

L'ETAT DU QUEBEC (14)

Régulièrement, depuis octobre, LE SOLEIL présente à ses lecteurs un portrait unique du Québec, un état des lieux qui le compare avec la situation qui prévaut dans d'autres provinces canadiennes ou d'autres pays de l'OCDE. Dans le 14e volet de cette série rédigée par l'Observatoire de l'administration publique de l'ENAP, les chercheurs se penchent sur le syndicalisme.

L'organisation des syndicats dans le secteur public

La totalité des administrations des États industriellement avancés viennent de traverser deux décennies de réformes tant sur le plan organisationnel que financier. Ce que l'on a coutume de nommer aujourd'hui sous le vocable de nouvelle gestion publique (NGP) en est l'aboutissement. En mettant l'accent sur les aspects économiques de la gestion publique, ces réformes ont promu, sous des formes différentes au sein des administrations publiques, des objectifs et des pratiques d'efficacité, de performance et de productivité. Autant de méthodes de gestion qui paraissent jusque-là être l'apanage du secteur privé mais qui rejoignent cependant les obligations de transparence et d'imputabilité propres à l'éthique publique.

Dans le domaine de la gestion des ressources humaines, le débat entre fonction publique de carrière et fonction publique d'emploi a entraîné dans plusieurs pays une remise en question de certains principes tels que la progression automatique du traitement à l'ancienneté et la continuité d'emploi à vie sauf en cas de démission ou à la suite d'une sanction liée à une faute lourde. En cette matière, une dose de flexibilité a été introduite, mais elle affaiblit d'autant le rôle des grandes organisations centralisées, services centraux du gouvernement ou centrales syndicales, dans la détermination des conditions d'emploi.

Ayant à apprendre un vocabulaire et à intégrer des pratiques importées du secteur concurrentiel, les syndicats du secteur public doivent relever deux défis : celui de l'encadrement normatif de leurs activités et celui de l'adaptation de leurs interventions dans les nouveaux espaces de la négociation sociale.

Un encadrement légal

Dans la plupart des pays de l'OCDE, ceux vivant sous la Common Law faisant exception, le régime syndical au sein des administrations publiques prend appui sur une plate-forme juridique bâtie à partir de lois et de règlements.

Au Québec, c'est en 1985 que la Loi sur le régime de négociation des conventions collectives dans le secteur public et parapublic a été votée. Cette loi définit le cadre de négociation des conventions collectives dans les secteurs publics gouvernementaux et en distingue les éléments. Elle fixe en outre un mode de détermination des salaires et des échelles salariales.

L'Ontario a adopté la Loi de 1993 sur la négociation collective des employés de la Couronne. Cette dernière détermine le champ de la négociation et énonce les éléments. Dans cette province, une seule convention collective régit les conditions d'emploi des employés appartenant aux unités pour lesquelles la négociation est menée par le Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario (SEPRO). En Alberta, les relations de travail dans le secteur public sont assujetties au Public Service Employee Relations Act, qui régit les relations entre employés et employeur. Ce texte de loi décrit les procédures de négociation des conventions collectives, celles d'arbitrage ou encore d'autres activités et droits de la représentation syndicale. Il traite, entre autres, des pouvoirs des centrales syndicales, des groupes de négociation et de la certification des agents de négociation (*bargaining agents*).

Sous des formes très variées suivant les pays, on retrouve cet encadrement législatif du régime syndical dans d'autres administrations publiques. Aux États-Unis, les clauses négociables entre les représentants de la direction et ceux du personnel sont recensées dans le US Code au chapitre des droits de la direction ou *management rights*. Connaître l'étendue de ces droits de la direction est fondamental pour apprécier la flexibilité de la gestion du personnel de l'administration fédérale américaine. Conformément au Civil Service Reform Act et autres lois en vigueur, cette flexibilité permet en effet au gestionnaire d'engager un employé, de le suspendre provisoirement, de le licencier ou de décider de lui appliquer toute mesure de gestion appropriée.

Dès 1983, le gouvernement italien a pour sa part entamé un processus de contractualisation de l'emploi public désormais achevé. Le présent système en matière de recrutement, de formation et d'évolution des carrières a été introduit en 1998. Il se fonde sur un processus objectif de sélection, sur la formation continue et sur la mobilité auxquels s'ajoutent des éléments ayant trait à l'évaluation du mérite et de la productivité. Le statut général des fonctionnaires et les statuts spéciaux relevant du droit administratif ont été, pour l'essentiel, abandonnés.

Au Royaume-Uni et en Australie en revanche, pays où règne la Common Law, il n'existe pas de cadre législatif ou réglementaire spécifique aux relations de travail et aux conventions collectives au sein de l'administration publique. En Nouvelle-Zélande, l'Employment Contract Act a modifié en 1991 les relations de travail dans le secteur public dans le sens d'une restriction des droits syndicaux des travailleurs. La loi supprimait par exemple l'obligation des employés de se syndiquer et celle des employeurs de négocier les contrats de travail dans une enceinte collective. Elle fut amendée en 2000 avec un objectif de rééquilibrage des droits et des devoirs de chaque partie.

Décentralisation des négociations

L'examen du degré de décentralisation des négociations collectives donne une image assez précise des choix effectués par les gouvernements dans la gestion de leur personnel administratif. De fait, aucun État ne pratique l'exclusive, c'est-à-dire des négociations entièrement centralisées ou décentralisées mais ils se différencient nettement dans leur façon de combiner ces deux modes. Entre ceux qui restent attachés à la centralisation et ceux qui offrent à leurs employés la liberté d'opter pour un type d'accord à la carte, il y a place pour une gradation des formes de décentralisation des négociations collectives.

Dans plusieurs pays européens dont l'Allemagne, l'Autriche, l'Espagne et la France, mais également au Québec et en Ontario, la centralisation des négociations collectives demeure la norme dans l'administration publique. En France, la négociation collective (appelée "dialogue social") est décentralisée seulement au chapitre des ministères sous la supervision du Conseil supérieur de la fonction publique de l'État. Au Québec, l'article 64 de la Loi sur la fonction publique reconnaît que le Syndicat des fonctionnaires provinciaux du Québec (SFPQ) est en principe le représentant de tous les fonctionnaires de l'État. Il faut savoir toutefois que les titulaires du statut de fonctionnaire représentent aujourd'hui moins de 18 % de l'ensemble des travailleurs du secteur public québécois. Ainsi, d'autres corps d'emploi de cette fonction publique (professionnels du gouvernement, agents de la paix, etc.) se sont vus reconnaître au fil des ans leur

propre organisation syndicale représentative. En Ontario, le Syndicat des employés de la fonction publique (SEPRO) représente plus de 80 % de l'ensemble des employés de la fonction publique de la province. Il négocie en leur nom l'unique convention collective. Ce caractère unitaire de la représentation syndicale est caractéristique des administrations publiques au Canada. Ainsi, en Alberta, les 21 000 employés de la Couronne ne forment qu'une seule entité de négociation, les employés des secteurs albertains de la santé, de l'éducation et des municipalités constituant d'autres entités distinctes de négociation.

Dans un autre groupe de pays dans lequel on remarque le Danemark, l'Irlande et les Pays-Bas, la négociation collective a lieu, au sein des administrations publiques, à la fois au niveau central et au niveau local. En Irlande, tous les dossiers, sauf ceux des rémunérations et des pensions, sont traités, selon le cas, au niveau des organisations ou bien conjointement au niveau des organisations et au niveau central. Au Danemark, les augmentations salariales générales sont arrêtées au niveau central alors que les émoluments à caractère indemnitaire sont discutés au niveau des organisations.

D'autres administrations publiques vont plus loin en privilégiant une forte décentralisation de la négociation syndicale même si, partout, une coordination au niveau central se révèle indispensable. L'exemple de la Suède illustre ce cas de figure. Pays où les agences se sont depuis longtemps multipliées au point que l'activité ministérielle s'est repliée sur son rôle de conseil et de soutien aux autorités politiques pour la conception et l'évaluation des politiques publiques, les négociations s'y déroulent par agence sur la base d'un accord national. L'État suédois a délégué ses responsabilités en tant qu'employeur à l'Agence suédoise pour les employeurs gouvernementaux (*Arbetsgivarverket*). Toutes les agences du gouvernement central suédois ainsi que l'organisme regroupant les ministères en sont membres de droit et contribuent de manière obligatoire à l'intégralité de son financement. Le rôle de cette agence consiste à négocier et à signer un accord-cadre avec les syndicats centraux, lequel trouve ensuite sa traduction dans les accords locaux conclus au sein de chaque agence entre la direction et les représentants syndicaux.

Enfin, deux administrations publiques offrent dorénavant à leurs employés la possibilité de préférer les bénéfices escomptés d'un contrat individuel à la couverture traditionnelle dispensée par la conclusion d'accords collectifs. Il existe ainsi deux types d'accord de travail en Australie : les *certified agreements* (CA) et les *Australian workplace agreements* (AWA). Les premiers sont des accords collectifs, à raison d'un accord par agence, négociés par l'intermédiaire d'un syndicat ou directement entre les employés et l'employeur. Les

seconds sont des accords individuels devenus rapidement constitutifs des contrats de performance. En Nouvelle-Zélande, les employés permanents de la fonction publique ont la possibilité de souscrire à un contrat individuel avec leur employeur ou d'adhérer à une convention collective négociée entre le syndicat et le Chief Executive de chaque ministère.

Avec cet octroi d'un droit de choisir à l'employé que d'autres pays pourraient éventuellement expérimenter, se profile un régime syndical très décentralisé dans lequel les autorités administratives sectorielles sont autorisées à définir leurs propres procédures de négocia-

tion des conventions collectives sous couvert du respect des orientations gouvernementales. De pair avec cette habilitation, les négociations salariales ressortent aujourd'hui tout naturellement de la responsabilité de l'agence. De toute évidence, au Canada, les administrations gouvernementales ne semblent pas s'orienter dans cette direction.

Pour communiquer avec l'Observatoire :
 Danyelle Landry : (418) 641-3000, poste 6574
 Courriel : danyelle_landry@enap.ca
 Site Internet : <http://enap.ca/observatoire>

TAUX DE SYNDICALISATION

	Secteur public 2003	Population générale 2002
Alberta	70,5 %	24,6 %
Colombie-Britannique	79,7 %	34,5 %
Ontario	71,2 %	28,7 %
Québec	81,4 %	41,1 %
Canada	76,0 %	30,5 %
États-Unis	37,5 %	14,0 %
France	30,0 %	9,1 %
Italie	78,0 %	35,4 %
Royaume-Uni	60,0 %	29,0 %
Suède	87,0 %	77,0 %
Suisse	93,0 %	81,0 %

Source: Statistique Canada et Institut français pour la recherche sur les administrations publiques