

# Règles du jeu et rapport de force dans les secteurs public et parapublic québécois

## The New Legislative Framework for Collective Bargaining in the Province of Québec's Public Sector

Jean Boivin

Volume 34, Number 1, 1979

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/028934ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/028934ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Département des relations industrielles de l'Université Laval

ISSN

0034-379X (print)

1703-8138 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Boivin, J. (1979). Règles du jeu et rapport de force dans les secteurs public et parapublic québécois. *Relations industrielles / Industrial Relations*, 34(1), 3–21. <https://doi.org/10.7202/028934ar>

### Article abstract

The author analyses the major recent amendments to collective bargaining in Québec's public and para-public sectors.

In most Western countries, collective bargaining is the accepted form of institutionalized industrial conflict. Originally developed by specialized workers in the private sector, collective bargaining was extended during the 1960's to employees in the public and para-public sectors. When we speak of "règles du jeu" in these sectors, we normally mean those governing collective bargaining. The presence of a balance of power between the parties is certainly one of the most important features of the collective bargaining process. We thus consider the power relationship, as a dynamic process by which the parties try to impose costs on each other in order to attain specific objectives. While such costs in the private sector, are mainly economic and directly assumed by the parties, in the public sector economic costs are assumed both by unionized employees and the public, but not by the employer (government). The employer's cost is political, the result of public opinion.

The evolution of collective bargaining in the public and para-public sectors led the Québec government to create a Commission of enquiry to revise the collective bargaining System.

Initially benefitting from the favorable climat of the « Revolution tranquille », unionized employees in these sectors found a sympathetic ear in both public opinion and the provincial government. Profiting also by decentralized bargaining structures, which made conflicts easier to support by the population, they proceeded to improve their conditions of employment, rendering them comparable to those of the private sector.

However, around the mid 1960's the centralisation of bargaining structures, the loss of public sympathy, the rationalisation of governmental expenses, combined with the changing attitude of Québec governments towards unions, made collective bargaining take a new direction which led the government to create the above mentioned Commission.

### *The Martin-Bouchard report's philosophy*

There are three major topics around which all the other points revolve:

1. The overall development of the government's role since 1960; the Commission's members directly link the new, crucial role played by the State in the social and economic development of Québec from 1960 on, with the restructuring of labour relations in the public and para-public sectors ;

2. The summary of legislative developments emphasizes the broadly-accepted philosophy underlying the labour code as well as the characteristics of the public sector ;

3. Finally, as the central preoccupation of the report, the Commission's members come to grips with the presence of the state in negotiations. They consider it impossible to distinguish between the government's roles of employer and legislator. They also confirm the political character of negotiations in this sector.

The basic philosophy expressed by the Commission's members permits us to point out the limits of their recommendations. Since they set out to maintain both the basic philosophy of the Labour Code and the particular nature of the State as an employer, they are unable to suggest a fundamental revision of the collective bargaining System in the public and para-public sectors.

### *What the government retained from the Report*

It is certain that the government seriously took into account the under-lying philosophy of the Martin-Bouchard report as can be seen in the amendments to the following pieces of legislation

— Bill 50: The Civil Service Act.

— Bill 55 : An Act Respecting the Organization of the Management and

Union Parties in View of Collective Bargaining in the Sector of Education, Social Affairs and Government Agencies.

— Bill 59: An Act to Amend the Labour Code.

The new legislation thus created, is essentially a strengthening of the *status quo*, as justified by the report itself.

Bill 55 refers back to the underlying principles of Bill 95.

Bill 50 contains the implementation of one of the main suggestions of the report, that concerning the non-negotiability of certain questions.

Bill 59 is derived also from the philosophy of the report, except that it provides for a more flexible framework of collective bargaining and delimitation of essential services than that suggested by the Commission.

In conclusion, the author postulates questions concerning three particular aspects of the new criteria:

— the long-run consequences of the considerable governmental control over collective bargaining ;

— the scheduling of negotiations ;

— the maintaining of essential services.

The author concludes that the recent legislative changes are designed to bring the parties to function according to basic but minimal guidelines.

As a result, it is the attitudes of these parties that will determine the practical functioning of the System.

# Règles du jeu et rapport de force dans les secteurs public et para-public québécois

Jean Boivin

*Dans cet article, l'auteur analyse les principales modifications apportées au régime de négociation collective dans les secteurs public et para-public québécois. Après avoir affirmé que le rapport de force est au cœur même des relations du travail dans les sociétés industrielles et que la forme privilégiée que revêt l'institutionnalisation de ce rapport de force dans les pays occidentaux est la négociation collective, il s'interroge sur les conséquences de la transposition de ce mécanisme dans le secteur public. Il rappelle brièvement l'évolution historique de la négociation collective dans les secteurs public et para-public québécois et analyse la philosophie de base de la Commission créée en juillet 1977 par le gouvernement pour étudier le régime des négociations collectives en vigueur. Constatant que les principales modifications introduites par le législateur en juin 1978 s'inspirent de cette philosophie de base, il les situe par rapport aux positions exprimées par les parties syndicales et patronales devant la Commission et par rapport aux problèmes rencontrés dans les négociations antérieures.*

## **LE RAPPORT DE FORCE EST AU COEUR MÊME DES RELATIONS DU TRAVAIL DANS TOUTE SOCIÉTÉ INDUSTRIALISÉE**

Le rapport de force est au cœur même des relations du travail dans toute entreprise, qu'elle soit privée ou publique, capitaliste ou socialiste. Il en est ainsi parce que dès que des individus se dotent d'organisations pour produire des biens ou des services, il s'instaure une relation conflictuelle entre supérieurs et subordonnés, entre dirigeants

---

\* BOIVIN, Jean, professeur et directeur, Département des Relations industrielles, Université Laval.

et exécutants et ce, en vertu de la nature même du travail à effectuer et au sujet de la répartition des revenus générés par l'exercice de cette activité professionnelle.

Toutes les sociétés modernes se sont dotées d'institutions pour réglementer les relations du travail dans les entreprises. Cette impulsion n'est pas étrangère à l'apparition des syndicats au XVIII<sup>e</sup> siècle alors que les ouvriers ont fait sentir le poids de leur force collective pour se protéger contre l'arbitraire patronal et s'approprier une plus grande partie des bénéfices résultant de leur travail. Que dans certains pays on ait opéré une révolution prolétarienne, cela n'a pas fait disparaître les tensions inhérentes à l'exercice du travail industrialisé ni même les sources d'insatisfaction quant à la juste répartition des ressources au sein des entreprises, même autogérées. Au mieux a-t-on pu, dans ces pays, faire disparaître *officiellement* le conflit ouvert qui s'exprime généralement par la grève.

Dans les pays demeurés capitalistes, on a pris pour acquis que ce rapport de force était inhérent aux relations du travail et qu'il valait sans doute mieux permettre officiellement l'expression manifeste du conflit. C'est ainsi que ces pays ont tous reconnu, selon des modalités différentes, le droit de grève à la plupart des salariés.

#### **INSTITUTIONNALISATION DU RAPPORT DE FORCE : LA NÉGOCIATION COLLECTIVE**

La forme privilégiée que revêt l'institutionnalisation de ce rapport de force dans presque tous les pays occidentaux, mais surtout en Amérique du Nord, est la négociation collective. Ce mécanisme s'est d'abord développé au début du XX<sup>e</sup> siècle dans le secteur privé de l'économie chez les ouvriers spécialisés qui, sans la moindre assistance de l'État, parvenaient à forcer leurs employeurs à signer des contrats collectifs de travail. Par la suite, les gouvernements nord-américains et même européens en vinrent à imposer législativement la négociation collective au patronat; les pays européens favorisant alors une approche sectorielle alors qu'au Canada et aux États-Unis, on a opté pour un système plus décentralisé en permettant la négociation collective sur la base de l'établissement.

De plus, dans les années 1960 au Canada et dans plusieurs États américains, on a étendu de façon systématique la négociation collective aux salariés directement ou indirectement employés par l'État. Il faut souligner ici que la plupart des pays européens ont été plutôt réticents

à transposer intégralement dans le secteur public les mécanismes de négociation collective utilisés dans le secteur privé.

Donc, lorsque l'on parle de « règles du jeu » dans le secteur public québécois, on vise essentiellement les règles entourant la négociation collective.

### LES FONDEMENTS DE LA NÉGOCIATION COLLECTIVE

La plupart des analystes de cette institution qu'est la négociation collective reconnaissent que celle-ci possède les six attributs ou caractéristiques suivantes :

- a) une interdépendance des parties ;
- b) l'existence d'intérêts conflictuels ;
- c) la présence d'organisations qui ne sont pas monolithiques ;
- d) un climat d'incertitude quant aux véritables positions de la partie opposée ;
- e) l'existence de contraintes internes et externes qui influencent les positions des parties ;
- f) l'existence d'une relation de pouvoir entre les parties « a balance of power »<sup>1</sup>.

Cette dernière caractéristique est sans doute la plus importante. Sans l'existence d'un certain pouvoir, une partie ne pourra jamais faire triompher, au moins en partie, ses vues auprès de l'autre. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle certains syndicats ayant réussi à obtenir une accréditation, ne peuvent pas, malgré tout, amener l'employeur à signer une convention collective convenable et sont même parfois dans l'obligation de disparaître au bout de quelques années. À l'inverse, il faut le reconnaître, certains petits employeurs peuvent déclarer faillite, après avoir dû céder des concessions exorbitantes à des syndicats trop puissants.

Ainsi, lorsqu'on se réfère au « rapport de force », il s'agit de ce phénomène par lequel les parties cherchent à s'imposer des coûts pour atteindre certains objectifs. La grève réelle ou virtuelle agit alors comme l'élément moteur de cette dynamique des coûts.

Alors que dans le secteur privé ces coûts sont d'abord économiques et sont directement imputés aux parties impliquées, dans le sec-

---

<sup>1</sup> Vernon H. JENSEN, « The Process of Collective Bargaining and the Question of its Obsolescence », *Industrial and Labor Relations Review*, vol. 16 no 4, July 1963, p. 550.

teur public, ces coûts économiques sont supportés d'abord par les syndiqués puis par le public mais non par les administrateurs-employeurs. Ces derniers ne subissent que le coût politique (lorsqu'il s'agit d'administrateurs élus) à la suite des inconvénients créés à la population, car c'est celle-ci qui, finalement, a le dernier mot lorsque vient le moment de réélire ces administrateurs publics. Entre-temps cependant, le public subit les effets de ces arrêts de travail et les pressions des deux parties.

Il convient donc de reconnaître que les négociations collectives dans le secteur public constituent un rapport de force essentiellement politique et c'est pourquoi les « règles du jeu » doivent tenir compte de cet aspect fondamental.

Le gouvernement du Québec vient, à la suite de la *Commission d'étude et de consultation sur la révision du régime des négociations collectives dans les secteurs public ou para-public*<sup>2</sup>, de procéder à des modifications à ces règles du jeu.

Avant d'exprimer la nature de ces nouvelles règles, il importe de bien situer l'évolution de la négociation collective dans le secteur public québécois et de s'attarder quelques instants sur le travail réalisé par la Commission Martin-Bouchard.

## **L'ÉVOLUTION DE LA NÉGOCIATION COLLECTIVE DANS LE SECTEUR PUBLIC QUÉBÉCOIS**

### **Un cadre juridique à peu près identique au secteur privé**

C'est un phénomène généralisé en Amérique du Nord que la syndicalisation des employés du secteur public fut beaucoup plus tardive que celle des employés du secteur privé. Lorsque cette nouvelle vague de syndicalisation survint durant la décennie des années soixante, les objectifs mis de l'avant par les syndicats reposaient essentiellement sur le rattrapage des conditions de travail en vigueur dans le secteur privé et sur l'obtention d'un meilleur statut pour les employés du secteur public. Comme la négociation collective et l'exercice du droit de grève avaient été des facteurs importants expliquant les bonnes conditions de travail de plusieurs groupes de syndiqués du secteur privé, l'obtention de droits similaires dans le secteur public fut jugée primordiale à

---

<sup>2</sup> Cette Commission a été créée en vertu de l'arrêté en conseil numéro 2412-77 du 27 juillet 1977. Elle était composée de Messieurs Yves Martin, président, Michel Grant, commissaire et Lucien Bouchard, commissaire. Monsieur Grant ayant démissionné le 5 janvier 1978, le rapport, déposé le 15 février 1978, ne fut signé que par Messieurs Martin et Bouchard.

l'émancipation des nouveaux syndiqués. C'est pourquoi l'une des premières revendications syndicales consista à faire placer les employés du secteur public sur le même pied que ceux du secteur privé du point de vue de la législation du travail.

Une caractéristique importante de la situation prévalant au Québec au moment de la mise sur pied de la législation du travail s'appliquant aux employés du secteur public a sans aucun doute été la facilité avec laquelle le droit de négocier fut obtenu pour de nouveaux employés (et libéralisé pour ceux qui avaient déjà ce droit). Malgré les réticences initiales du Premier Ministre qui affirmait en 1962 que «la Reine ne pouvait pas négocier avec ses sujets», la grande majorité des experts en relations industrielles, incluant les technocrates gouvernementaux, étaient d'avis que rien n'empêchait la mise sur pied d'un régime de négociations collectives identique à celui du secteur privé.

#### **Les premières années**

Il est important de se rappeler que le droit de grève fut acquis par les employés du secteur public dans un contexte caractérisé par deux facteurs déterminants: la décentralisation des structures de négociation et l'atmosphère générale de la Révolution tranquille. Le passage subit d'une ère où des droits fondamentaux étaient brimés à une situation où l'État veut revaloriser le secteur public, de même que la prise de conscience du retard considérable des conditions de travail chez les employés vont favoriser l'émergence d'un militantisme syndical élevé. Ce militantisme put tirer profit du climat général de la Révolution tranquille qui rendait l'opinion publique et le gouvernement sympathiques à la cause des nombreux syndiqués en grève ainsi que des structures de négociation décentralisées qui permettaient la surenchère syndicale tout en n'affectant que des groupes restreints de la population québécoise. Enfin, il est important de souligner également l'efficacité du «lobbying». Une bonne partie des gains réalisés par les syndicats fut attribuable à leur facilité d'accès au pouvoir politique et non uniquement à l'efficacité de certaines grèves.

#### **Modifications substantielles aux règles initiales**

On peut situer vers le milieu de l'année 1966, la fin de cette période où la négociation collective s'effectuait conformément aux structures initiales qui étaient conformes à celles en vigueur dans le secteur privé. En effet, à partir de cette époque, les négociations collectives vont prendre une tournure bien particulière et l'on pourrait résumer les principaux éléments de cette évolution dans les quelques traits suivants:

*Centralisation poussée des structures de négociation*

Cette centralisation a connu les étapes suivantes: mise en tutelle des hôpitaux en juillet 1966; Bill 25<sup>3</sup> qui instaure la négociation à l'échelle provinciale chez les enseignants en février 1967; création du Ministère de la Fonction publique en novembre 1969; Bill 46<sup>4</sup> qui réduit à une vingtaine le nombre de tables de négociation dans les secteurs de l'éducation et des hôpitaux en juin 1971; Bill 95<sup>5</sup> qui reconduit les mêmes principes en décembre 1974; établissement informel d'une table centrale (intersectorielle) de négociation à la suite de la création des fronts communs intersyndicaux en 1971-72 et 1975-76.

*Perte de sympathie de l'opinion publique à l'égard des grèves du secteur public*

Cette perte de sympathie est en partie attribuable au facteur précédent qui provoque un profond bouleversement social à chaque ronde de négociation, mais il faut aussi mentionner que le public juge de plus en plus les conditions de travail des employés du secteur public comme satisfaisantes. La perspective de hausses d'impôts pour financer les coûts additionnels résultant de meilleures conditions de travail ne contribue certainement pas à attirer la sympathie des payeurs de taxe à la cause des grévistes.

*Rationalisation des dépenses gouvernementales*

L'improvisation avec laquelle on s'était initialement lancé dans les négociations avait résulté en une grande incohérence dans les dépenses publiques. Comme plus de 50% du budget provincial va à la rémunération et aux avantages sociaux des employés du secteur public contrôlé par l'État provincial, l'impact des négociations collectives sur le budget devenait de plus en plus considérable. De plus, les tactiques de surenchères syndicales avaient aggravé la situation au point où le Gouvernement craignait de perdre le contrôle. C'est pourquoi, celui-ci décida d'intervenir de plus en plus directement dans les négociations du secteur para-public.

*Changement d'attitude du gouvernement vis-à-vis les syndicats*

Le « préjugé favorable » qui avait marqué les relations des syndicats avec le gouvernement, notamment au moment de l'adoption du

<sup>3</sup> Loi assurant le droit de l'enfant à l'éducation et instituant un nouveau régime de convention collective dans le secteur scolaire, S.Q. 1967 c. 63.

<sup>4</sup> Loi du régime des négociations collectives dans les secteurs de l'éducation et des hôpitaux. L.Q. 1971 c. 12.

<sup>5</sup> Loi sur les négociations collectives dans les secteurs de l'éducation, des affaires sociales et des organismes gouvernementaux. L.Q. 1974 c. 8.

*Code du travail*<sup>6</sup> en 1964 et de la loi de la Fonction publique<sup>7</sup> en 1965 s'est rapidement estompé car, dès avril 1966, treize professeurs du Syndicat des professeurs de l'État du Québec sont condamnés à vingt jours de prison pour avoir défié une injonction. Par la suite, le gouvernement n'a pas hésité à avoir recours à des lois spéciales pour mettre fin à des arrêts de travail<sup>8</sup>.

L'expérience de la négociation collective dans les secteurs-public et para-public québécois, si souvent marquée de conflits spectaculaires, a amené les autorités gouvernementales à procéder à une réévaluation du régime gouvernant cette négociation et à instituer la Commission à laquelle il a été fait allusion plus haut.

### LA PHILOSOPHIE DU RAPPORT MARTIN-BOUCHARD

La problématique de la commission s'articule autour de trois thèmes qui sont présentés dans une perspective historique: 1- l'évolution générale du rôle de l'État au Québec depuis 1960; 2- le bilan de l'évolution législative; 3- la présence de l'État dans les négociations collectives.

#### Le rôle de l'État

Les commissaires font une relation directe entre le rôle nouveau et capital qu'a joué l'État dans le développement social et économique de la collectivité québécoise au début des années 1960 et l'aménagement des relations du travail dans les domaines de la Fonction publique, de l'éducation et des affaires sociales. Ainsi, ils décrivent assez fidèlement la réalité lorsqu'ils affirment: « Aussi bien à titre de premier responsable de la réalisation de grands objectifs sociaux qu'à titre de bailleur de fonds, exclusif ou principal, l'État a été conduit à participer directement aux négociations dans les domaines de l'éducation et des affaires sociales et à y jouer, comme la chose allait de soi dans un tel contexte, le rôle prédominant. Les structures du mouvement syndical se sont rapidement adaptées à la nouvelle situation, l'intérêt de ses membres l'incitant tout naturellement à porter le débat au niveau du centre des décisions patronales.» (pp. 8-9) De cette constatation, les

<sup>6</sup> S.R.Q. 1964 c. 141.

<sup>7</sup> S.Q. 1965 (1<sup>ère</sup> session) c. 14.

<sup>8</sup> Pour une excellente analyse de ces interventions, voir Fernand MORIN « Médiations politiques, commissions parlementaires et lois spéciales: nouveaux modes de gestion des conflits? » *Les relations du travail au Québec: la dynamique du système*, Les Presses de l'Université Laval, Québec, 1976, p. 65.



commissaires en concluent «qu'il apparaît extrêmement difficile, sinon rigoureusement impossible, de concevoir une décentralisation vraiment significative sans une remise en cause globale des facteurs, c'est-à-dire des politiques, qui ont conduit à la centralisation». (p. 9)

### **Bilan de l'évolution législative**

Pour les commissaires Martin et Bouchard, le bilan de l'évolution législative fait ressortir le caractère plus ou moins compatible de la philosophie sous-jacente au *Code du travail* avec les caractéristiques du secteur public comme en font foi les nombreuses interventions législatives qui sont venues interférer avec le *Code du travail*. Cet extrait du rapport semble assez bien résumer leur opinion :

«La notion d'intérêt public, éminemment présente lorsque l'État s'engage dans des négociations, bat en brèche le caractère privé des négociations, tandis que la nature des questions débattues à l'occasion de tels échanges, soulève tout naturellement le difficile problème de concilier la notion de négociation et la conception de l'État comme arbitre suprême d'intérêts divergents». (p. 12)

Dès lors que cette opinion est acceptée, force est de constater que la négociation collective telle que développée dans et pour le secteur privé de l'économie s'avèrera un mécanisme imparfait lorsque transposée dans le secteur public.

Le passage suivant du rapport nous éclaire brillamment sur le fonctionnement du régime de négociation collective tel que celui-ci a évolué au cours des quinze dernières années :

«Trop longtemps défavorisés par un régime de relations du travail de seconde zone, les travailleurs des secteurs public et para-public en sont venus à être considérés, à quelques règles particulières près, comme des salariés au même titre que ceux évoluant dans le secteur privé. Forts de pouvoir exercer des droits nouveaux qu'ils avaient réclamés de longue date, ils se sont engagés dans la négociation comme si l'État devait, au bout du compte, se comporter envers eux comme un employeur privé. Le recours aux lois spéciales les a cependant convaincus que l'État acceptait difficilement d'aller au bout des conséquences du geste qu'il avait posé en 1964 en les plaçant sous la juridiction du *Code du travail*.» (p. 16).

Les commissaires terminent leur analyse de l'évolution législative par une sorte de réflexion qui en dit long sur les imperfections de ce régime. «Cette évolution était peut-être inéluctable, l'État ne se définissant pas exclusivement comme patron, en raison même de la nature du rapport de force qui s'institue à l'occasion de négociations collectives dans les secteurs public et para-public» (p. 16).

### La présence de l'État dans les négociations

Le troisième thème de la problématique constitue l'essence même du rapport car c'est de cette discussion que s'inspirent la plupart des recommandations importantes. En fait, les commissaires se demandent si l'État est un employeur comme les autres. D'un côté ils affirment « qu'à moins de nier, à la limite, l'existence même de l'État, il faut lui reconnaître le pouvoir et le devoir d'intervenir à titre d'arbitre suprême et d'ultime interprète de l'intérêt public lorsque les circonstances l'exigent » (p. 16). Par ailleurs, les commissaires enchaînent aussitôt en disant « qu'il apparaît essentiel que les détenteurs du pouvoir respectent aussi rigoureusement que possible les principes, les exigences et les contraintes d'une négociation authentique, quand ils s'y sont engagés » (p. 17). Ainsi, selon le raisonnement du rapport, l'État ne serait pas un employeur comme les autres en vertu du premier énoncé mais, au regard de l'obligation de négocier de bonne foi, l'État, toujours selon le rapport, serait un employeur comme les autres !

Il est évident que ces deux énoncés ne peuvent être vrais sous tous leurs aspects à un même moment. C'est pourquoi les commissaires, après avoir renoncé à tracer une ligne de démarcation précise entre les situations où l'intervention de l'État s'impose et celles où elle ne serait pas justifiée, proposent de dénouer la contradiction apparente par l'énoncé suivant :

« On doit exiger de l'État qu'il définisse de façon claire, aussi bien pour la population, pour ses partenaires, que pour la partie syndicale, l'aménagement des responsabilités au sein de l'appareil gouvernemental pour les fins de négociations auxquelles il est partie. Cette clarification des rôles permettra de déterminer de manière non équivoque cet espace qui ne saurait être franchi que dans des situations exceptionnelles entre l'État employeur et l'État intervenant au nom de l'intérêt public en dehors et au-delà du processus de négociation » (p. 17).

Cette façon de procéder est peut-être très subtile en principe mais, dans les faits, on sait très bien que c'est toujours la primauté de l'intérêt public qui doit l'emporter. Néanmoins, les auteurs du rapport se fixent comme objectif de faire des recommandations qui s'y conformeront dans la mesure du possible et tout en reconnaissant qu'une négociation à laquelle l'État est partie est une démarche essentiellement politique.

Les commissaires soulignent ensuite une série de particularités de l'État employeur qui ne laissent guère de choix quant à savoir lequel des deux énoncés peut avoir préséance sur l'autre. Ainsi, ils nous rap-

pellent que 50% du budget de l'État est consacré à la masse salariale de ses employés ; que les services produits par l'État sont généralement essentiels ; que l'État est en situation de monopole ; que le gouvernement est jugé par la qualité des services qu'il assume ; que le gouvernement doit établir des priorités globales et arbitrer les objectifs des différents groupes de pression non seulement dans l'optique du bien commun mais aussi de son maintien au pouvoir ; que la politique salariale du gouvernement peut avoir un effet d'entraînement sur le secteur privé, ce que les syndicats ne savent que trop ; que les stratégies syndicales visent à s'adapter à la structure monopolistique de l'État, à preuve les fronts communs ; que les grèves touchant les services essentiels sont généralement impopulaires d'où la nécessité pour les syndicats d'utiliser des thèmes mobilisateurs qui visent non seulement à gagner l'adhésion des syndiqués mais aussi la sympathie de la population ; qu'un élément important de la stratégie syndicale consiste à se rapprocher de « l'interlocuteur valable » donc, du pouvoir.

L'ensemble de ces particularités vient donc renforcer l'affirmation antérieure des commissaires à l'effet que les négociations collectives dans les secteurs public et para-public revêtent un caractère essentiellement politique.

### **Conclusion sur la problématique**

Au terme de leur analyse historique des négociations collectives au cours des quinze dernières années et après avoir présenté certaines options fondamentales comme l'impossibilité de dissocier le rôle de l'État employeur de celui de l'État législateur, le caractère politique des négociations et l'inévitable centralisation des structures de négociation, les commissaires définissent leur approche générale de la façon suivante : s'il est illusoire de penser en arriver à encadrer parfaitement le phénomène des négociations collectives dans un ensemble rigide de règles et de mécanismes, on ne saurait non plus prendre pour acquis que ces négociations ne doivent comporter aucune règle de jeu spécifique par rapport à celles du *Code du travail*, puisque l'intérêt public est en cause et que la population est très intéressée par les enjeux. Dans l'élaboration de règles cependant, la commission « cherchera toutefois à respecter l'économie générale du *Code du travail* dans toute la mesure où elle est compatible avec le caractère même de négociations qui engagent aussi bien les responsabilités des organismes syndicaux que celles de l'État et de ses partenaires à l'égard de l'ensemble de la collectivité » (pp. 21-22).

Cet énoncé fait ressortir les contradictions auxquelles il a été fait allusion précédemment et permet déjà de souligner les limites des recommandations que les commissaires feront. En effet dans la mesure où ceux-ci cherchent à la fois à préserver le plus possible la philosophie de base du *Code du travail* et le caractère spécifique de l'État employeur, ils choisissent de ne pas suggérer une révision de fond en comble du régime de négociations dans les secteurs public et parapublic.

Il est évident que les commissaires Martin et Bouchard auraient pu prendre une toute autre option. Ils auraient pu conclure que les caractéristiques spécifiques du secteur public sont telles qu'ils faillent mettre de côté une méthode de détermination des conditions de travail conçue et développée à partir du secteur privé de l'économie, option que d'ailleurs bien des pays ont déjà choisie. Par contre, ils auraient fort bien pu aller à l'autre extrême et affirmer qu'il n'y a aucune distinction entre l'État et n'importe quel autre employeur. Les commissaires ont préféré « inciter les parties en cause à adhérer à des règles du jeu minimales de nature à concilier au mieux à la fois les exigences de l'intérêt public et les actions légitimes qui découlent des droits désormais fermement acquis, le droit d'association et, son corollaire, le droit à la libre négociation » (p. 22).

#### **CE QUE LE GOUVERNEMENT QUÉBÉCOIS A RETENU DU RAPPORT MARTIN-BOUCHARD**

Il ne fait aucun doute que le Gouvernement québécois s'est fortement inspiré de la philosophie de base du rapport Martin-Bouchard, même si le détail de ses modifications législatives diffère, à plus d'un égard, des recommandations spécifiquement formulées par la Commission. C'est pourquoi, plutôt que de comparer les nouvelles « règles du jeu » adoptées par le législateur québécois, avec les recommandations formelles de la Commission, il est préférable de situer les modifications législatives dans le contexte de la philosophie de base du rapport Martin-Bouchard.

On peut dire, au départ que les prescriptions en question se trouvent dans trois pièces législatives principales, à savoir le projet de loi no 50 ou *Loi sur la Fonction publique*, le projet de loi no 55 ou *Loi sur l'organisation des parties patronales et syndicales aux fins de négociations collectives dans les secteurs de l'éducation, des affaires gouvernementales et des organismes gouvernementaux* et le projet de loi no 59 ou *Loi modifiant le Code du travail*, tous trois ayant été sanctionnés le 23 juin 1978.

La première remarque générale sur l'ensemble des modifications législatives, c'est que tout comme il en découlait du rapport Martin-Bouchard, celles-ci *ne constituent pas* un bouleversement par rapport aux anciennes « règles du jeu », mais plutôt une consolidation du statu quo; le rapport Martin-Bouchard ayant servi de justification à cette consolidation. En effet, le gouvernement aurait pu proposer des solutions beaucoup plus radicales telles l'abandon de la négociation collective, la restriction du droit de grève à certains groupes de salariés, l'extension de champ du négociable à des matières traditionnellement exclues, surtout dans la fonction publique, la détermination des services essentiels laissée à la seule discrétion des syndicats.

Au contraire, le projet de loi no 55 reconduit les principes sous-jacents à l'ancienne loi 95 en confirmant le caractère centralisé des négociations dans les trois grands secteurs de l'éducation, des affaires sociales et des organismes gouvernementaux, et en réaffirmant hors de tout doute le rôle privilégié joué par le Conseil du trésor dans chacun des trois secteurs, notamment dans la détermination des mandats des comités patronaux de négociation. Cette proposition (articles 11 et 18), fidèle en totalité avec les recommandations de la Commission Martin-Bouchard, est cependant à l'antipode des positions jusqu'ici défendues par deux des grands « partenaires » patronaux du Gouvernement — la Fédération des Commissions scolaires catholiques du Québec et l'Association des hôpitaux de la Province de Québec — qui ont toujours revendiqué de se faire attribuer la responsabilité principale en matière de négociations collectives.

Le projet de loi 55 retient également une suggestion intéressante de la Commission Martin-Bouchard quant à la répartition des matières négociables à l'échelon provincial et aux échelons local et régional. Ainsi, tout en reconnaissant que certaines matières peuvent être négociées et agréées à l'échelle locale ou régionale, l'article 5 incite les parties syndicales et patronales à se mettre d'accord rapidement sur le contenu de ces matières car il stipule que « les matières qui n'ont pas été ainsi définies à l'expiration de ce délai font l'objet de stipulations négociées et agréées à l'échelle nationale, à moins que le gouvernement n'en décide autrement ». De plus, à l'égard de cette répartition des matières négociables selon les niveaux provincial et local ou régional, le projet de loi 55 considère le secteur des affaires sociales sur le même pied que celui de l'éducation alors que l'ancienne loi 95 était beaucoup plus permissive à l'endroit de celui-ci que de celui-là.

Enfin, la nouvelle législation provinciale prévoit un ajout important au nombre des organismes gouvernementaux couverts par le

champ d'application : il s'agit de l'Hydro-Québec qui n'était pas du tout touché par la loi 95. Ceci veut dire qu'à l'avenir, les mandats de négociation des négociateurs de cette puissante régie gouvernementale devront être approuvés par le Conseil du trésor. On a sans doute voulu ainsi éviter la répétition de ce qui s'est passé en 1976 alors que le Ministre des richesses naturelles était intervenu dans le dossier de négociations en proposant aux syndicats des contre-offres que la direction de l'Hydro-Québec n'était pas prête à concéder.

Quant au projet de loi no 50 ou *Loi sur la fonction publique*, même s'il a surtout pour objectif l'organisation et la gestion de la fonction publique, on y retrouve néanmoins l'application de l'une des recommandations importantes du rapport Martin-Bouchard, à savoir la non négociabilité de certaines matières telles la classification des emplois, l'attribution du statut de fonctionnaire permanent, la durée de la période d'emploi à titre temporaire, la nomination ou la promotion des candidats, etc. (art. 116)

Le gouvernement n'a donc pas donné suite à une revendication maintes fois exprimées par le Syndicat des fonctionnaires provinciaux du Québec, et qui consistait à étendre le champ des matières négociables à des sujets tels les plans de classification et l'application du principe du mérite.

D'un autre côté, il faut souligner le silence total des projets de loi vis-à-vis une recommandation importante de la Commission : la négociabilité tant des principes que des paramètres de la politique salariale du gouvernement. Le gouvernement a sans doute été prudent en agissant de la sorte car même si, en principe, on peut toujours soutenir qu'en vertu des prérogatives souveraines de l'Assemblée nationale, la masse salariale des employés de l'État n'est pas négociable, en pratique, l'existence de syndicats militants et de « règles du jeu » obligeant l'État employeur à négocier de bonne foi, font que cette masse est effectivement négociée.

Le projet de loi no 59 ou *Loi modifiant le Code du travail* s'inspire également de la philosophie du rapport Martin-Bouchard sauf qu'il prévoit un encadrement des processus de négociations collectives et de détermination des services essentiels dans le secteur hospitalier beaucoup plus souple que celui proposé par la Commission. Ainsi, alors que cette dernière prévoyait un échéancier de négociation devant aboutir à l'acquisition du droit de grève le 1<sup>er</sup> octobre suivant l'expiration de conventions collectives échues depuis le 30 juin et qu'elle suggérait la création d'un conseil de médiation devant faire rapport au juge en chef du tribunal du travail au plus tard le 1<sup>er</sup> septembre, le projet de

loi no 59 ne fait aucune allusion à une telle étape de médiation obligatoire et permet l'acquisition du droit de grève à l'échéance des conventions collectives soit dès le 1<sup>er</sup> juillet.

Les autres stipulations du projet de loi sont assez fidèles avec l'esprit des recommandations de la commission. Le gouvernement a retenu l'idée d'un Conseil d'information sur les négociations chargé d'informer le public de l'état des négociations. Ce conseil, formé d'au moins cinq membres et d'au plus sept, est constitué par le juge en chef du tribunal du travail avant le début des négociations qui est fixé six mois avant l'expiration des conventions collectives (comme le recommandait la Commission), soit le 1<sup>er</sup> janvier. Il doit faire rapport au public au plus tard 30 jours après la date du dépôt des offres patronales ainsi qu'à la date d'expiration d'une convention collective ou de ce qui en tient lieu. Le conseil doit aussi faire rapport en tout temps à la demande de l'une des parties (art. 99e)

Tout comme le suggérait la Commission, le dépôt des demandes syndicales complètes et des offres patronales complètes doit s'effectuer *avant* l'expiration des conventions collectives, plus précisément, 150 jours avant cette expiration dans le premier cas et 60 jours plus tard dans le second.

Enfin, le projet de loi accorde une attention bien spéciale au secteur hospitalier et encore une fois, on peut reconnaître que l'approche retenue s'inspire fortement des principes que l'on retrouve dans le très long chapitre 8 du rapport Martin-Bouchard. En effet, les commissaires étaient confrontés devant l'alternative suivante: ou bien ils proposaient de laisser toute la responsabilité des services essentiels entre les mains des seuls syndiqués, ce que réclamaient les grandes centrales syndicales, ou bien ils préconisaient un autre système où la responsabilité n'incomberait pas uniquement aux syndiqués. S'appuyant sur les postulats de base développés dans leur cadre de référence où ils avaient démontré que l'État n'était pas un employeur comme les autres (contrairement aux prétentions syndicales), les commissaires ont opté pour la seconde partie de l'alternative. Ils ont recommandé un système qui donnait le maximum de liberté aux parties syndicales et patronales pour conclure des ententes locales sur les services essentiels à maintenir en cas de grève et, en cas de désaccord, ils ont fait la suggestion assez avant-gardiste de laisser la liste syndicale prévaloir. Cependant, car il y a un cependant, cette liste devait être expédiée à un « Comité protecteur des bénéficiaires » qui évaluerait la pertinence des services ainsi désignés. Ce comité pouvait même tenter une médiation obligatoire pour amener les parties à s'entendre sur les services essentiels.

En cas d'échec, le comité pouvait alors recommander au Lieutenant-Gouverneur en conseil de prendre un arrêté pour différer l'acquisition du droit de grève.

Le projet de loi no 59 crée un « Conseil sur le maintien des services de santé et des services sociaux en cas de conflit de travail ». Ce conseil est formé d'au moins cinq membres et d'au plus sept qui sont nommés par le juge en chef du tribunal du travail après consultation de la Commission des droits de la personne et d'autres personnes ou organismes. Il reçoit les ententes locales sur les services essentiels ou, à défaut, la liste syndicale telle que suggérée par la Commission. Aucune fonction de médiation n'est cependant proposée à ce conseil mais la grève ne peut être déclarée par une association accréditée à moins qu'une entente sur les services essentiels ou, à défaut, qu'une liste syndicale déterminant le nombre de salariés par catégorie de services maintenus par l'établissement en cas de conflit du travail, n'ait été déposée. De plus, une partie ne peut déclarer une grève ou un lock-out à la date d'expiration de la convention collective ou de ce qu'il en tient lieu, que si un avis préalable d'au moins deux jours a été donné par écrit au Ministre et à l'autre partie. Cet avis doit indiquer le moment ou elle entend y recourir.

Le législateur a apporté une nuance par rapport à l'approche proposée par la Commission quant au moment de déterminer les services essentiels. Alors que celle-ci suggérait une détermination des services essentiels qui se ferait pendant le déroulement des négociations avec comme échéance le 15 mai, le projet de loi stipule que les services essentiels devront avoir été déterminés conjointement ou la liste syndicale expédiés 180 jours avant l'expiration d'une convention collective, c'est-à-dire pour le début des négociations le 1<sup>er</sup> janvier. Le gouvernement a donc soustrait la discussion concernant les services essentiels du contexte de la négociation collective, voulant sans doute éviter la répétition du scénario de la dernière ronde de négociation, alors que la loi 253 ou *Loi visant à assurer les services de santé et les services sociaux essentiels en cas de conflit de travail* (1975 chapitre 52) avait été adoptée au moment où les négociations commençaient à atteindre une phase importante.

Finalement le projet de loi donne au Lieutenant Gouverneur en conseil, s'il est d'avis qu'une grève appréhendée ou en cours met en danger la santé ou la sécurité publique, le pouvoir de suspendre l'exercice du droit de grève pour une période n'excédant pas trente jours. On se rappellera que la Commission liait en quelque sorte cette intervention législative à une recommandation du « Comité protecteur des



bénéficiaires». Malgré ce détail important, il n'en reste pas moins que le gouvernement a reconnu, comme le recommandait la Commission, que la décision de suspendre le droit de grève devait relever du pouvoir politique et non de l'appareil judiciaire.

## CONCLUSION

Le rapport de force est au cœur même des relations du travail dans toute société industrialisée. En Amérique du Nord et au Québec, la négociation collective constitue l'instrument privilégié pour institutionnaliser ce rapport de force. Cependant, cette procédure de détermination des conditions de travail s'est développée dans et pour le secteur privé de l'économie. Lorsque transposée dans le secteur public, plus particulièrement lorsque l'employeur est à la fois l'État-législateur, la négociation collective s'avère un instrument difficilement adaptable aux caractéristiques spécifiques de ce contexte. Comme il n'existe pas, à toutes fins pratiques, d'alternatives valables à la négociation collective, il faut accepter que les «règles du jeu» ne seront pas aussi faciles à élaborer et même seront moins efficaces dans le secteur public que dans le secteur privé. C'est ce constat auquel en sont arrivés tant les commissaires Martin-Bouchard que le législateur québécois.

Même si l'on doit admettre que les récentes modifications législatives sont assez conformes à l'évolution historique des relations du travail dans le secteur public québécois et même si l'on a fait un effort louable pour concilier les exigences de l'intérêt public et les droits chèrement acquis des syndiqués, on peut néanmoins se questionner sur trois aspects particuliers des nouvelles règles du jeu.

En premier lieu, on peut se demander quelles seront les conséquences à long terme de l'extrême contrôle gouvernemental (via le rôle attribué au Conseil du trésor) sur les négociations collectives. Que chaque négociation devienne l'occasion d'une super-confrontation politique, ceci est bien évident car c'est déjà le cas depuis 1972. On peut par contre se demander si le personnel du secteur para-public (affaires sociales et éducation, notamment), n'en viendra pas à être «assimilé aux fonctionnaires de l'État», comme le laissait déjà entrevoir Yves Ouellet dès 1970<sup>9</sup>. Déjà, dans le système actuel, on se plaint que les conventions collectives sont négociées au sommet par des technocrates gouvernementaux et syndicaux et que les syndiqués ne se retrouvent plus

---

<sup>9</sup> «Les unités de négociations au Québec» dans *Relations industrielles* vol. 25 no 3, 1970, Presses de l'Université Laval, Québec, p. 449.

dans ces textes compliqués de plusieurs centaines de pages. Ce n'est donc sûrement pas avec ces modifications législatives qu'on se rapprochera des « milieux de travail à réinventer » dont l'humaniste québécois Jacques Grandmaison souligne l'urgente nécessité.

D'un autre côté, on peut s'interroger sur la pertinence d'un processus de négociation devant s'amorcer six mois avant l'expiration des conventions collectives. Même si l'intention est fort louable, force est de reconnaître qu'une telle démarche s'inscrit à l'encontre des pratiques courantes en matière de négociation collective. Sans l'avouer explicitement, on souhaite sans doute qu'à l'échéance des conventions collectives de nouvelles ententes viennent harmonieusement remplacer les précédentes. Cette hypothèse semble tout à fait irréaliste lorsque l'on sait que la négociation collective est essentiellement un rapport de force et que ce rapport de force repose fondamentalement sur la grève réelle ou virtuelle. Comme le droit de grève n'est acquis que le 1<sup>er</sup> juillet et que le secteur de l'éducation est en vacances à cette époque, il faut être bien naïf pour ne pas réaliser que les conventions collectives ne se signeront jamais avant l'automne.

Enfin, le troisième objet de préoccupations concerne le maintien des services essentiels. À défaut d'accepter intégralement la thèse syndicale présentée devant la Commission Martin-Bouchard, le législateur a sans doute fait preuve d'un très grand libéralisme en acceptant que la liste syndicale prévale quant aux services à maintenir en cas de conflit de travail. Qu'il se réserve le droit de suspendre l'arrêt de travail s'il juge que le niveau de ces services n'est pas adéquat, ce n'est que tout à fait normal et il n'avait d'ailleurs même pas besoin de l'inscrire dans la loi.

Cette dernière question peut servir à illustrer toute la problématique des récentes modifications législatives apportées au régime des négociations collectives dans les secteurs public et para-public. On n'a pas voulu proposer une révision de fond en comble mais plutôt chercher à amener les parties en cause à adhérer à des règles du jeu minimales. C'est donc finalement sur les attitudes des parties que reposera le bon ou le mauvais fonctionnement du régime car même dans un combat de boxe les participants acceptent de respecter certaines règles du jeu. Sera-t-on assez responsable pour y parvenir au Québec ?

## The New Legislative Framework for Collective Bargaining in the Province of Québec's Public Sector

The author analyses the major recent amendments to collective bargaining in Québec's public and para-public sectors.

In most Western countries, collective bargaining is the accepted form of institutionalized industrial conflict. Originally developed by specialized workers in the private sector, collective bargaining was extended during the 1960's to employees in the public and para-public sectors. When we speak of "règles du jeu" in these sectors, we normally mean those governing collective bargaining.

The presence of a balance of power between the parties is certainly one of the most important features of the collective bargaining process. We thus consider the power relationship, as a dynamic process by which the parties try to impose costs on each other in order to attain specific objectives. While such costs in the private sector, are mainly economic and directly assumed by the parties, in the public sector economic costs are assumed both by unionized employees and the public, but not by the employer (government). The employer's cost is political, the result of public opinion.

The evolution of collective bargaining in the public and para-public sectors led the Québec government to create a Commission of enquiry to revise the collective bargaining system.

Initially benefitting from the favorable climat of the « Revolution tranquille », unionized employees in these sectors found a sympathetic ear in both public opinion and the provincial government. Profiting also by decentralized bargaining structures, which made conflicts easier to support by the population, they proceeded to improve their conditions of employment, rendering them comparable to those of the private sector.

However, around the mid 1960's the centralisation of bargaining structures, the loss of public sympathy, the rationalisation of governmental expenses, combined with the changing attitude of Québec governments towards unions, made collective bargaining take a new direction which led the government to create the above mentioned Commission.

### *The Martin-Bouchard report's philosophy*

There are three major topics around which all the other points revolve:

1. The overall development of the government's role since 1960: the Commission's members directly link the new, crucial role played by the State in the social and economic development of Québec from 1960 on, with the restructuring of labour relations in the public and para-public sectors;

2. The summary of legislative developments emphasizes the broadly-accepted philosophy underlying the labour code as well as the characteristics of the public sector;

3. Finally, as the central preoccupation of the report, the Commission's members come to grips with the presence of the state in negotiations. They

consider it impossible to distinguish between the government's roles of employer and legislator. They also confirm the political character of negotiations in this sector.

The basic philosophy expressed by the Commission's members permits us to point out the limits of their recommendations. Since they set out to maintain both the basic philosophy of the Labour Code and the particular nature of the State as an employer, they are unable to suggest a fundamental revision of the collective bargaining system in the public and para-public sectors.

*What the government retained from the Report*

It is certain that the government seriously took into account the underlying philosophy of the Martin-Bouchard report as can be seen in the amendments to the following pieces of legislation

- Bill 50: The Civil Service Act.
- Bill 55: An Act Respecting the Organization of the Management and Union Parties in View of Collective Bargaining in the Sector of Education, Social Affairs and Government Agencies.
- Bill 59: An Act to Amend the Labour Code.

The new legislation thus created, is essentially a strengthening of the *status quo*, as justified by the report itself.

Bill 55 refers back to the underlying principles of Bill 95.

Bill 50 contains the implementation of one of the main suggestions of the report, that concerning the non-negotiability of certain questions.

Bill 59 is derived also from the philosophy of the report, except that it provides for a more flexible framework of collective bargaining and delimitation of essential services than that suggested by the Commission.

In conclusion, the author postulates questions concerning three particular aspects of the new criteria:

- the long-run consequences of the considerable governmental control over collective bargaining;
- the scheduling of negotiations;
- the maintaining of essential services.

The author concludes that the recent legislative changes are designed to bring the parties to function according to basic but minimal guidelines.

As a result, it is the attitudes of these parties that will determine the practical functioning of the system.