

LA NÉGOCIATION COLLECTIVE DANS LE SECTEUR PUBLIC*

par Jean-Claude LECLERC**

Ce qui frappe dans les négociations du secteur public au Québec depuis vingt-cinq ans, c'est que d'une ronde à l'autre la lutte a repris comme si rien d'essentiel n'avait été réglé. On ne s'entendait ni sur les salaires, ni sur les tâches, ni sur les services essentiels, ni sur les structures de la négociation. Pourtant, en toute justice pour les protagonistes de ces diverses rondes, une observation préliminaire s'impose. On ne doit pas juger les négociations provinciales aux seules péripéties qui les ont marquées. Ces grands exercices ont aussi donné des résultats positifs. Qui voudrait revenir au régime des années cinquante? Du reste, on ne saura jamais ce qu'aurait donné le maintien de l'ancien régime ni non plus toute autre façon d'établir les conditions de travail des syndiqués de l'État québécois.

De toute manière, dès lors que le gouvernement du Canada s'engageait dans de grands programmes de santé et de sécurité sociale, une part importante de centralisation et d'uniformisation était fort probablement inévitable. Cela n'explique pas, cependant, que des négociations centralisées aient donné lieu à tellement de soubresauts et laissé partout une telle insatisfaction.

Une bonne part de l'échec du système est venue de la «concurrence» des autres secteurs socio-économiques dans l'accès aux fonds publics et à leurs avantages. Les syndiqués de la santé et de l'éducation n'ont pas été les seuls, en effet, à «vivre de l'État». Constructeurs d'infrastructures, vendeurs d'équipements, médecins, autres distributeurs de pilules n'ont pas manqué de prélever leur part. À quoi pouvait-il bien servir d'avoir des mécanismes pour contrôler les uns, si on n'en avait guère pour surveiller les autres? Pareil problème se posera encore, qu'on décentralise ou non la négociation du secteur public et qu'on y introduise ou non des formes de médiation ou d'arbitrage.

Pourtant, même si toutes les rondes du secteur public s'étaient déroulées sans grand dérapage, il y aurait lieu de s'interroger sur l'héritage qu'elles ont laissé.

*. Cet exposé a été prononcé dans le cadre du Colloque sur «La négociation collective dans le secteur de la santé et des services sociaux» tenu le 23 novembre 1990 à la Faculté de droit de l'Université de Sherbrooke.

**.
Journaliste.

Ce qui étonne quand on fait un bilan de ces deux décennies, c'est d'abord que le mouvement syndical se soit fait le promoteur et l'artisan d'un pouvoir d'État centralisé. Le gouvernement du Québec a accru son emprise aux dépens des institutions locales et régionales. L'idéologie de l'époque voulait qu'on «bâtisse l'État du Québec». On l'aura fait, assurément, mais aux dépens de l'initiative locale; au détriment aussi des plus faibles ou des moins nombreux. On a pris pour acquis que l'État était la principale force du progrès social, avec le résultat que la bureaucratie n'a jamais été aussi lourde, et le service public perçu comme aussi déficient.

Au lieu d'implanter un modèle syndical de travail, les syndicats ont aidé l'État à imposer un modèle bureaucratique d'organisation du travail. À cet égard, les conventions collectives sont en fait des décrets déguisés, et les décrets, des lois qui réduisent à peu de chose le «partenariat» auquel on a feint de se prêter. Les syndicats ont ainsi cautionné le développement d'un formidable appareil d'État aux dépens des marges de manoeuvre des simples citoyens et des syndiqués eux-mêmes. Ce n'est pas le fruit du hasard si les gens ne se sont pas portés plus nombreux aux élections tenues dans les établissements de santé et d'éducation. On peut affirmer que les négociations du secteur public ont réduit la marge de liberté, d'influence et d'initiative des simples syndiqués dans leur syndicat comme dans leur milieu de travail. On aura même sapé ailleurs le processus de négociation lui-même en créant partout la conviction qu'on peut désormais, en «allant à Québec», obtenir davantage qu'en discutant avec ses vis-à-vis (patronaux ou syndicaux).

On s'est de plus illusionné sur la force d'entraînement du secteur public. On a confondu minimum décent et uniformisation des traitements. À salaire égal combien de professeurs sont-ils prêts à enseigner dans les endroits défavorisés? L'infirmière de Sept-Iles ne sera jamais égale à celle de Montréal en matière de choix culturels : combien lui en coûtera-t-il pour aller à la Place des Arts? À l'inverse, l'infirmier de Sherbrooke n'est pas l'égal de son collègue de Rouyn-Noranda quand vient la saison de la chasse! Au reste, l'élimination des disparités de traitement suivant les régions et les établissements n'a pas fait disparaître les disparités régionales tout court. On est même en train de découvrir que les réseaux publics ont aussi contribué à la création de ces «deux Québec» dont on parle maintenant. Enfin, on n'a surtout pas réussi à mieux redistribuer à la base les ressources humaines, même dans le cas des services les plus essentiels.

Il y a aussi lieu de s'interroger sur la politisation malsaine d'une négociation aussi centralisée. Ce n'est pas sans péril qu'un front commun syndical recherche un «rapport de forces» en s'appuyant, par exemple, sur une élection prévisible ou sur quelque campagne référendaire. En 1976, on

avait ainsi fourni une plate-forme anti-syndicale au gouvernement Bourassa. Lors de la consultation populaire de mai 1980, le danger était grand de se faire acheter avant le vote, quitte à se faire dévaliser après! Il n'est peut-être pas superflu non plus de s'inquiéter du danger d'une manipulation extérieure de la négociation, d'autant plus tentante et redoutable que certains services plus ou moins secrets ont l'habitude de recruter et de s'infiltrer au sommet, des deux côtés de la table.

Mais c'est la question de la grève qui aura le plus retenu l'attention. Il faut souligner que les syndicats n'y ont généralement eu recours qu'avec hésitation et parcimonie, conscients de son impact négatif dans l'opinion publique. Il serait bien peu réaliste de croire que l'État serait plus spontanément porté à donner de bonnes conditions de travail à ses syndiqués que la plupart des employeurs privés à leurs employés. Sans rapport de forces, on risque de rester sur le carreau. Mais à quoi bon une grève si elle aide l'État à justifier l'imposition de mesures répressives et à décréter unilatéralement des conditions d'emploi? Une grève peut être autodestructrice : les enseignants ne se sont jamais remis de leur échec de 1972.

La grève n'aurait pas un aussi grand impact dans le cadre d'une négociation très décentralisée, mais elle n'aurait pas nécessairement plus d'effet positif non plus. Moins spectaculaire qu'un débrayage général, un conflit local peut durer longtemps avant qu'on veuille y intervenir.

De plus, la grève est devenue un argument en faveur de la privatisation de services publics. Si un service peut être arrêté, en effet, c'est qu'il n'est pas essentiel : dès lors pourquoi l'État devrait-il l'assumer? Et si un service est vraiment essentiel, alors pourquoi les syndiqués iraient-ils jusqu'à en priver la population? Il est vrai que ces services ont été dans l'ensemble maintenus par les syndicats. Mais justement, ils réduisaient alors la force de la grève et son efficacité, au risque de prolonger le conflit. Les techniques de grève partielle, intermittente, tournante, ne sont guère plus efficaces. La grève des infirmières aura été une exception à la règle, non un modèle à emprunter pour l'avenir.

En dernière analyse, la grève n'est pas efficace dans le secteur public parce qu'elle ne pénalise pas les parties négociatrices. Ni l'appareil d'État au sommet, ni les administrateurs, ni les technocrates syndicaux, ni leurs conseillers ne voient leur avenir mis en jeu dans un affrontement de ce genre.

On aura compris que je partage le diagnostic de ceux qui en sont venus à être très réticents à l'égard de la centralisation des négociations, de

l'uniformisation des conditions de travail, et du recours à la grève dans le secteur public. D'une ronde de négociation à l'autre, on s'est préoccupé de trouver le meilleur régime de relations de travail. Le temps n'est-il pas venu de se demander quel régime de travail et de responsabilité professionnelle est souhaitable dans les divers milieux de travail et aussi quelle liberté va-t-on laisser aux simples citoyens dans l'aménagement de leurs institutions locales?

Il n'est pas normal dans une démocratie que les travailleurs ne se sentent pas les premiers responsables de l'organisation professionnelle de leur travail. Il est anormal que le pouvoir du simple citoyen sur les établissements et leurs priorités soit évacué au profit des échanges de coups ou des échanges de bons procédés entre administrations publiques et appareils syndicaux.

Mais avant de proposer un autre régime, il faut tenter de prévoir dans quelle situation socio-économique il s'appliquera. Une loi adoptée pour une négociation «ordinaire» risque d'être un carcan et de mener à une impasse en cas de situation de crise. Il faut donc nous demander dans quel état social et économique nous nous retrouverons lors des prochaines négociations dans le secteur public. Or, point n'est besoin d'être très pessimiste pour prévoir que nous entrons dans une période où il sera difficile de négocier comme dans les meilleures années.

Récession prolongée, baisse des revenus de l'État, coupures de services publics, révoltes sociales, chocs multiculturels, impasse constitutionnelle, quelle que soit la barque de l'État qu'on puisse imaginer aujourd'hui, la mer sera tout probablement houleuse dans un proche avenir. Devant un risque non négligeable de naufrage collectif, on ne pourra naviguer comme s'il n'y avait pas de situation d'urgence. Aussi serais-je tenté de reprendre le mode de navigation que nul n'a eu la sagesse de retenir lors de la récession de 1981.

Ainsi, est-il permis de penser qu'une pré-négociation au sommet sur les acquis essentiels à préserver et sur les questions stratégiques à résoudre dans l'ensemble de notre collectivité serait éminemment souhaitable. À moins de vouloir «flirter» avec le gouffre, le gouvernement et le mouvement syndical ne pourront pas s'engager alors dans une épreuve de force de grande envergure. Par contre, une négociation conjointe de la crise économique et sociale exige plus qu'un «deal» facile entre gens du secteur public sur le dos du secteur privé et du reste de la société.

Le défi ne sera pas aisé. L'appétit des mieux nantis ne va pas cesser avec la crise. Ni le besoin de redresser certaines iniquités. Mais on ne

pourra plus comme avant satisfaire les uns et les autres. Pareille conjoncture commande une large vision des choses qui n'est pas commune. Pourra-t-on réunir en matière socio-économique une sorte de commission parlementaire élargie sur les services publics que le Québec peut se payer? Pourra-t-on s'entendre à la fois sur des priorités de négociations et sur la structure des tables de discussion?

Dans un deuxième temps, le gouvernement pourrait fixer des enveloppes régionales ou sectorielles et laisser se dérouler, à ce niveau, des négociations dont l'objectif serait de résoudre la contradiction entre les exigences des syndiqués et les besoins des services à la population. Si on se dirige vers un Québec régionalisé, la négociation devra emprunter le même chemin.

Dans un troisième temps, les parties devraient avoir la faculté de recourir à la médiation, à la grève ou à l'arbitrage selon les questions encore en litige. L'arbitrage ferait moins peur s'il n'avait plus une portée provinciale. (Le droit de l'État de ne pas s'y soumettre n'est plus aussi universel ou absolu qu'on l'a cru au Québec.) L'État a appris à se soumettre aux tribunaux et à reconnaître ses torts. Il a déjà imposé l'arbitrage aux policiers. La reine qui ne «négociait pas avec ses sujets» a appris à le faire. L'arbitrage devrait cesser d'être un tabou.

Mais quel que soit le régime qui prévaudra, il reste essentiel de maintenir les accréditations locales. C'est un droit qu'on ne saurait troquer pour une illusoire affiliation nationale (comme dans les métiers de la construction). C'est une condition de vitalité syndicale. Ces unités seront aussi essentielles pour de futures négociations régionales et surtout pour la démocratisation de nos institutions locales.