

Les rapports collectifs de travail dans les secteurs publics et para-publics au Québec – Quelques paradoxes

Charles Perreault

Volume 29, numéro 4, 1974

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/028558ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/028558ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Département des relations industrielles de l'Université Laval

ISSN

0034-379X (imprimé)

1703-8138 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Perreault, C. (1974). Les rapports collectifs de travail dans les secteurs publics et para-publics au Québec – Quelques paradoxes. *Relations industrielles / Industrial Relations*, 29(4), 840–845. <https://doi.org/10.7202/028558ar>

Résumé de l'article

Dans cet article, l'auteur considère les différents aspects du syndicalisme dans la fonction publique outre-frontière. Il rappelle d'abord qu'il ne s'agit pas d'un phénomène récent, puisque, aux environs de 1930, les cols bleus des chantiers navals s'étaient groupés et que le syndicat des facteurs fut un des premiers affiliés de la Fédération américaine du travail. Cependant, à venir jusqu'à la décennie 60, la syndicalisation des employés des services publics n'était guère une caractéristique du mouvement ouvrier des États-Unis dont la très grande majorité des membres appartenaient au secteur privé.

Avant 1960, il était interdit aux associations qui existaient dans le secteur public de négocier collectivement. Ceci détournait évidemment les employés d'appartenir à des associations dont le seul rôle était d'agir comme groupes de pression. Le droit de négociation existait dans quelques villes, à la *Tennessee Valley Authority*, mais ce n'était là que quelques îlots dans un océan sans limites dominé par les îlots hostiles de la doctrine de la souveraineté de l'État, de législatures à mentalité rurale antisyndicale et de l'acceptation du principe de l'interdiction de la grève.

C'est l'État du Wisconsin qui, en 1959, adopta la première loi donnant le droit de négociation collective aux employés des gouvernements locaux. Elle fut suivie de l'arrêté 10988 du président Kennedy qui accorda certains droits de négociation aux employés du gouvernement fédéral, mais sa signification lui venait plus du fait que le président favorisait la négociation collective que de son contenu objectif. Cependant, le coup d'envoi était donné et, au début des années 60, les employés des services publics commencèrent à adhérer aux syndicats en plus grand nombre, principalement parce qu'ils étaient mécontents de leurs conditions de travail. D'autre part, le phénomène d'urbanisation s'accroissant, un nombre de plus en plus grand d'États concédèrent ce droit à leurs employés. Après le Wisconsin, ce furent, en 1966, le Michigan, le Connecticut, le Delaware, le Massachusetts et le Minnesota. De fait, au début de 1973, il n'y avait plus que dix-huit États qui ne garantisseraient pas le droit de négociation collective à leurs propres employés et à ceux des gouvernements locaux. Par ailleurs, il faut noter que, même là où ce droit n'était pas reconnu, il est arrivé que les municipalités et les conseils scolaires aient négocié volontairement ou encore sous la menace de grève.

Fait à souligner, à l'heure actuelle, alors que dans le secteur privé, le syndicalisme stagne, l'organisation va bon train dans les services publics. Le pourcentage des employés des services publics qui sont membres de syndicats, d'associations professionnelles ou d'autres groupements est plus élevé que le pourcentage du nombre de syndiqués dans le secteur privé. Le personnel du service des postes est syndiqué à près de cent pour cent. Le pourcentage dépasse cinquante pour cent pour les autres groupes d'employés du gouvernement fédéral. Un tiers des employés des États et des municipalités le sont aussi. Le degré de syndicalisation est plus élevé dans les grandes agglomérations ainsi que dans les États de la Nouvelle-Angleterre, des Grands Lacs et de la côte du Pacifique que dans les régions à prédominance rurale.

L'auteur signale ensuite que le secteur public se fait remarquer par la diversité des organisations qui s'y disputent le droit de représenter les employés. Il y a plusieurs types d'organisations : associations proprement dites d'employés de services publics, syndicats du secteur privé, comme ceux des journaliers et des routiers, qui recrutent parmi les employés des municipalités et des États, associations d'employés plus anciennes qui se transforment en véritables syndicats, associations professionnelles, enfin, dont le premier objectif est de protéger la profession, mais qui se trouvent plus ou moins obligés de s'engager dans le processus de la négociation collective.

L'existence de cette multitude d'associations a généré des conflits, conduit parfois à la coopération et entraîné des fusions. Ces luttes ont favorisé la syndicalisation du milieu, mais elles ont également coûté cher en temps, en énergie et en argent. L'auteur observe que la négociation collective est une menace pour les organisations professionnelles. Si elles la rejettent, elles courent le risque de perdre des membres qui passent aux syndicats conventionnels; pour l'accepter, il leur faut restructurer leurs organisations, augmenter les cotisations et affronter des conflits internes naissant de divergences de vue entre salariés, cadres et professionnels indépendants. Contrairement au secteur privé, la plupart des lois nouvelles étendent le droit de négociation à certaines catégories de cadres. Ceux-ci doivent cependant faire partie d'unités de négociation distinctes. Par ailleurs, en matière de sécurité syndicale, on recourt principalement à la formule de précompte syndical généralisé.

Un des problèmes majeurs, c'est évidemment celui de la grève. Même si elles sont généralement interdites, les grèves sont fréquentes et se produisent surtout au niveau des municipalités et des conseils scolaires. La plupart des syndicats ont abrogé les restrictions qu'ils s'étaient imposées en cette matière, ce qui en démontre le caractère de plus en plus militant et agressif. Du côté législatif, la tendance est de plus en plus à l'autorisation d'un droit limité de grève qui tient compte de la santé et de la sécurité de la population. L'arbitrage exécutoire des différends existe aussi.

L'action politique comme moyen de pression qui était courante avant la généralisation du droit de négociation est bien moins fréquente mais la politique reste un facteur important. On ne se gêne pas pour faire usage de la négociation à double palier.

Enfin, la participation des groupes de couleur aux syndicats est considérable. Beaucoup de dirigeants syndicaux locaux appartiennent à des groupes sociaux minoritaires.

L'auteur conclut en soulignant que les choses changent vite et qu'il serait hasardeux de faire des prédictions mais il ne peut s'empêcher de noter que, les services publics grossissant sans cesse, le syndicalisme devrait conserver un bon bout de temps le vent dans les voiles. Le fait que certains États retardataires devront accorder le droit de négociation sous la force de l'opinion tend également au même effet. Il continuera aussi d'y avoir des conflits entre syndicats et organisations professionnelles, mais on mettra de plus en plus l'accent sur la négociation collective. À mesure que le syndicalisme progressera, il se peut aussi que l'on en arrive à des unités de négociation moins fragmentées et à des négociations au niveau des États plutôt que des collectivités locales. Les grèves se feront plus nombreuses. Toutefois, la négociation collective sera toujours différente dans le secteur public que dans le secteur privé. Par ailleurs, il faut considérer qu'elle reste le meilleur moyen de fixer les salaires et les conditions de travail parce que la nature du travail dans la société moderne, les besoins des employés et la distinction entre travailleurs et employeurs se ressemblent assez dans les deux secteurs pour justifier dans les services publics un régime de négociation fondé sur les mêmes principes que dans l'entreprise privée, même si certaines modalités doivent être différentes.

COMMENTAIRES

LES RAPPORTS COLLECTIFS DE TRAVAIL DANS LES SECTEURS PUBLIC ET PARA-PUBLIC AU QUÉBEC — QUELQUES PARADOXES

Charles PERREAULT

Les relations collectives au Québec ont été décrites maintes fois mais je me permets de résumer ici rapidement les événements qui ont conduit au grand déraillement de 1972 (ce mot est d'un syndicaliste québécois), et au ressac qui l'a suivi.

Rappelons que les fonctionnaires et les employés des secteurs parapublics ont acquis le droit de grève en 1964, se sont syndiqués massivement et que ces nouveaux syndiqués se sont retrouvés majoritairement au sein de la Confédération des syndicats nationaux. Rappelons également que la C.S.N. a toujours mené une action politique et que celle-ci s'est intensifiée durant les dernières années et plus particulièrement à partir de 1968, alors que la centrale a adopté, en congrès, le « deuxième front », consacrant ainsi le principe que toute action syndicale hors de l'entreprise est liée à l'action politique.

Depuis 1964, les affrontements dans le secteur public ont été fréquents et importants.

En 1965, première grève du transport en commun à Montréal, et grève prolongée de la Régie des Alcools. Première grève massive des hôpitaux en 1966, conduisant à leur mise en tutelle par l'État. Les professionnels font aussi la grève.

L'année de l'exposition universelle, 1967, deuxième grève du transport en commun à Montréal. On a fait marcher non seulement les québécois, mais les touristes du monde entier! Et grève massive dans le secteur de l'éducation à Montréal et ses environs.

Autre grève des alcools en 1969.

Les hôpitaux privés connaissent leur grève en 1970... et enfin, l'arrêt massif de travail en 1972, après la constitution du front commun reliant la CSN, la FTQ et la CEQ.

* Perreault, Charles, président, Conseil du patronat du Québec.

** Cet exposé a été présenté au Congrès de l'Institut canadien de recherche en relations industrielles, tenu à l'Université de Toronto, les 3 et 4 juin 1974.

Ces événements ont fait ressortir de curieux paradoxes qui me semblent caractériser à l'heure actuelle l'action syndicale dans le secteur public au Québec. La syndicalisation massive à laquelle je faisais allusion tout à l'heure, a amené à la CSN une centaine de mille nouveaux membres. Ceci s'est fait dans des conditions assez extraordinaires. La formation de ces syndicats n'a pas été, comme c'est d'habitude le cas dans le secteur privé, le résultat d'une lutte acharnée contre un employeur récalcitrant, lutte qui solidarise les travailleurs à leur syndicat et au mouvement syndical. On a, au contraire, livré « en vrac » au syndicat, un très grand nombre de membres à la fois. Après quelques années à peine, on retrouve parmi ces « nouveaux syndiqués » des malaises évidents. Les employés de la fonction publique, au nombre de 30,000 environ, après une période de flottement et de récrimination mutuelles avec la CSN, se séparent de cette centrale en 1972. Il en est ainsi pour les chauffeurs d'autobus et de métro de la C.T.C.U.M., eux qui pourtant avaient fait la grève en 1967 et qui décident, également en 1972, de former un syndicat indépendant. Quant aux cols blancs de la Ville de Montréal, ils continuent encore d'adhérer à la centrale mais les grondements se font entendre de temps à autre et les menaces de désaffiliation ont été brandies à plus d'une reprise.

LA POLITISATION SYNDICALE

Au Québec, le syndicalisme du secteur public est d'emblée le plus militant et le plus politisé; peut-être parce que la CSN y est majoritaire. La politisation de la centrale, accélérée depuis quelques années, est devenue une charge à fond de train contre tout le système économique et social, et la CSN a clairement indiqué dans son manifeste « Ne comptons que sur nos propres moyens », qu'elle était son orientation. On y trouve :

« Les travailleurs doivent posséder l'autonomie. Une économie dominée par les travailleurs ne peut être que socialiste. Par la planification socialiste, les travailleurs deviendront propriétaires de leur propre travail; ils seront à même d'en tirer le plein profit eux-mêmes. Il n'y a plus d'avenir dans le système économique actuel : nous sommes nos propres moyens; cessons de nous vendre, et comptons sur nos propres forces ».

Au nom de ces valeurs supérieures, la CSN a dirigé une action militante dont témoignent plusieurs grèves. Mais toute grève dans le secteur public frappe invariablement plus fort les plus démunis de la société, ceux qui sont le moins en mesure de substituer aux services de l'État des services privés, qui n'ont de ressources qu'eux-mêmes, les économiquement faibles, les vieux, les malades.

La grève des transports en commun en 1967 en est un exemple frappant. Ce sont surtout les gagne-petits qui comptent sur le transport en commun. L'interruption du service d'autobus n'est pas trop pénible pour la personne qui a sa propre voiture; elle est désastreuse pour le travailleur qui n'a pas d'autres moyens pour se rendre au travail. Elle réduit

les faibles à quémander des automobilistes un passage. Une grève dans les hôpitaux est plus sérieuse pour les personnes de faible santé, les vieux et les indigents, que pour ceux qui peuvent se payer des traitements médicaux par d'autres moyens, ou encore se déplacer vers des soins dans d'autres provinces. Enfin, par son insistance que l'État soit le meilleur employeur, le front commun syndiqué en 1972 faisait payer par les neuf dixièmes des travailleurs du Québec les salaires du dixième privilégié auquel on accordait, dans bien des cas, des conditions que les contribuables ne connaissaient pas eux-mêmes. L'immoralité de cette attitude me semble en étrange contradiction avec les buts sociaux qu'annonçaient à grands cris les leaders du front commun.

Mais nous ne sommes pas à bout des paradoxes !

LA MARGINALISATION DES DIRIGEANTS SYNDICAUX

L'agressivité, la politisation, l'inflation verbale des syndicats qui ont connu leur point culminant lors de la grève générale au printemps 1972, ont donné lieu à ce que le sociologue québécois Léon Dion appelle « la marginalisation des leaders syndicaux ».

Le militantisme syndical fait peur aux gens; ils craignent d'être privés de services auxquels ils ont droit, pour lesquels ils paient. Tout ceci les rend très méfiants à l'endroit du mouvement syndical. Au nom de principes élevés, les dirigeants du front commun ont imposé à la population des ennuis sérieux; ils les ont également troublés. Les politiciens, pour leur part, se sont bien chargés de faire comprendre à cette même population qu'elle ferait les frais des pressions syndicales en payant finalement la note des augmentations. Le militantisme a donc réduit progressivement la crédibilité des chefs et du syndicalisme dans son ensemble, à tel point que le Québec est un des rares endroits en Amérique du Nord où les syndicats représentent un véritable passif politique. Je veux dire par ceci que pour un parti politique au Québec, l'identification avec le syndicalisme comporte plus d'éléments négatifs que d'éléments positifs. Cette réalité est apparue à plusieurs reprises lors de la dernière élection provinciale, alors qu'on a vu le Parti Québécois garder sa distance vis-à-vis des dirigeants syndicaux, refusant de s'identifier à eux, ou d'amender ses politiques pour tenir compte de leurs exigences.

On peut également se demander si l'opposition constituée par les syndicats pour lutter contre le Maire Drapeau à Montréal, lors des prochaines élections municipales, n'assure pas, au départ, l'élection de celui-ci.

Il y a déjà plusieurs années que certains syndicalistes plus radicaux, qui ont la réputation d'être de toutes les manifestations, sont, pour ainsi dire « étiquetés » et ne sont pas pris au sérieux par beaucoup de gens. La radicalisation syndicale des dernières années a affublé les dirigeants de centrales et le mouvement tout entier de la même incroyable.

A son tour, la marginalisation des chefs syndicaux confère à l'Etat un avantage énorme dans la lutte qu'il mène pour conserver la faveur de l'opinion publique et on sait que c'est l'opinion publique, en dernier ressort, qui règle les conflits entre l'Etat et ses employés. S'appuyant sur cette méfiance des syndicats, l'Etat peut donc, à sa guise, user de lois spéciales et de tous les instruments qui lui plaisent. Suite aux événements de mai 1972, les chefs des trois centrales ont dû purger leur peine en prison. Il n'y a pas eu d'émeute générale, il n'y a pas eu de révolution. Le gouvernement avait été jusqu'au bord du précipice et il avait gagné. C'est une leçon dont il pourra tirer grand avantage la prochaine fois, les syndicats n'ayant pas appris la leur.

Le paradoxe ressort ici dans toute sa splendeur. Le militantisme, la politisation, qui devaient, selon les trois chefs, conduire à un nouveau système social, à un monde meilleur, semblent au contraire donner à l'Etat l'ascendant dont il a besoin vis-à-vis l'opinion publique pour faire à sa guise et mâter toutes les aspirations syndicales.

LA POLITIQUE DE RÉMUNÉRATION AU SEIN DE LA FONCTION PUBLIQUE

Cette situation paradoxale débouche peut-être quand même sur une solution. Si le militantisme syndical n'a pour raison d'être que l'avancement des vues politiques des dirigeants syndicaux, il semble contre-indiqué dans la fonction publique. En effet, les employés de ce secteur doivent refléter, dans leurs conditions de travail et leur rémunération, la société qui les fait vivre. Ni plus ni moins. Dans un certain concept de la fonction publique, heureusement périmé, on a longtemps toléré des salaires dérisoires. Bien sûr, la charge de travail était parfois faible ainsi que la compétence requise.

Mais cette situation a énormément changé. Aujourd'hui, le principe de traitement doit être celui de l'équivalence avec le secteur privé puisque c'est le seul avec lequel la comparaison est significative, et parce que, comme je le disais plus haut, le payeur d'impôts n'a pas à payer pour une fonction analogue à la sienne, un salaire plus élevé dans la fonction publique.

Rien de bien radical dans cette découverte; rien de particulièrement nouveau. Par contre, ce qui me semble être simple et logique n'est pas du tout logique aux oreilles de ceux qui, depuis quelques années, suscitent un militantisme accru à l'endroit de l'Etat employeur. Pourtant, les travailleurs de la fonction publique et para-publique ont déjà atteint des paliers fort satisfaisants de salaires, de bénéfices marginaux, d'avantages de toutes sortes. Le rattrapage est complété. Ce qu'il suffit de forger maintenant, ce sont les crochets qui fixeront de façon satisfaisante le traitement et les conditions de travail de ce groupe important de salariés à ceux de leurs homologues dans le secteur privé.

LE MODÈLE BRITANNIQUE

Face au problème québécois actuel, il me semble que c'est peut-être vers la Grande-Bretagne qu'il faut regarder. En effet, on a développé avec succès le principe de comparaison avec le secteur privé et on a mis sur pied des mécanismes qui permettent aux deux parties de s'en servir avec confiance.

Je rappelle rapidement les grandes lignes de ce système. En 1953, la Commission Priestley publiait son rapport. Elle constatait que les critères qui déterminent les taux de salaires doivent dépasser le simple test du marché, c'est-à-dire de salaires qui permettent d'attirer et de garder le personnel.

Visant un fonctionnarisme efficace, équitablement rémunéré, Priestley insiste pour que la rémunération et les conditions de travail soient considérées justes *et* par les fonctionnaires *et* par la population qu'ils servent. Cet idéal, dit-il, ne peut jamais être complètement rejoint, mais on doit viser à l'approcher autant que possible.

Plus loin, la Commission déclare qu'un équilibre satisfaisant sera rejoint seulement si le principe fondamental du traitement des fonctionnaires est la comparaison juste (« fair comparison ») avec ceux dans le secteur privé pour des tâches à peu près comparables, et considérant les différences dans les conditions de travail.

Il faut des principes pour régler les salaires dans la fonction publique et ces principes doivent pouvoir s'appliquer par des gouvernements successifs, d'allégeance diverse. Les salaires des fonctionnaires doivent refléter les changements qui se produisent dans le « monde extérieur ». Mais, ajoute Priestley, il serait incompatible avec le principe de comparaison juste que la fonction publique « mène » le monde extérieur. On est loin ici de « l'Etat, meilleur employeur », de notre front commun québécois.

Le gouvernement britannique me semble avoir fait un bon bout de chemin vers l'instauration de mécanismes qui rendent fonctionnel le concept de « fair comparison ». Les transpositions sociales sont dangereuses, j'en suis conscient. Mais il y a au fond du système britannique un souci de faire de ce principe de comparaison juste plus qu'un vœu pieux. Je suis particulièrement frappé par le recours à la consultation et à l'arbitrage.

A partir des « Whitley Council Committees », organismes paritaires qui sont chargés d'établir les principes de rémunération et de fournir à un organisme indépendant de recherche sur les salaires l'orientation et les balises nécessaires, on trouve en effet un fonctionnement lourd mais crédible, qui semble permettre aux parties de s'y confier.

L'ARBITRAGE DES DIFFÉRENDIS

Il est également intéressant de voir le rôle que joue encore dans la fonction britannique l'arbitrage des différends. Un tribunal, dont le

président jouit d'une certaine permanence, est appelé à se prononcer sur les cas que les parties n'arrivent pas à régler eux-mêmes. Le recours à ce tribunal est peu fréquent; les parties règlent leurs problèmes eux-mêmes dans la grande majorité des cas. Mais l'alternative est là.

Au Québec, comme un peu ailleurs au Canada, la crédibilité de l'arbitrage des différends a beaucoup souffert. On en a abusé au point où aujourd'hui, il a peu de tenants dans un camp ou dans l'autre. Je crois que le temps est venu de revaloriser cette procédure.

En permettant aux parties le recours à l'arbitrage (il faut, bien entendu, que l'Etat définisse au préalable son attitude face à la recommandation), on ajouterait certainement de la souplesse au procédé. Le recours aux arbitres de toute première catégorie est essentiel à son amélioration.

Je suis conscient des nombreux écueils que dissimule une formule aussi théorique et simple que celle de Priestley. Il est clair par exemple que certaines fonctions n'existent à peu près pas en dehors du secteur public. A ce moment, la juste comparaison ne tient pas; il faut vraisemblablement interpoler à partir des données connues, comme on fait dans l'industrie quand on crée un nouveau poste dans une usine.

Et même la juste comparaison entre emplois similaires contient des embûches. Certains chercheurs ont fouillé cette question, et y ont trouvé des choses fort intéressantes. Entre autres, ils ont fait comprendre combien il existait, dans la fonction publique, une hiérarchisation sociale qu'il était très difficile, voire même impossible, de déranger. Selon cette thèse, si certains écarts ou certaines parités sont consacrés depuis des années dans la fonction publique, il devient à peu près impossible de les modifier de façon importante à cause des énormes pressions qui accompagnent un tel changement et qui font que dans deux ans tout au plus, le « statu quo ante » est retrouvé. On a également étudié, en plusieurs milieux, des expériences intéressantes sur la compression par le bas de la pyramide des salaires. Tout relèvement important des bas salaires dans une échelle, se traduit à son tour par une élévation des autres strates au-dessus, jusqu'à ce que, dans quelques années, cet effet se soit fait sentir à travers toute la pyramide, laissant à nouveau les mêmes écarts relatifs.

CONCLUSION

Cette énumération de difficultés ne me fait pas conclure à l'invalidité de la formule. Pour les raisons que j'ai données, il nous faut, au Québec, substituer à l'improvisation passée dans le secteur public une autre approche, une approche juste et raisonnable, qui le serait autant pour les employés du secteur public que pour le contribuable. Fort de l'appui populaire que lui donne la politisation syndicale, le gouvernement du Québec serait en excellente position lors des prochaines négociations pour en établir une fois pour toutes le principe.