séparément, dans la quasi-totalité des cas.

Le libre choix du mode de règlement des conflits - arbitrage ou conciliation et grève - laissé complètement au syndicat, moyennant quelques contraintes de procédure, est un exemple unique parmi tous les modèles de relations du travail (art. 37). En cas d'arbitrage, l'arbitre n'aura pas juridiction pour statuer sur tous les points en litige, mais seulement sur les salaires, les heures de travail, les congés et les mesures disciplinaires (art. 69). Par contre, devant le conseil de conciliation, toute matière négociable selon les termes de la loi peut faire l'objet de l'intervention conciliatrice: aucune restriction n'y est imposée (art. 79-83).

En cas de recours à la grève, l'État doit protéger le public qui pourrait être affecté. Il a choisi de le faire en désignant certains employés comme essentiels qui, à ce titre, ne pourront pas faire la grève mais devront poursuivre leur prestation de travail (art. 36-38).

La négociation avec le gouvernement fédéral comporte donc, dès le départ, plusieurs limites et contraintes, par comparaison avec la négociation telle qu'elle se pratique dans le secteur privé.

b. La boucle s'est-elle refermée?

Un coup d'oeil d'ensemble permet-il de reconnaître, dans l'évolution de la politique gouvernementale par rapport à ses employés, une progression constante (à la manière d'une flèche), ou un mouvement ascendant puis descendant (comme un dos d'âne), ou tout simplement une boucle qui se referme et qui nous ramène au point de départ? Il est impossible de répondre avec certitude. Mais l'orientation générale ressemble certainement à un dos d'âne, sinon à la boucle qui se referme. (Voir le Tableau I.)

Alors qu'au début du XX^e siècle, le gouvernement appliquait une politique de détermination unilatérale des conditions d'emploi, sans l'avoir jamais définie comme telle, l'évolution s'est faite vers une détermination bilatérale, d'abord par consultation, puis par négociation. La négociation fut introduite par voie de législation. Commencée d'une manière très morcelée et accompagnée d'un choix massif du règlement des impasses par l'arbitrage, elle a évolué d'abord lentement vers quelques regroupements, pour en arriver ensuite rapidement, à la fin des années 1980, à une formule très centralisée, qui englobe plus de 80% des fonctionnaires ayant le Conseil du trésor comme employeur direct.

TABLEAU I
FACTEURS EXPLICATIFS DES CHANGEMENTS DE POLITIQUE

Politique établie	Facteurs explicatifs
1944 Création du Conseil national mixte	Droit de négocier accordé au secteur privé
1957 Bureau de recherche sur les traitements	Volonté d'accroître la qualité de l'information mutuelle des parties
1967 Droit de négocier et droit de grève	Promesse électorale et grèves des postiers
1984 Convention cadre	Engagement électoral
1988 Convention cadre avec droit de grève	Pressions syndicales et intervention de la CRTFP obligeant à négocier
1991-95 Gel des salaires	Déficit et dette publique

Cette apparente victoire syndicale cachait de sérieuses faiblesses. Poussée à un tel point de centralisation, la négociation se trouvait à impliquer pratiquement toute la masse salariale. Une telle situation, conjuguée aux problèmes économiques de la fin des années 1980 et du début des années 1990, ne permet plus de négocier véritablement les clauses économiques des différentes conventions collectives. Autrement le Parlement remettrait aux négociateurs gouvernementaux sa responsabilité première d'agir comme gouvernement responsable, en matière d'impôts à recueillir et de dépenses à effectuer.

La grave récession que nous connaissons depuis une dizaine d'années s'ajoutant à la crise budgétaire de l'État, celui-ci ne peut pratiquement plus faire autre chose que de décréter un gel des salaires de ses employés: il l'a fait pour les années 1991-93; il l'annonce également pour 1993-95. Pour ce qui regarde les salaires et autres dispositions économiques de la convention, nous sommes revenus à la case de départ, la détermination unilatérale du début du siècle. Là-dessus, la boucle est refermée. Probablement pas pour ce qui concerne les autres clauses. Reviendrons-nous à la négociation des salaires? Peut-être, mais la grandeur du déficit et de la dette nationale ne le laisse guère prévoir.

c. Centralisation et règlement des impasses

Au moment de sa conception, le système de négociation dans la fonction publique fédérale prévoyait le morcellement des unités de négociation et le recours à l'arbitrage comme le moyen normal de régler les différends qui pourraient survenir. Déçus des résultats obtenus par l'arbitrage et poussés par divers éléments du contexte économique et social, les syndicats exercèrent des pressions de plus en plus fortes pour centraliser le processus. L'État a accepté assez facilement les différentes modifications qui ont conduit à un régime centralisé et fortement coordonné en 1991; il y trouvait sans doute des avantages: uniformisation des conditions de travail, réduction du nombre de négociations forcément répétitives, possibilité accrue d'interventions politiques majeures.

L'État n'a été l'initiateur d'aucune des importantes modifications survenues au cours des 25 dernières années, soit depuis l'adoption de la loi de 1967. Il est demeuré relativement passif, se contentant de réagir aux demandes et aux pressions de l'acteur syndical. Durant tout ce temps, le cadre législatif n'a pas été modifié: les quelques changements introduits ne visaient que des points mineurs. Le système réel a été modifié du tout au tout - tant par une centralisation considérable que par le choix massif de la conciliation et de la grève - sans aucune modification importante au cadre légal du régime. Le changement s'est opéré par suite d'une série de décisions administratives, généralement à la demande de l'acteur syndical.

La centralisation et le recours accru à la grève devaient normalement accroître le pouvoir syndical. Du moins il semble bien qu'on le croyait. Dans le nouveau type de rapports gouvernement-syndicats d'employés, l'État-employeur a perdu beaucoup de souplesse, et les syndicats également. L'État refusera de faire des compromis, que ce soit à l'égard de sa politique salariale ou de toute autre politique impliquant une augmentation des dépenses publiques. Le contexte économique aidant, il aura plus facilement l'appui de la population. La nouvelle politique, dans le contexte concret où elle s'applique, semble bien accroître le pouvoir patronal plus que le pouvoir syndical de négociation.

Quant au lien de causalité, la centralisation des négociations et la possibilité de grèves impliquant 100 000 fonctionnaires a certainement joué un rôle important dans le retour des décisions unilatérales du gouvernement.

d. Négociations suspendues

Depuis l'adoption de la loi de 1967, la libre négociation des conditions de travail entre le gouvernement et les syndicats de ses employés a été interrompue à trois reprises, soit de 1975 à 1978, de 1982 à 1984 et de 1991 à 1993. Contrairement aux contrôles des salaires de 1975, qui s'appliquaient à toute l'économie, ceux de 1982 et de 1991 sont limités au secteur public. Le gouvernement justifie ces mesures sélectives en invoquant le besoin de limiter les dépenses publiques⁴⁰. Mais de telles mesures ont peu d'impact sur les dépenses publiques: seulement 8% des dépenses fédérales sont consacrés aux salaires. L'objectif poursuivi est plutôt d'ordre politique; le gouvernement veut prouver sa volonté de limiter les augmentations salariales et inciter par là le secteur privé à en faire autant. Enfin, il serait difficile de justifier aux yeux des payeurs de taxes une amélioration des salaires des fonctionnaires quand tous les travailleurs du secteur privé subissent eux-mêmes un gel ou un recul de leurs salaires.

Le fait de suspendre aussi fréquemment la négociation avec ses employés, ajouté aux problèmes contextuels, permet de soulever la question: la négociation est-elle un moyen approprié - sinon le moyen le plus équitable - de déterminer les conditions de travail des employés de l'État? Il y en a peut-être d'autres.

e. Résultats

La plupart des Canadiens considèrent que les fonctionnaires fédéraux jouissent de bonnes sinon d'excellentes conditions de travail. D'un autre côté, il faut noter que les règlements salariaux intervenus au cours des vingt dernières années ont été conformes aux objectifs de la politique salariale du Conseil du trésor. Ce dernier n'a fait que très peu de compromis sur le sujet⁴¹. Les salaires ont augmenté dans les périodes de prospérité, et ils ont à peu près suivi la croissance du coût de la vie dans les autres. Aujourd'hui, la situation des finances publiques et le discours gouvernemental laissent présager que la politique de détermination unilatérale l'emportera sur la négociation au cours de la prochaine décennie. Le gel des salaires prévu pour 1993-94 et 1994-95 va dans le même sens. Nous pouvons pratiquement conclure que, sauf quelques situations bien particulières, les niveaux de salaires dans la fonction publique fédérale ne sont plus négociables, et qu'ils ne le seront pas dans un avenir prévisible; ils feront plutôt l'objet de décisions unilatérales.

Du côté des avantages sociaux, il y a eu peu de changement au cours des dernières années. La négociation centralisée n'a pas réussi à uniformiser les avantages des groupes concernés, les parties se contentant de reproduire les droits acquis des différentes unités. Le plan dentaire actuellement en vigueur résulte d'une promesse électorale et de la recommandation exécutoire du Bureau de conciliation de 1985⁴². Le régime de congés parentaux, applicable à la plupart des groupes depuis 1985, aura été obtenu par les commis en 1981: le gouvernement leur avait fait alors des offres alléchantes pour ne pas revivre le conflit de travail de 1980.

La négociation collective centralisée n'a pas donné les résultats qu'on en attendait. Même si le processus adopté a été celui que proposaient les syndicats, leur pouvoir de négociation ne s'est pas accru. Sauf pour quelques bénéfices d'appoint, les résultats sont décevants, presque nuls. En un sens, le nouveau processus a facilité à l'État-employeur la tâche de contrôler les salaires, et il a rendu difficile la solution des problèmes des groupes particuliers: quand tout l'ensemble est impliqué, il est pratiquement impossible d'introduire des exceptions, tout justifiées qu'elles puissent être.

4. Le contexte actuel

Le contexte jouera un rôle déterminant dans l'avenir de la négociation entre le gouvernement et les représentants de ses employés. Nous nous arrêterons à la conception de l'État dans la société contemporaine, à la situation des finances publiques et au projet de réorganisation de la Fonction publique fédérale, connu sous le nom de Fonction publique 2000. Face au gouvernement il faut aussi considérer l'organisation et le pouvoir des syndicats.

a. Concept et rôle de l'État

Le rôle de l'État, tel que nous l'avons connu jusqu'ici, est fortement remis en question⁴³. L'hésitation à ce sujet se retrouve dans toutes les démocraties industrielles contemporaines. Rosanvallon attribue ce questionnement à une redéfinition des niveaux d'inégalités économiques acceptables entre les citoyens⁴⁴. Plus immédiatement ces interrogations découlent de phénomènes économiques, sociaux et culturels. Restrictions budgétaires, dette publique, avenir économique incertain, valeurs sociétales plus conservatrices, individualisme des citoyens, autant de notions qui

guideront le gouvernement dans ses prises de décisions et dont il devra tenir compte s'il veut maintenir sa légitimité. L'autorité publique ne survit que si elle possède une assise idéologique solide dans la société⁴⁵.

De ce changement dans les valeurs, il résultera un débat sociétal qui portera sur le maintien ou l'abandon de certains services, interventions et programmes existants. Au début des années 1980, des gouvernements aux politiques plus conservatrices ont été portés au pouvoir dans la plupart des grandes démocraties occidentales, y compris au Canada. C'est là la toile de fond qui guidera l'État dans ses interventions et ses prises de décisions, entre autres celles qui concernent sa politique de relations du travail avec ses employés.

Des phénomènes comme la globalisation des échanges, la compétitivité, la restructuration de l'économie ont un impact certain sur l'environnement dans lequel le système des relations de travail du secteur public évolue, à tout le moins par le fait que le système ne fonctionne pas en vase clos et qu'il subit l'influence du secteur privé⁴⁶. Le régime de négociation du gouvernement fédéral sera cependant plus influencé par des questions comme la dévolution des services⁴⁷, la privatisation et la sous-traitance, ainsi que par l'état des finances publiques. Dans cette perspective, le gouvernement fédéral a, au cours des dernières années, privilégié la déréglementation, la privatisation et la sous-traitance. Ces décisions avaient un caractère dogmatique et philosophique autant que rationnel. Elles reflètent une orientation selon laquelle les décideurs publics veulent laisser la voie libre aux forces du marché, en diminuant la réglementation et en transférant au secteur privé la responsabilité de certaines tâches.

b. Finances publiques

Même si personne n'a de solution au problème des finances publiques, il y a un consensus certain sur le fait que quelque chose doit être fait. Le déficit fédéral pour l'année 1990-91 a été de 30,5 milliards, et il devrait être de plus de 34 milliards en 1992-93. La dette publique atteignait en mars 1992 près de 450 milliards⁴⁸. Le remboursement des frais d'intérêts de cette dette coûtera aux Canadiens la somme de 41 milliards en 1992-93, ce qui équivaut à environ 30 % des dépenses du gouvernement fédéral. Les coûts liés à la dette demeureront sensiblement les mêmes d'ici la fin du siècle. Si on ne tient pas compte des intérêts sur la dette, le gouvernement fédéral dépense moins que le montant de ses revenus, et cela depuis 1989-90. La plus grande

partie de ce qu'il dépense, en plus des intérêts sur la dette, est versée en paiements de transfert aux individus, aux entreprises et aux provinces. La marge de manoeuvre qui lui reste est très mince.

La situation budgétaire du gouvernement devrait s'améliorer dès que l'économie canadienne reprendra de la vigueur. Elle demeurera cependant précaire, compte tenu de la taille du déficit. La politique salariale du gouvernement continuera sans doute à refléter une volonté ferme de maintenir les augmentations salariales au plus bas niveau possible. Aussi une augmentation du salaire réel est peu probable. On peut pratiquement conclure que, dans la situation concrète actuelle, la politique gouvernementale ne permet plus la négociation des salaires.

Dans un tel contexte, comment la machine gouvernementale assumera-t-elle ses responsabilités? Les lois, règlements et structures de la fonction publique datent du milieu des années 1960. D'où une volonté de changement pour assurer une plus grande efficacité et beaucoup plus de souplesse. Des propositions en ce sens font l'objet d'un projet de renouvellement global de la fonction publique que le gouvernement a nommé Fonction Publique 2000.

c. Fonction publique 2000

Le projet Fonction publique 2000 consiste en une vaste initiative managériale, annoncée le 12 décembre 1989 par le premier ministre du Canada, et qui vise à moderniser la fonction publique fédérale pour lui permettre de faire face aux nouveaux défis⁴⁹. Elle comprend différents volets dont certains auront un impact sur les relations de travail et la négociation collective. Ces volets traitent de la rémunération et des avantages sociaux, de la gestion, des relations de travail et de la classification.

En matière de classification, Fonction publique 2000 prévoit que les 73 groupes actuels d'occupation seront fusionnés en 23 groupes. Cette fusion comprend la création du groupe «GE» (*government employees*) qui inclura la grande majorité des employés de bureau, spécialisés et non spécialisés, dans les présentes catégories du soutien administratif et de l'administration. Le nouveau groupe comptera plus de 100 000 employés, qui seront répartis dans six niveaux (GE-1 à GE-6) avec un écart salarial d'environ 50 000 \$ du niveau 1 au niveau 6. Une fois le groupe créé et les anciennes classifications converties aux nouvelles, les employés seront affectés à un des six niveaux selon le poste qu'ils occupaient au moment de la conversion. Quand l'exercice sera complété, l'employeur pourra déplacer les employés d'un poste à l'autre

du même niveau: ils ne seront plus assignés à un poste mais à un niveau. Cela lui accordera plus de souplesse et simplifiera les processus de classification, de dotation et de déploiement.

Il est évident qu'une telle transformation aura des impacts sur la négociation collective, au niveau du processus et au niveau de la négociation des échelles de salaires³⁰. Le premier impact sera la fusion des anciens groupes d'occupation, permettant ainsi la négociation centralisée. La plupart des occupations qui forment le futur groupe «GE» sont représentées par l'Alliance; celle-ci a négocié leurs conditions de travail à deux tables, dont les travaux étaient étroitement coordonnés. Il ne s'agira donc en pratique que de la formalisation d'un processus déjà existant. Quant aux groupes qui font partie d'un syndicat différent, des dispositions transitoires leur permettront de mener leurs propres négociations³¹. Les discussions seront plus difficiles sur les salaires attachés à chacun des niveaux des nouveaux regroupements, particulièrement dans le cas du groupe «GE». Il a été décidé que l'exercice de conversion n'impliquerait aucune dépense additionnelle. Il y aura donc des gagnants et des perdants. L'implantation des nouvelles échelles de salaires constituera un irritant lors de négociations futures: le syndicat s'est donné pour objectif qu'aucun des 100 000 salariés visés ne subisse de pertes suite à la conversion³².

La loi C-26, qui s'inspire de Fonction publique 2000, modifie plusieurs lois relatives à la fonction publique du Canada³³. En matière de relations du travail, on note les trois changements suivants: une définition plus étendue des postes exclus de l'accréditation syndicale, une plus grande intervention possible de la Commission des relations de travail et l'élargissement des objets qui peuvent être soumis à un arbitre pour sentence exécutoire. Les matières négociables demeurent les mêmes: la classification et la dotation continueront d'être exclues du processus. Dans les changements apportés, seul l'élargissement des enjeux qui peuvent être envoyés à l'arbitrage paraît être un changement vraiment important. Il pourrait entraîner le retour éventuel de certains groupes à la route de l'arbitrage. Les changements visant la rémunération, les avantages sociaux et la gestion ne sont pas inclus dans le projet de loi C-26: ils peuvent être implantés sans aucun amendement législatif.

En matière de rémunération, le Conseil du trésor se propose d'introduire, sans augmenter le coût global, un régime qui comporterait des primes au rendement et certains avantages au choix de l'employé. Lors des

négociations visant le groupe du Service extérieur, en 1991, le Conseil du trésor a fait accepter le principe des primes au rendement, en y consacrant 0,75 % de la masse salariale⁵⁴. De telles initiatives soulèveront une forte résistance de la part des deux grands syndicats; ceux-ci s'opposeront à la fois aux primes de rendement et aux avantages laissés au libre choix de chacun.

Quant aux mesures visant les modes de gestion, elles auront un impact indirect sur la négociation et un impact direct sur les relations patronales-syndicales. Dès avril 1993, les ministères recevront une autorité accrue sur les budgets qui leur sont alloués⁵⁵. Ils pourront dorénavant décider, à condition de demeurer à l'intérieur de leur budget, du nombre d'employés qu'ils embaucheront. Ils auront alors la latitude d'établir eux-mêmes la combinaison la plus efficace entre les ressources matérielles et humaines⁵⁶. Cette initiative, même si elle peut comporter des éléments positifs, fait craindre aux syndicats qu'il en résulte une baisse des niveaux de classification et une diminution du nombre de postes permanents⁵⁷.

Dans ce nouveau contexte, les ministères auront un intérêt direct dans la négociation. Toute augmentation des coûts résultant du renouvellement d'une convention collective leur sera refilee⁵⁸. Il devient d'autant plus important de maintenir les augmentations de salaire au minimum. Par contre, la présence des ministères à la table de négociation pourrait amener une plus grande ouverture à l'égard d'enjeux qui ont trait à l'organisation du milieu de travail⁵⁹. Enfin, il est important d'ajouter que Fonction publique 2000 prône, là où il est pratique de le faire, la décentralisation de la prise de décision, que ce soit des agences centrales vers les ministères, ou des bureaux chefs des ministères vers leurs points de service. Il devrait se produire un déplacement parallèle du niveau des discussions patronales-syndicales. Un tel déplacement n'affecte pas directement la négociation de la convention collective, mais il aura un impact sur les relations entre les parties. Il en résultera un élargissement des objets de discussion, tant au niveau ministériel qu'au niveau des bureaux locaux.

Même si Fonction Publique 2000 comporte des changements importants, il ne s'agit pas d'une réorientation fondamentale de la politique gouvernementale en matière de relations de travail avec ses employés. Les amendements au cadre légal viennent en quelque sorte confirmer les arrangements administratifs graduellement introduits au cours de la décennie précédente. La liste des

matières négociables demeure la même. Les différences les plus importantes pourraient se retrouver dans les objectifs visés par les parties, le gouvernement recherchant de plus en plus l'efficacité dans ses activités, le syndicat réclamant plus de sécurité syndicale et plus de sécurité d'emploi pour ses membres.

d. Organisation et pouvoir des syndicats

Dans le fonctionnement d'un système de relations de travail, les stratégies et les pouvoirs des acteurs jouent un rôle décisif. L'agenda patronal vient d'être présenté; quant aux pouvoirs de l'État, ils sont connus. C'est pourquoi nous nous attarderons ici au pouvoir syndical, en particulier à celui de l'Alliance de la fonction publique du Canada, qui représente la majorité des employés fédéraux.

L'Alliance, qui regroupe 150 000 employés du gouvernement fédéral, possède une force de frappe beaucoup plus grande que celle de la plupart des syndicats canadiens. Ce potentiel est cependant sérieusement limité, non seulement par le pouvoir de l'employeur, qui est aussi législateur, mais également par différents éléments qui caractérisent sa propre organisation. L'Alliance possède une structure complexe. Elle est composée d'éléments, dont les membres occupent des fonctions fort différentes. Les caractéristiques de tous ces membres de l'Alliance sont très différentes les unes des autres. Les préoccupations varient à l'intérieur d'une même unité de négociation.

L'exemple du groupe de l'administration des programmes (PM), le deuxième en importance, illustre bien cette diversité. L'échelle de salaire du groupe s'étendait en 1991 de 28 000\$ à 64 000\$. Une bonne partie des membres exerce des fonctions de base dans l'administration des programmes, alors que plusieurs milliers d'autres sont des superviseurs de premier niveau ou des agents supérieurs de développement des programmes. De façon générale, les membres du premier groupe se considèrent comme des travailleurs de bureau, alors que les membres du second s'identifient à la structure de pouvoir de l'employeur. S'ajoutent à ce phénomène les disparités régionales, les cultures différentes selon l'occupation (douanier, agente de promotion de la condition féminine, percepteur d'impôt), le ministère d'appartenance, et le reste. Il en résulte d'importantes difficultés, par exemple pour établir un consensus à l'intérieur même d'une unité de négociation. Ces difficultés augmenteront quand on parlera de solidarité avec d'autres unités lors de la négociation d'une convention cadre. Tout cela affaiblit le pouvoir syndical.

La structure même de son organisation est un obstacle important à la capacité d'action de l'Alliance. Celle-ci est composée de syndicats différents, appelés Éléments. Chaque Éléments de l'Alliance regroupe les divers employés d'un ministère, alors que chaque unité accréditée réunit tous les titulaires d'une même occupation à travers toute la fonction publique. La structure de l'Alliance reflète celle des ministères; par contre, la négociation doit respecter les unités d'accréditation, qu'on pourrait désigner comme des unités de métier. À l'Alliance, les représentants des Éléments contrôlent par leur nombre le Conseil d'administration. Celui-ci dirige toute l'organisation entre les congrès triennaux. Ce sont les Éléments qui élisent les délégués aux congrès triennaux. Ceux-ci constituent l'organisme suprême, où les politiques et les orientations syndicales sont votées et où les dirigeants sont élus⁶⁰. Avec une telle structure décisionnelle, il est impossible pour un dirigeant élu de survivre politiquement s'il ne recueille pas l'appui des Éléments. À l'autre bout de l'échelle, les sections locales sont redevables aux Éléments, non pas à l'Alliance. Cette dernière doit donc passer par les Éléments pour rallier les membres des sections locales.

L'Alliance demeure cependant l'agent négociateur. Le développement de la solidarité requise pour négocier avec un employeur comme le gouvernement fédéral deviendra difficile dans une structure bâtie en fonction de la consultation et de la représentation ministérielle, pas en fonction des unités de négociation. Il ne sera pas rare de voir des Éléments prendre des positions contraires à celles de l'Alliance sur des enjeux aussi importants que la ratification d'une convention collective. L'employeur pourra alors en profiter et négocier au niveau ministériel des ententes informelles qui mineront la solidarité de l'ensemble⁶¹.

Le militantisme a considérablement augmenté, au sein de l'Alliance, au cours de la dernière décennie, en réponse surtout à l'appel de certains groupes dont la rémunération allait de faible à moyenne. L'Alliance a adapté sa stratégie, son discours et ses positions en fonction de ces groupes. Elle en a payé le prix, en perdant trois unités: les vérificateurs, les administrateurs financiers et les responsables des achats; les salaires de ces employés se situent nettement au dessus de la moyenne des autres groupes.

Il existe des différences importantes dans le niveau de militantisme entre les salariés des différentes régions et des différents ministères. Les fonctionnaires qui travaillent dans la capitale nationale (ils sont 70 000, le tiers du total⁶²) sont moins militants que les autres. Lors des votes de

grève, les fonctionnaires d'Ottawa votent majoritairement contre la grève. La même attitude se révèle sous d'autres formes. Les contestations à l'encontre des promotions, auprès de la Commission de la fonction publique, n'atteignent à Ottawa que 8,2% de l'ensemble, alors que la même moyenne est de 16,2% dans le reste du pays, soit le double. Une étude des statistiques des griefs montrerait sans doute une tendance comparable. Le faible militantisme des fonctionnaires de la région de la capitale nationale s'explique peut-être par de meilleures conditions d'emploi que dans les régions, où les employés doivent faire face à la pression continuelle du public. Les niveaux de classification sont également plus élevés dans la région de la capitale, et les salariés s'identifient beaucoup plus à la direction.

Krahn et Lowe, dans une recherche empirique, en arrivent à la conclusion que l'histoire des luttes syndicales d'une ville influence l'attitude de ses habitants face au syndicalisme⁶³. McShane propose une explication complémentaire; selon lui, le facteur le plus important pour expliquer le militantisme syndical est de nature «sociale»; il est relié à l'attitude des amis et des parents face au syndicalisme⁶⁴. Il faut en conclure que l'explication du faible militantisme des syndiqués de la région de la capitale nationale trouve aussi des sources en dehors du milieu de travail.

Les disparités du militantisme existent aussi entre les Éléments de l'Alliance, c'est-à-dire entre les employés des différents ministères. Alors que les salariés travaillant à l'Impôt, aux Douanes, dans les pénitenciers ainsi qu'à Emploi et Immigration votaient, en 1991, à 70 % en faveur de la grève, ceux d'Approvisionnement et services, de la Commission de la fonction publique ainsi que d'Énergie, mines et ressources votaient majoritairement contre la grève⁶⁵. Il existe aussi des différences importantes entre les différents ministères dans le nombre de griefs et le nombre d'appels à l'égard de la dotation⁶⁶. Ces différences entre les Éléments ne se limitent pas au militantisme des membres. Certains des Éléments disposent d'importantes ressources humaines et financières qui leur permettent d'offrir toute une gamme de services à leurs membres, alors que d'autres, à cause de leur petit nombre, ne peuvent offrir ces services.

Le pouvoir de l'Alliance sera donc limité par l'hétérogénéité de son membership, la complexité de sa structure de pouvoir et la répartition structurelle du militantisme de ses membres. Elle devra en tenir compte lorsqu'il s'agira de développer ses stratégies de revendication et d'action.

5. L'avenir

Pour évoquer la négociation collective du gouvernement fédéral dans l'avenir, il faut regrouper les principaux éléments recueillis au cours de cet exposé: les acteurs et leurs contraintes (ou les contextes), les stratégies et leur compatibilité, les différents modèles prévisibles, et enfin les principes dont on pourrait tirer une recommandation. Voilà les points que nous considérerons successivement.

a. Les acteurs et leurs contraintes

La situation du gouvernement fédéral ne saurait changer considérablement au cours des prochaines années. La dévolution des services et programmes, les restrictions budgétaires, la déréglementation, la privatisation et la sous-traitance demeureront la préoccupation de l'État fédéral et influenceront les relations du travail des années 1990. Tous ces facteurs environnementaux influenceront les positions et les stratégies des acteurs principaux.

L'État-employeur voudra réduire la taille de la fonction publique et limiter ou bloquer les augmentations de la rémunération. En même temps, il lui faudra maintenir une productivité élevée et retenir à son emploi les employés talentueux. Dans ce but, il utilisera probablement des régimes de rémunération liés au rendement et des avantages sociaux souples et adaptés aux besoins des individus. Les changements envisagés ne peuvent qu'augmenter le climat d'insécurité dans lequel les employés devront travailler. Ils ressentiront un plus grand besoin de se protéger contre l'arbitraire des décisions patronales. Ils pourraient alors se tourner en plus grand nombre vers leur organisation syndicale et revendiquer collectivement des protections sécurisantes. Mais ils peuvent aussi tenter d'assurer leur propre sécurité individuellement auprès de l'employeur. Leurs décisions seront influencées par les stratégies que se donneront les parties en cause.

De leur côté, les syndicats intensifieront sans doute leurs efforts pour négocier de meilleures protections pour leurs membres. La sécurité d'emploi, les mesures limitant la sous-traitance, la rigidité dans les modes de rémunération et dans les avantages sociaux, l'équité salariale et de sévères contrôles sur le télé-travail seront au centre des revendications syndicales⁶⁷. Le rattrapage du recul subi dans le pouvoir d'achat lors de la période de gel des salaires (1991-95) fera aussi partie des préoccupations syndicales futures.

Les moyens que choisiront les acteurs pour atteindre leurs objectifs seront déterminants quant au système des relations du travail. Il est certain que la plupart des changements mentionnés jusqu'ici se produiront. La fonction publique fédérale continuera à se rétrécir, à se retirer de plusieurs champs d'intervention et à s'administrer à moindres coûts. Les syndicats, quant à eux, feront face aux plus grands défis de leur courte histoire.

b. Les stratégies et leur compatibilité

Il est difficile de prévoir le type de relations qui prévaudra au tournant du siècle. Les stratégies adoptées par les parties pourraient bien déterminer le succès ou l'échec des objectifs poursuivis et, en même temps, établir le système de relations du travail qui en découlera. Les stratégies utilisées sont tout aussi importantes que les divers contextes.

En matière de stratégies, rappelons d'abord trois principes établis par Kochan, Katz et McKersie, et repris par Chaykowski et Verma⁶⁸.

- 1° Les décisions affectant les relations industrielles sont prises à trois niveaux: l'entreprise, l'unité de négociation et le lieu de travail.
- 2° Les stratégies doivent être compatibles entre les trois niveaux pour être efficaces.
- 3° Les parties ont le choix entre différentes possibilités quand elles adoptent la stratégie qui leur convient.

Le premier élément souligne l'importance des décisions prises à chacun des divers niveaux. Le deuxième rappelle la nécessité d'interventions compatibles entre les différents paliers. Quant au troisième, il est au coeur du modèle explicatif, selon lequel un système de relations du travail dynamique exige que les acteurs aient le choix entre différentes stratégies.

Un examen de l'expérience passée dans la fonction publique fédérale révèle que, bien souvent, les paliers de l'État-employeur et ceux du syndicat (du moins à l'Alliance) ont fait des choix incompatibles à l'intérieur de chaque camp⁶⁹. Ainsi les efforts d'un palier ont été annihilés par l'action d'un autre. La situation de crise dans laquelle les relations de travail du secteur public fédéral se trouvent actuellement forcera les parties à intensifier leurs efforts pour atteindre un meilleur degré de cohérence interne.

L'Alliance a entrepris une importante réflexion sur sa propre structure et son mode de fonctionnement. La complexité des dossiers auxquels elle est confrontée et le départ de trois unités ont provoqué ce questionnement. Du côté du gouvernement, l'implantation des recommandations de Fonction publique 2000, la volonté d'éviter une autre grève générale, l'élection fédérale de 1993 et l'obligation de continuer à contrôler les coûts devraient amener une plus grande cohérence entre les paliers d'intervention de l'État-employeur. Nous supposons donc que les stratégies des parties manifesteront à l'avenir plus de cohérence interne, et que chaque partie inscrira ses interventions dans l'une des deux stratégies générales suivantes, la coopération ou la confrontation.

c. Les modèles possibles

Comme chacune des deux parties peut opter soit pour la coopération soit pour la confrontation, quatre modèles découlent des combinaisons possibles de cette double stratégie. (Voir le Tableau II.)

Le premier modèle correspond à des stratégies patronales et syndicales de coopération. Celles-ci veulent satisfaire les objectifs communs des parties et trouver des solutions mutuellement acceptables pour les enjeux qui les opposent. Il s'agit du modèle des «alliances stratégiques». (Scénario a.)

Le deuxième modèle se situe à l'autre extrême et reflète la situation actuelle telle qu'elle s'est développée au cours des années. Nous l'appellerons le modèle traditionnel. Chaque partie ne défend que ses intérêts propres, en ignorant la situation de l'autre. Lorsque l'État-employeur ne réussit pas à faire accepter ses positions, il recourt à la force. Quand il sollicite la collaboration des syndicats, ceux-ci la lui refusent. (Scén. b.)

Les deux autres modèles sont caractérisés par des stratégies opposées de la part des parties: l'une vise la coopération, l'autre la confrontation. Advenant que le syndicat opte pour une stratégie de coopération et que l'employeur maintienne la stratégie traditionnelle, il y aura déséquilibre en faveur de l'employeur. Le syndicat aura vite fait de se réajuster; il reviendra inévitablement à une approche traditionnelle. (Scénario c.)

Le pire scénario à long terme pour le syndicat serait de maintenir son approche traditionnelle et que l'employeur adopte une stratégie de coopération. De telles attitudes entraîneraient un désenchantement graduel des salariés à l'égard de leurs représentants. Ils pourraient alors se tourner vers leur employeur pour en obtenir les protections dont ils ont besoin. Dans pareille situation, le gouvernement pourrait adopter des mesures nettement anti-syndicales et provoquer la disparition de l'organisme qui aurait négligé

de s'adapter. Au mieux, le syndicat survivrait, mais se retrouverait grandement affaibli. (Scénario d.)

Le premier scénario (a) exigerait un réajustement des stratégies des parties pour mieux faire face aux défis de cette fin de siècle. Les deux en sortiraient gagnantes: elles pourraient rencontrer leurs objectifs, objectifs d'efficacité ou d'équité selon le cas. Ce scénario d'alliances stratégiques peut paraître utopique, compte tenu du climat des dernières années. Par contre, il a de bonnes chances de se réaliser à moyen ou à long terme: les parties n'ont guère de choix. Les autres scénarios sont suicidaires. De plus, on observe certains signes embryonnaires de réaligement de stratégie de la part du Conseil du trésor; le syndicat devra s'ajuster⁷⁰.

TABLEAU II
CHOIX STRATÉGIQUES DES PARTIES

		Stratégies possibles	Résultats des stratégies	
Système traditionnel	Situation actuelle de crise	Coopération des parties	Alliances stratégiques	a
		Approche traditionnelle	Difficulté d'atteindre les objectifs	b
1	2	3	4	
		Coop.syndicale Confr.patronale	Retour à la stratégie traditionnelle	c
		Confr.syndicale Coop.patronale	Syndicat affaibli	d

Du côté du gouvernement, de nouvelles pratiques de gestion sont annoncées dans Fonction publique 2000. La consultation et la concertation y sont au centre des relations avec les employés et avec les syndicats. On peut croire également que le Conseil du trésor voudra assainir le climat de travail, qui s'est nettement détérioré avec la grève de 1991. Des déclarations récentes du responsable de la négociation collective, un document de travail produit en avril 1992 par le Conseil du trésor⁷¹, et une plus grande ouverture au sein du Conseil national mixte laissent voir une volonté de modifier la façon dont le Conseil du trésor se comporte avec les syndicats. Dans l'hypothèse d'un tel changement, il faut prévoir que les syndicats, à leur tour, adopteront une attitude coopérative, ce qui devrait mener à des relations de travail renouvelées.

L'attitude syndicale à l'égard de la coopération patronale-syndicale ne peut pas être jugée uniquement à partir du discours syndical, toujours négatif à l'endroit des politiques gouvernementales en matière de négociation collective. Malgré ce discours, il existe, depuis plusieurs années, au niveau des ministères, des comités de consultation et de coopération patronale-syndicale qui ont permis de résoudre bien des problèmes⁷². Des comités de même nature existent dans la plupart des milieux de travail. L'implantation des recommandations de Fonction publique 2000 amènera une plus grande décentralisation des pouvoirs de gestion, élargissant ainsi le cadre de discussion de ces comités. Cet élargissement, combiné à une attitude patronale d'ouverture à la consultation et à la concertation, permettra de régler des problèmes qui ne peuvent l'être dans le cadre traditionnel de la négociation collective. De telles expériences contribuent à améliorer le climat des négociations collectives⁷³.

d. Pour un système renouvelé

Même si les relations du travail sont surtout influencées par les divers contextes et par les stratégies des parties, le cadre légal de la négociation collective et les méthodes de règlement des différends gardent une importance primordiale. Il convient de rappeler d'abord les principes de base qui réalisent un certain consensus, tout en tenant compte des réalités des années 1990. Voici ces quelques principes fondamentaux.

- 1' Dans une société démocratique, les élus du peuple doivent avoir le plein contrôle sur la gestion des finances publiques. Aucun groupe ou individu ne devrait disposer d'outils qui lui permettraient d'exercer une partie de ce contrôle.
- 2' Hors des cas exceptionnels dont l'évidence devrait s'imposer d'elle-même, les employés de l'État ont le droit à la libre négociation collective, en vue d'obtenir justice et équité dans leurs conditions d'emploi.
- 3' L'État ne doit pas se servir de son pouvoir de législateur pour changer les règles du jeu afin de servir ses intérêts d'employeur. Il peut et doit l'utiliser uniquement si le bien public l'exige.

Ces principes ne sont pas respectés quand l'État suspend la négociation collective pour d'autres motifs que pour défendre le bien général de la

population et de la société. Il est également inacceptable qu'un groupe de salariés ou qu'une tierce partie aient le pouvoir d'imposer au gouvernement un règlement salarial avec lequel il ne peut fonctionner.

L'État exerce des fonctions législatives, administratives et managériales. Sa souveraineté doit être protégée entièrement dans ses fonctions législatives. Elle doit l'être également à l'égard de ses fonctions administratives dans la mesure où celles-ci découlent directement de ses fonctions législatives. Dans ses fonctions managériales, il y a place pour la négociation avec ses employés.

Pour respecter les différents principes que nous venons de rappeler et tenir compte du contexte des années 1990, il faudrait exclure de la négociation collective dans la fonction publique fédérale la détermination de la masse salariale et les principales clauses à incidence économique directe. La masse salariale et le pourcentage d'augmentation annuelle pourraient résulter d'un processus à trois étapes.

- 1° Une Commission parlementaire entendrait les représentations des parties, ferait effectuer les recherches appropriées, puis remettrait au gouvernement ses recommandations sur la masse salariale et l'augmentation à être accordée au cours de l'année à venir.
- 2° Après avoir pris connaissance de la recommandation de la Commission, le Parlement déciderait de la masse salariale et de l'augmentation globale. Il intégrerait le tout dans son processus budgétaire.
- 3° Un Conseil d'arbitrage des salaires devrait alors décider des échelles de salaires de chacune des unités, après avoir entendu les représentants des parties. En aucun cas, le montant total ne devrait excéder les limites établies par le Parlement.

Une telle procédure respecterait la souveraineté de l'État. C'est l'État-législateur qui doit déterminer la masse salariale. L'exercice serait plus ouvert que le système actuel; celui-ci permet légalement la négociation des salaires, mais, dans les faits, il la rend impossible.

La responsabilité de répartir les augmentations de salaires entre les différents groupes relève des fonctions managériales et non législatives de l'État. Afin d'assurer le respect de l'augmentation totale consentie, il faudrait que les augmentations de toutes les unités soient décidées en même

temps; d'où la nécessité d'un Conseil d'arbitrage des salaires. Les besoins particuliers de certaines unités pourraient être examinés, ce qui s'avère impossible dans le présent régime. Une fraction de l'augmentation consentie - un quart, un cinquième? - pourrait servir à de tels ajustements. Le Conseil n'interviendrait que dans les unités où les parties n'en seraient pas arrivés à un accord, ou en cas de conflit entre les unités impliquées.

Les autres matières feraient l'objet d'une véritable négociation collective au niveau le plus bas, c'est-à-dire le plus près possible de la vie quotidienne de travail. La liste des matières négociables à ce niveau devrait être allongée⁷⁴. Nous soumettons les points suivants.

- 1' Le cadre de la négociation collective devrait être élargi pour inclure la classification.
- 2' En matière de dotation, les plaintes devraient être soumises sous forme de griefs, sujets à l'arbitrage.
- 3' Le droit de grève ou d'arbitrage à l'égard des différends devrait être maintenu et s'exercer au niveau de la négociation, locale ou autre.

Un tel régime de négociation comporte plusieurs avantages. Le fait de séparer la négociation des salaires du reste des protections et des règles contenues dans la convention collective permettrait aux parties de se concentrer sur les enjeux qui sont trop souvent laissés de côté. On retrancherait du coup l'enjeu qui oppose directement les parties, celui qui le plus souvent donne lieu aux plus durs conflits de travail. On faciliterait ainsi des relations du travail positives, orientées vers la solution de problèmes. Intégrer à la liste des matières négociables la classification et partiellement la dotation permettrait de corriger une anomalie dont les syndicats revendiquent le changement depuis les débuts de la négociation collective en 1967.

Quoiqu'elle semble restreindre le régime actuel de négociation collective, la proposition ci-dessus l'élargit en fait, si on le compare avec ce qui s'est vécu au cours de la dernière décennie. Toute politique, quelle qu'elle soit, comporte des avantages et des inconvénients. La proposition, malgré ses difficultés, cherche à respecter les principes fondamentaux à l'égard desquels il semble exister un consensus social. Une telle politique, combinée à un réaligement des stratégies respectives des parties, nous apparaît comme une solution susceptible de s'avérer positive.

NOTES

- 1 Ministère des Finances, Exposé économique et financier, présenté à la Chambre des communes par l'honorable Don Mazankowski, Ottawa, décembre 1992, 20 pages.
- 2 Pour les fins de cet article, la fonction publique fédérale inclut les employés pour lesquels le Conseil du trésor est l'employeur et dont les négociations collectives sont assujetties à la Loi des relations de travail dans la fonction publique (LRTFP). S.C. 14-15-16 Eliz.II. 1967, c.72; S.R.C. 1985 c.P-35.
- 3 Les cinq modèles mentionnés s'inspirent des typologies proposées par Arthurs et Hébert. H. W. Arthurs, Collective Bargaining by Public Employees in Canada: Five Models, Détroit, Institute of Labour and Industrial Relations, University of Michigan, Wayne State University, 1971. Gérard Hébert, Traité de négociation collective, Montréal, Gaëtan Morin éditeur, 1992, chapitre 25, pp. 885-935.
- 4 L. Barnes, Consult and Advise, A History of the National Joint Council of the Public Service of Canada, 1944-1974, Industrial Relations Center, Queen's University at Kingston, 1975, 209 pages.
- 5 Journal des débats de la Chambre des communes, le 24 février 1944.
- 6 Maurice Lemelin, The Public Service Alliance of Canada, Los Angeles, University of California, Institute of Industrial Relations, Monographie 21, 1978, 184 pages.
- 7 Arnold D. Patrick Heeney, Rapport du comité préparatoire des négociations collectives dans la fonction publique, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1965, 98 pages.
- 8 Claude Edwards, "The Public Service Alliance of Canada", Relations Industrielles, Volume 23, Numéro 4, 1968, pp. 624-641.
- 9 Commission des relations de travail dans la fonction publique (CRTFP), Septième rapport annuel, 1974-75, Ottawa, 1975.
- 10 Commission des relations de travail dans la fonction publique (CRTFP), Dixième rapport annuel, 1977-78, Ottawa, 1978.
- 11 J.C. Anderson et T.A. Kochan, "Collective Bargaining in the Public Service of Canada", Relations Industrielles, Volume 32, Numéro 2, 1977, pp. 234-249.
- 12 J.C. Anderson, "Determinants of Bargaining Outcomes in the Federal Government of Canada", Industrial and Labor Relations Review, Volume 32, Numéro 2, 1979, pp. 224-241.
- 13 Commission des relations de travail dans la fonction publique (CRTFP), Huitième rapport annuel, 1975-76, Ottawa, 1976.
- 14 Alliance de la fonction publique du Canada, Rapport d'analyse sur la grève des commis aux écritures, Ottawa, 1981.
- 15 Gene Swimmer, "Militancy in Public Sector Unions", dans Mark Thompson et Gene Swimmer éditeurs, Conflict or Compromise, the future of public sector industrial relations, Montréal, L'Institut de recherches politiques, 1984, pp. 147-195.

- 16 Loi sur les restrictions salariales du secteur public, S.C. 1982, c.122 (projet de loi C-124). La loi prévoyait aussi des augmentations salariales de 9 % à l'égard de certains groupes dont les conventions collectives expiraient en 1981. C'est ainsi que ces groupes obtiendront 9%, 6% et 5%.
- 17 Alliance de la fonction publique du Canada, 1 R.C.S. p. 424-459, 87 CLLC par. 14022. La cour suprême donnera raison au syndicat sur un point: la définition du terme rémunération doit inclure les primes. Étant donné le coût non seulement financier mais aussi administratif d'application de cette décision, les parties en arrivèrent à une entente à l'effet que le syndicat renoncerait aux bénéfices de l'application de la décision en échange d'un financement complet par l'employeur du plan dentaire jusqu'à là financé à parts égales.
- 18 Association canadienne des contrôleurs du trafic aérien c. Sa majesté la reine, Cour suprême du Canada, 31 mai 1982, 1 R.C.S. p. 696-709, 82 C.L.L.C., paragraphe 14191. Jusqu'à ce qu'il porte cette cause devant les tribunaux, le gouvernement avait accepté comme interprétation des services essentiels, les services essentiels à la santé et à la sécurité du public. Sa nouvelle interprétation, confirmée par la décision de la Cour, considérera aussi comme essentiels les services reliés au bien-être économique de la population. Ainsi, les transports commerciaux deviendront essentiels.
- 19 Le terme négociation concertée sera graduellement remplacé par celui de convention cadre. Le premier réfère au processus alors que le second se rapporte au résultat. Les deux visent une uniformisation des conventions collectives.
- 20 Alliance de la fonction publique du Canada, Rapport du Congrès de 1979, Ottawa, 1980.
- 21 Alliance de la fonction publique du Canada, Rapport de la réunion du conseil national d'administration, Automne 84, Ottawa, 1984.
- 22 George T. Sulzner, "Canadian Federal Labor-Management Relations: the Mulroney Difference", Journal of Collective Negotiations, Volume 15, Numéro 4, 1986, pp. 291-299.
- 23 L'entente faisait suite à un accord de principe (avril 1985) qui couvrait beaucoup plus que le processus de négociation et traitait des pensions, d'un plan dentaire, des droits politiques, du réaménagement des effectifs et d'amendements législatifs. Nous ne nous intéressons ici qu'à la partie concernant le processus de négociation. Toutefois, il est intéressant de noter que, depuis lors, le plan dentaire a été mis en place et la politique sur le réaménagement des effectifs renégociée. La Cour suprême du Canada a invalidé en grande partie les restrictions à l'égard des droits politiques. (Osborne c. Canada, Conseil du trésor, 1991, 2 R.C.S. p. 69-113, 91 CLLC par. 14026.) Les premières tentatives d'amendements législatifs ont avorté. Conseil du trésor et AFPC, Procédure régissant la négociation d'une convention-cadre, Ottawa, 28 juillet 1985.
- 24 George T. Sulzner, op. cit. (note 22)
- 25 Alliance de la fonction publique du Canada, Rapport du Congrès de 1988, Ottawa, 1989.
- 26 De façon générale, les cinq regroupements proposés correspondent aux catégories d'occupation établies en 1967 par la LRTFP à savoir: scientifique et professionnelle, administration et service extérieur, soutien administratif, technique, exploitation.
- 27 Commission des relations de travail dans la fonction publique (CRTFP), Différend mettant en cause l'Alliance de la fonction publique du Canada et le Conseil du trésor, 28 octobre 1988, dossiers 189-2-223 à 189-2-248, Ottawa.

- 28 Afin d'assurer la coordination des négociations entre les sept groupes, l'Alliance disposait d'un comité central formé de représentants de chacun des groupes. Ainsi, elle s'assurait qu'aucun groupe ne prenait une position incompatible avec celles des autres groupes.
- 29 Loi prévoyant la reprise de certains services gouvernementaux, 38 Eliz.II, 1989, (projet de loi C-49), adoptée le 14 décembre 1989.
- 30 Quoiqu'il ne s'agisse pas là de la seule raison, cette décision de l'Alliance a joué un rôle dans le départ de l'Alliance des groupes de la Vérification et de la Gestion des finances. Le premier groupe allait joindre les rangs de l'Institut alors que le second formait son propre syndicat. Ces deux groupes représentent au total 7 700 salariés. Commission des relations de travail dans la fonction publique (CRTFP), Vingt-troisième rapport annuel, 1989-90, Ottawa, 1990.
- 31 Conseil du trésor et AFPC, Protocole d'entente pour régir la ronde de négociations collectives de 1991, Ottawa, 7 août 1990.
- 32 Dans le passé, l'employeur préparait une liste d'employés désignés comme essentiels et la soumettait au syndicat. En cas de désaccord, le syndicat devait s'adresser à la Commission des relations de travail dans la fonction publique pour que cette dernière révise un à un les cas faisant l'objet de l'opposition syndicale. Le nouveau système prévoyait que des négociations se feraient au niveau des ministères et des Éléments de l'Alliance afin d'en arriver à une entente. Les parties s'entendirent rapidement ce qui eut comme effet de réduire à la fois les délais et le nombre de désignations. Conseil du Trésor et AFPC, op.cit. (note 31).
- 33 Le discours du budget ne prévoyait pas un gel des salaires mais plutôt un gel de la masse salariale. C'est ainsi qu'une augmentation salariale de 1 % aurait dû être accompagnée d'une réduction de 2 000 postes afin de pouvoir conserver la même masse salariale. Ministère des Finances, Le budget 1991-92, Ottawa, 1991, 181 pages. En juin 1991, le président du Conseil du trésor restreindra la portée de cette disposition du budget en affirmant qu'il n'était pas question d'accorder des augmentations de salaire la première année de la convention. Gene Swimmer et Hjerstine Kinaschuck, "Staff Relations under the Conservative Government: the Singers Change but the Song Remains the Same" dans Frances Abele éditeur, How Ottawa spends, the Politics of Competitiveness, 1992-93, Ottawa, Carleton University Press, 1992, pp. 267-312.
- 34 La Presse, jeudi le 2 mai 1991, p.B-1.
- 35 La faiblesse de cette majorité ne résidait pas tant dans le pourcentage obtenu que dans la concentration des votes négatifs. Par exemple, les salariés de Toronto votaient en faveur de la grève alors que ceux d'Ottawa/Hull la rejetaient. Sur une base ministérielle, les syndiqués d'Énergie, mines et ressources la rejetaient alors que ceux d'Emploi et Immigration l'appuyaient massivement. Alliance de la fonction publique du Canada (1991), Rapport sur le vote de grève, (document non-publié), Ottawa, 1991.
- 36 La Presse, Mardi le 17 septembre 1991, p. A-1 et B-4, et jeudi le 3 octobre 1991, p.B-1.
- 37 Loi sur la rémunération du secteur public fédéral et modifiant une loi en conséquence, 2 octobre 1991, S.C. 1991 c.30 (projet de loi C-29).
- 38 Le projet Fonction publique 2000 consiste en une vaste initiative annoncée le 12 décembre 1989 par le premier ministre et visant à moderniser la fonction publique afin de lui permettre de faire face aux nouveaux défis. Il en sera question plus en détails dans la section traitant du contexte actuel. John Edwards, Notes for a presentation on Public Service 2000, Apex Symposium, Privy Council Office, Ottawa, 1990.

- 39 Jacob Finkelman et Shirley B. Goldenberg, Collective Bargaining in the Public Service : The Federal Experience in Canada, Institute for Research on Public Policy, 2 volumes, 1983, 824 pages.
- 40 Richard P. Chaykowski et Anil Verma, Industrial Relations in Canadian Industry, Toronto, Dryden Press, 1992, 491 pages.
- 41 Panitch, Leo et Donald Swartz, The Assault on Trade Unions Freedom, from consent to coercion, Toronto, Garamond Press, 1988, 133 pages.
- 42 Canadian Industrial Relations and Personnel Developments, (C.C.H.) November 19, 1986, p.870; March 4, 1987, p.567.
- 43 Les informations qui ont servi à la rédaction de cette section proviennent d'entrevues faites auprès de représentants du Conseil du Trésor, de l'Alliance et de l'Institut.
- 44 Pierre Rosanvallon, La crise de l'Etat-providence, Paris, Seuil, 1981, 183 pages.
- 45 Dickerson, Mark O. et Thomas Flanagan, An Introduction to Government and Politics, Scarborough, Nelson Canada, 1988, 350 pages.
- 46 O.C.D.E., La rémunération du privé au public, Paris, O.C.D.E., 1993.
- 47 Par dévolution des services, nous entendons des initiatives gouvernementales fédérales visant à transférer la responsabilité administrative, juridictionnelle ou constitutionnelle d'un service, programme ou champ d'intervention, à un autre palier de gouvernement (provincial, municipal, territorial ou autochtone).
- 48 Ministère des finances, Discours du budget, Ottawa, 1991.
- 49 Ministère des Approvisionnements et Services (MAS), Le renouvellement de la fonction publique (Livre Blanc), Ottawa, 1990, 120 pages.
- 50 Il y aura aussi des répercussions importantes sur la dotation, la classification et les mouvements de main d'oeuvre. Ces enjeux ne sont cependant pas négociables. Il n'en demeure pas moins qu'ils auront une influence sur les relations patronales-syndicales et ajouteront aux pressions sur la négociation collective.
- 51 En comparant les regroupements proposés (73 unités en 23 nouvelles unités), on voit que les auteurs du rapport ont pris soin de respecter le plus possible les accréditations syndicales existantes; Commission des relations de travail dans la fonction publique (CRTFP), Vingt-quatrième rapport annuel, 1990-91, Ottawa, 1991. Les changements n'auront qu'un très faible impact à court et à moyen terme, sur la structure de représentation syndicale. De plus, une disposition transitoire de la loi prévoit des droits successoraux pour une période maximale de six ans. Institut professionnel de la fonction publique du Canada, Une critique du projet de loi C-26, loi sur la réforme de la fonction publique "Une chance perdue", Ottawa, mars 1992, 90 pages.
- 52 Le Conseil du trésor compte avoir classifié 25 % des postes du groupe "GE" à la fin février 1993 et l'autre 75 % à la fin de 1993. Les échelles de salaire du groupe "GE" seront établies lors de la ronde de 1995-1996. D'ici là, les anciennes échelles continueront à être appliquées.
- 53 Loi sur la réforme de la fonction publique, S.C. 1992, c.1.

- 54 Conseil du Trésor du Canada, Convention entre le Conseil du trésor et l'Association professionnelle des agents du service extérieur, Ottawa, Ministère des approvisionnements et services, 1991, 85 pages.
- 55 Allan L. Cobb, The Future of Collective Bargaining in the Federal Public Service, Ottawa, Canadian Centre for Management Development, Septembre 1992, 8 pages.
- 56 L'objectif premier de ce nouveau système de contrôle des dépenses vise une économie des fonds publics. Il a été démontré que le système actuel encourage le gaspillage de la part des ministères. Donald J. Savoie, The Politics of Public Spending in Canada, Toronto, University of Toronto Press, 1990, 433 pages.
- 57 Robert J. McIntosh, "Public Service 2000: the employee perspective", Canadian Public Administration / Administration publique du Canada, Volume 34, Numéro 3, 1991, pp. 503-511.
- 58 Compte tenu du gel des salaires pour 1993-94 et 1994-95 annoncé le 2 décembre 1992, aucun coût supplémentaire ne sera refilé aux ministères pour ces deux années. Cependant, la même annonce faisait état d'une coupure de 3% des budgets des ministères.
- 59 Au cours des rondes précédentes, les ministères, de façon générale, étaient représentés à la table de négociation par des agents de personnel de niveau intermédiaire. On peut prévoir que, suite aux recommandations de Fonction publique 2000, les ministères seront dorénavant représentés par des gestionnaires supérieurs. Dans le passé, les négociateurs du Conseil du trésor ont joué de grande prudence à l'égard des revendications ayant un impact sur l'organisation du milieu de travail, afin de ne pas taxer les ministères de règles qu'il leur serait difficile de gérer.
- 60 Alliance de la fonction publique du Canada, Constitution de l'Alliance, Ottawa, 1989.
- 61 Syndicat de l'emploi et de l'immigration du Canada, La bataille continue, Ottawa, 1986.
- 62 Commission de la Fonction Publique du Canada (CFP), Rapport annuel 1990, Ottawa, 1990.
- 63 Harvey Krahn et Graham S. Lowe, "Community Influences on Attitudes Towards Unions", Relations Industrielles, Volume 39, Numéro 1, 1984, pp. 93-113.
- 64 Steven L. Mcshane, "Sources of Attitudinal Union Militancy", Relations Industrielles, Volume 40, Numéro 2, 1985, pp. 284-301.
- 65 Alliance de la fonction publique du Canada, Rapport sur le vote de grève, Ottawa, 1991.
- 66 Alliance de la fonction publique du Canada, Rapport de la réunion du conseil national d'administration, Hiver 1992, Ottawa, 1992.
- 67 L'équité salariale et le télé-travail seront très importants dans les débats patronaux-syndicaux des années à venir. Les parties, suite à des plaintes formulées par les syndicats, s'entendaient au milieu des années 1980 pour mener conjointement une étude à l'égard de la parité salariale entre hommes et femmes. Selon les résultats de cette étude, l'employeur devrait accroître la masse salariale de 250 millions pour éliminer l'écart directement relié à la discrimination sexuelle dans les échelles de salaire. À défaut d'un accord satisfaisant, les syndicats ont décidé de poursuivre la cause devant les tribunaux; elle n'est pas encore réglée (avril 1993). Quant au télé-travail, le terme est utilisé pour désigner le travail à domicile. Depuis 1992, le Conseil du trésor permet, dans des circonstances spécifiques, une telle forme d'arrangement de travail. Il en ressort toute une série de revendications syndicales visant à protéger les droits des employés afin que ces derniers ne perdent

- aucun avantage suite à l'implantation de cette initiative. Alliance de la fonction publique du Canada, Examen des revendications contractuelles, ronde de 1993, Ottawa, Octobre 1992, 30 pages.
- 68 Thomas A. Kochan, Harry C. Katz et Robert B. McKersie, The Transformation of American Industrial Relations, New-York, Basic Books, 1986, 287 pages. Richard P. Chaykowski et Anil Verma, op. cit. (note 40).
- 69 À titre d'exemple, alors que le discours inscrit dans Fonction Publique 2000 prône la coopération, la consultation et la valorisation des employés, le gouvernement imposait, lors du budget de 1991, le règlement salarial des deux prochaines années. En décembre 1992, il annonçait un gel des salaires pour les années 1993-94 et 1994-95. La situation n'est guère plus reluisante du côté syndical où les stratégies du Centre de l'Alliance et celle de ses Éléments vont dans des directions divergentes: lors de la campagne référendaire, l'Alliance prenait position pour le Oui alors que deux de ses trois plus importants Éléments faisaient campagne en faveur du Non.
- 70 Si le gel des salaires annoncé en décembre 1992 est maintenu, il est fort probable que les relations entre les parties demeureront tendues.
- 71 G.A. Brackenburry, A Renewed Sense of Cooperation and Consultation with Unions, Ottawa, Conseil du trésor, Division des relations de travail, Avril 1992, 30 pages.
- 72 L'exemple de la dernière ronde de négociations illustre bien notre propos. À l'intérieur d'un processus de consultation sur lequel les parties s'étaient entendues, les ministères et les Éléments de l'Alliance en arrivèrent en quelques mois à des ententes ministérielles à l'égard des services essentiels, ce qui n'avait jamais été possible dans le cadre des échanges formels entre le Conseil du trésor et l'Alliance.
- 73 En se référant à l'expérience américaine, McKersie, Greenhalg et Jick soutiennent que les comités patronaux-syndicaux dans le secteur public constituent un outil approprié pour régler des situations problématiques issues d'un environnement changeant susceptible de créer des tensions. Le comité peut faire des recherches relatives à différentes dimensions du problème, explorer divers types de règlement, en évaluer les impacts et proposer des solutions qui tiennent compte des intérêts respectifs des parties. Robert McKersie, Léonard Greenhalg et Todd Jick; "Change and Continuity: the Role of a Labor-Management Committee in Facilitating Work Force Change during Retrenchment", dans David Lewin, Peter Feuille, Thomas A. Kochan et John T. Delaney; Public Sector Labor Relations, Lexington Books, 1988, pp. 569-580.
- 74 Nous ne recommandons pas la négociation en ce qui concerne l'organisation de la fonction publique. Nous croyons qu'une telle négociation empiéterait sur le concept de souveraineté de l'État.