

LE RÉGIME DE NÉGOCIATION COLLECTIVE DANS LE SECTEUR DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX*

par Monique SIMARD**

À la fin de chaque ronde de négociation, mais davantage dans les moments «chauds» de la négociation (la dernière étant septembre 1989), toutes les parties en cause, ainsi que les observateurs avertis, déclarent haut et fort qu'il faut modifier le régime de négociation dans le secteur public et particulièrement dans le secteur de la santé et des services sociaux. Ce dernier étant, parmi les autres secteurs (éducation, fonction publique et organismes gouvernementaux), celui qui monopolise le plus l'attention du public puisque les perturbations qu'il peut éprouver à l'occasion d'une négociation insécurisent une portion importante de la population.

S'il est vrai que des réformes sont réclamées de part et d'autre, il ne s'agit pas nécessairement d'un même type de réforme puisque, et il faut se l'avouer, nous n'avons pas encore, à ce jour, trouvé un terrain d'entente ou de consensus en ce qui a trait au régime de négociation dans le secteur public.

C'est tellement vrai, qu'à l'examen des rondes antérieures et des législations qui ont été adoptées pour encadrer les négociations, que lors de la majorité des négociations il y a eu adoption de lois permanentes ou spéciales et qu'en aucun cas ces lois n'ont permis d'éviter d'une fois à l'autre les frictions plus ou moins intenses entre les parties négociantes.

Pourquoi? La question mérite d'être posée, ou reposée, parce qu'il est anormal ou, à tout le moins surprenant, qu'à l'opposé du secteur privé où près de 90% des conventions collectives se règlent sans frictions, du moins apparentes, les conventions collectives du secteur public ne le sont que très rarement.

*. 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.

**.
Vice-présidente de la CSN.

Est-ce l'encadrement législatif qui fait défaut? Est-ce la «volonté» des parties? Est-ce la nature même des parties (État-employeur et organisations syndicales) en présence? Est-ce le secteur d'activité comme tel?

Probablement un peu de tout cela, et parce que, de surcroît, persiste une confusion largement répandue quant aux attributions de tous et chacun dans cette négociation au sein même de l'État. Soulignons en premier lieu à ce sujet les rapports entre le Conseil du trésor et ses ministères (Santé et Éducation). Nous pouvons également mentionner les relations qui existent entre les employeurs locaux et leurs associations ou regroupements provinciaux ainsi que celles existant entre ces derniers avec l'État central. Et enfin, les rapports du ministère du Travail avec les «parties négociantes». Par ailleurs, les rapports des syndicats locaux avec leurs structures de représentation syndicale aux fins de la négociation comportent, en soi, un coefficient de difficultés constant dans toutes les phases des différentes rondes de négociation.

Nous visons tous à vivre des négociations moins «confrontantes» tout en pouvant faire valoir nos aspirations et nos intérêts. Nous cherchons tous à établir un régime de négociation véritable dans le secteur public. Nous voulons tous le faire dans le cadre d'une reconnaissance du droit d'association et du droit à la négociation. Nous désirons tous établir des climats de travail sereins dans les différents établissements. Nous souhaitons tous rapprocher la négociation de celles et de ceux qu'elle concerne plus directement. Pour atteindre ces objectifs, quelles conditions faut-il réunir?

Il est nécessaire de rappeler que le régime que nous avons est issu de l'évolution des services publics eux-mêmes. D'ailleurs, l'historique fait par Messieurs Jean-Louis Dubé et Pierre Gingras nous le rappelle avec précision. Et, à cet égard, il ne faut pas oublier que le mouvement syndical lui-même a contribué à l'évolution des services publics notamment, en réclamant l'établissement de l'assurance-hospitalisation et de l'assurance-maladie. C'est avec l'introduction de ces grandes réformes, ainsi que celle du *Code du travail* en 1964, qu'on a pu constater le début d'un processus majeur de transformation dans le cadre des négociations du secteur de la santé. En effet, la centralisation administrative qui a découlé des grandes réformes, ajoutée à une syndicalisation accrue et à l'obtention du droit de grève suite aux modifications majeures apportées par le *Code du travail*, ont provoqué le début d'une démarche centralisatrice au plan des négociations.

De plus, les revendications sociales portées par le mouvement syndical, au nom du principe de l'universalité des services de santé, ne pouvaient qu'avoir un effet «uniformisateur» sur les services donc sur les conditions de travail et, par conséquent, sur la négociation.

La centralisation des décisions pour uniformiser les services en quantité et en qualité, a eu un effet bénéfique majeur pour la population québécoise bien au-delà de ce qu'ont pu en retirer les travailleuses et les travailleurs du réseau.

Les syndicats ont donc été partie prenante, avec d'autres, au développement des services publics et, à cet égard, ils ont contribué au mieux-être collectif puisque nous devons reconnaître, malgré tous les problèmes vécus actuellement, que nous sommes en 1990 plus instruits et en meilleure santé qu'en 1960.

L'action syndicale de la CSN dans les services publics n'est donc pas exclusivement liée à la défense stricte, de type corporatiste, des intérêts de ses membres. Elle est aussi liée à une conception des services publics où l'universalité et l'accessibilité à des services de qualité doivent être assurées.

Or la double «mission» syndicale en ce qui a trait au secteur public, d'une part la défense des conditions de travail des syndiqué(e)s et d'autre part, la défense des services publics, n'a pas toujours été bien comprise ou portée également par toutes les composantes du mouvement syndical. Elle n'en demeure pas moins un élément central quant à la compréhension qu'on peut avoir de l'action syndicale et de sa conception du régime de négociation. Toute tentative de privatisation ou de démantèlement des services publics rencontre une vive opposition du côté syndical, parce que c'est sa conception même des services publics qui est heurtée.

Depuis dix ans les négociations ont été particulièrement difficiles parce que se profilent à travers la négociation des visions qui se distancent, voire qui s'opposent, quant à la conception des services publics. Bon an mal an, malgré les difficultés et les grands conflits des années 1960 et 1970, il existait alors plus qu'aujourd'hui, plus de rapprochement, une vision davantage partagée du développement des services publics et du rôle majeur que devait jouer l'État. À cette époque, syndicats, «nouveaux gestionnaires», technocrates, politiciens travaillaient à la modernisation du Québec et, à la limite, seules les vieilles administrations dominées par

le clergé s'y opposaient. Les conflits de travail traitaient des conditions de travail et non pas, comme c'est souvent le cas aujourd'hui, de l'existence même du réseau et de ses établissements. L'action syndicale et les relations de travail se situaient dans le contexte du développement du réseau alors qu'aujourd'hui elles se situent dans son questionnement.

On peut se permettre de poser la question suivante: *L'actuel régime de négociation, adopté en 1985, qui a considérablement réduit le droit de négocier des syndiqué(e)s, n'est-il pas indirectement inspiré par cette nouvelle conception des services publics, à savoir leur réduction, leur démantèlement et leur privatisation et que, pour y arriver, il est préférable de le faire dans un contexte où les syndicats sont affaiblis et donc moins capables de s'y opposer?*

Mais qu'en est-il de l'actuel régime? Il est particulièrement limitatif pour les syndicats au plan salarial et au plan de l'exercice du droit de grève et il est particulièrement inefficace quant aux mécanismes d'intervention de tiers (médiation) pour solutionner les différends.

Le régime est mal conçu puisque même dans les dispositions qui favorisent l'État, celui-ci n'arrive pas, fort heureusement, à les appliquer. C'est le cas notamment de l'établissement des salaires qui, dans la loi, n'oblige le gouvernement qu'à négocier la première année et à les déterminer pour les deux autres. Ce qu'il n'a jamais fait ni en 1986, ni en 1990.

Quant aux limites imposées au droit de grève, elles ont débordé l'exercice même de la grève en ce sens, qu'à toutes fins pratiques, les dispositions des lois 37 et 160¹ empêchent non seulement la grève mais tout moyen de pression un tant soit peu efficace. À titre d'exemple, songeons à la décision du Conseil des services essentiels en juin 1989 dans le cas de la Fédération des infirmières et infirmiers du Québec (FIIQ).

Nous nous retrouvons donc avec un régime qui, soi-disant, s'inspire d'un modèle reconnaissant le droit à la négociation (et non l'arbitrage) avec un certain encadrement du droit de grève et permettant aux parties de régler leurs différends à l'aide d'outils comme la médiation.

1. Loi 37: *Loi sur le régime de négociation des conventions collectives dans les secteurs public et parapublic*, L.Q. 1985, c. 12. Loi 160: *Loi assurant le maintien des services essentiels dans le secteur de la santé et des services sociaux*, L.Q. 1986, c. 74.

Mais il n'est pas exagéré d'affirmer que, concrètement, par ses dispositions, le régime québécois ne rencontre pas ces caractéristiques:

1. Parce qu'il n'y a pas de véritable droit à la négociation si la «négociabilité» des salaires n'est pas totalement acquise.
2. Parce que l'encadrement du droit de grève est à ce point exagéré, qu'il exclut concrètement la possibilité de faire la grève ou d'autres moyens de pression.
3. Parce que les outils, plus spécifiquement le système de médiation, sont complètement inefficaces et ce, à l'analyse même du service de médiation du secteur public et parapublic².

De plus, sans vouloir refaire toute l'histoire de la dernière négociation, il est utile de se rappeler certains événements qui démontrent qu'en plus de l'inefficacité du cadre législatif, d'autres problèmes majeurs ont marqué cette négociation.

Ronde de négociation difficile, s'il en est une, qui au départ était marquée par un sentiment d'exaspération profonde accumulée au cours des années chez les salarié(e)s, en particulier ceux des affaires sociales, et ce, principalement pour deux raisons:

1. Dans leurs milieux de travail respectifs, les charges de travail ont tendance à augmenter systématiquement en termes quantitatifs parallèlement à la croissance de la gravité des pathologies rencontrées. Les moyens et conditions de travail se détériorent sans cesse (coupures budgétaires, etc.) et ce, depuis plus de dix ans, ce qui a pour conséquence de développer un important sentiment d'impuissance et de frustration chez les personnes qui sentent qu'elles ne peuvent plus faire de façon satisfaisante leur travail au plan professionnel provoquant chez plusieurs un «burn-out».

2. Direction de la médiation dans les secteurs public et parapublic. Pierre L'Écuyer, octobre 1989.

2. Dans ces mêmes établissements il n'y a aucun mécanisme efficace de résolution des problèmes entre deux négociations, ce qui a évidemment pour effet de les accumuler et, par conséquent, de contribuer à une détérioration constante du climat de travail.

Donc, exaspération généralisée du personnel qui se compose de deux groupes: le premier, qui est ancien et qui occupe les postes réguliers, est en mesure de constater la détérioration constante des conditions pour bien effectuer son travail; le deuxième, moins ancien mais plus tout à fait jeune, éternellement précaire, ne sachant pas d'une année à l'autre s'il sera maintenu en emploi ou non, ne peut pas développer «l'attachement» à l'institution et à son travail qu'on attend de lui.

Cette exaspération a trouvé à travers la négociation un lieu d'expression où, avec l'encadrement qu'exige une démarche de négociation, les salarié(e)s ont pu traduire en revendications syndicales leurs aspirations en ce qui a trait au manque de ressources, à la précarité d'emploi, à la reconnaissance de la valeur du travail effectué (surtout celui fait par les femmes) et à une volonté d'avoir une plus grande emprise sur l'organisation du travail.

Largement partagées, bien argumentées et largement soutenues, les attentes étaient très grandes. Quel gâchis!

Pourquoi qualifier cela de gâchis? Parce que, même si à bien des égards cette négociation s'est conclue par des gains significatifs dans les conventions collectives, il n'en demeure pas moins, en raison de l'application de la loi 160, que tous les climats de travail se sont à nouveau détériorés au lieu de s'assainir. Or dans un domaine aussi sensible que celui de la santé et des services sociaux, peut-on envisager de maintenir et faire persister une telle ambiance? Comment peut-on concevoir une qualité satisfaisante de services dans un contexte aussi exigeant qu'est le fait de côtoyer continuellement la souffrance humaine, si les personnes qui ont à donner ces services se sentent profondément blessées elles-mêmes et injustement traitées par un système?

Avec l'application des sanctions de la loi 160, la dernière négociation à cet égard est un lamentable échec que nous portons tous.

Comment se fait-il que cette exaspération n'ait pas été comprise par les employeurs et le gouvernement? Nous ne le saurons jamais.

Ce que nous savons, c'est que nous avons vécu une négociation «classique» dans le sens où pour reprendre un scénario bien connu, il a fallu attendre à minuit moins une et pire encore, sortir en grève - rentrer en trêve, avant que la véritable négociation ne débute en plus d'avoir à subir les affres de la loi 160.

Ce que nous savons, c'est que nous avons attendu plus de huit mois avant d'avoir des offres salariales complètes et qu'il a fallu attendre un an avant que le gouvernement daigne reconnaître qu'il y avait un problème d'équité salariale à l'égard des femmes. Ce que nous savons, c'est que le gouvernement a joué au maximum sur les divisions syndicales pour repousser constamment les échéances et pour imposer le 4% en première année de convention. Ce que nous savons aussi, c'est qu'aux tables sectorielles de négociation il y avait peu de progrès significatif malgré les ouvertures annoncées.

S'agit-il tout simplement du jeu de la négociation qui parfois sert l'un et parfois l'autre? Nous ne le croyons pas. Nous croyons, au contraire, que ce qui a été tenté, c'est de ne pas négocier avec le plus grand nombre, non seulement pour éviter d'en donner trop, mais pour ébranler la confiance des syndiqué(e)s dans le processus même de négociation. Non pas en nous retirant le droit de négocier publiquement et avec fracas. Plus subtilement, le gouvernement a tenté de faire percevoir la négociation comme inefficace et somme toute inutile, en discréditant les avancées obtenues après des actions de pression. En un mot, susciter le sentiment que tout aurait été obtenu de toute façon pour tout le monde.

Le gouvernement a-t-il fait quelque chose pour éviter les grèves? N'est-il pas possible qu'il ait sciemment planifié leur provocation? Et si c'était le cas, les syndiqué(e)s ne sont-ils pas tombés dans le piège? Peut-être.

Ceci dit, la grève dans les affaires sociales, celle de la FIIQ, puis celles de la Fédération des affaires sociales (FAS) et de la Fédération des professionnels et professionnelles salariés et cadres du Québec (FPPSCQ) (CSN) ont été, comme on pouvait s'y attendre, la cible de toutes les dénonciations les plus outrées les unes que les autres, alors que les syndicats ont appliqué de façon assez exemplaire les règles d'un code d'éthique syndical en matière de services essentiels. D'ailleurs, avec du recul, peu d'établissements avouent avoir réellement eu des problèmes. Mais l'état de panique créé, largement alimenté par les médias qui ont utilisé quelques images chocs, pourtant tirées du quotidien des établisse-

ments, a, une fois de plus, eu raison des positions syndicales dans ce domaine et justifié l'application de la loi 160. Une mauvaise loi dont les dispositions n'ont pas empêché le déclenchement de la grève et qui empoisonne tous les milieux de travail sans exception.

Il est toujours surprenant de voir à quel point il y a un jugement de «deux poids - deux mesures» dans ce domaine. En effet, lorsque les employé(e)s «ordinaires» menacent de débrayer, ils sont d'avance dénoncés et même parfois empêchés par l'adoption de lois spéciales (Loi 160, novembre 1986) alors que d'autres groupes le font sans que cela ne fasse même les manchettes des journaux. Il y a trois semaines, les médecins anesthésistes ont tenu une journée d'étude. En a-t-on parlé? Oui. Ont-ils été réprimandés? Même pas. Il est intéressant de noter que le degré d'indignation que soulève une grève ou un débrayage dans le réseau de la santé et des services sociaux est inversement proportionnel à la place qu'occupe le groupe dans la hiérarchie du réseau. Ainsi, on s'indigne plus lorsque les services auxiliaires (cuisine, entretien ménager, etc.) débraient que lorsque les médecins le font. Il y a là matière à réflexion.

Néanmoins, et ceci peut sembler déroutant, le résultat de la négociation en ce qui a trait à la convention collective est plutôt positif. Au chapitre de l'équité salariale, qui constituait un enjeu majeur, il y a eu une percée significative. En ce qui concerne les salaires, nous avons réussi à renverser la tendance à la détérioration du pouvoir d'achat en protégeant celui-ci en bonne partie et ce malgré les dispositions de la loi qui n'oblige pas le gouvernement à négocier les salaires. En ce qui concerne le réseau des affaires sociales, il y a eu des gains intéressants notamment par le programme de reconversion des heures qui aura pour effet de régulariser le statut d'emploi de 4 000 salarié(e)s du réseau.

Mais il est clair qu'il faut revoir le régime pour éviter de revivre une négociation comme celle que nous venons de traverser.

Des changements s'imposent à plus d'un chapitre:

1. Au niveau des salaires, il ne peut y avoir substitution au droit plein et entier de négocier. L'Institut de recherche et d'information sur la rémunération (IRIR), comme institut, peut demeurer mais sans que ses travaux a priori conditionnent la détermination des salaires. D'ailleurs, il est intéressant de noter que le gouvernement se sert des

données de l'Institut de recherche et d'information sur la rémunération (IRIR) quand elles «font son affaire». Sinon, il les ignore.

2. Au chapitre de la médiation, il est nécessaire de revoir entièrement les dispositions actuelles, notamment en décrochant l'obtention du droit de grève du processus de conciliation ou de médiation. C'est d'ailleurs cette condition qui rend, à toutes fins pratiques, inefficace, parce que prématurée, l'intervention du médiateur.

L'obligation de recourir à la médiation est une chose acceptable dans le secteur public, à la condition que toute l'opération ne doit pas être terminée avant d'obtenir le droit de grève.

D'autre part, on pourrait introduire le concept de Conseil de médiation composé de trois personnes: un assesseur syndical, un assesseur patronal et une troisième personne non liée aux parties pour agir en cas de différends majeurs et qui pourrait faire, si besoin est, un rapport public.

3. Au chapitre du droit de grève, nous retenons le modèle de l'encadrement à l'exercice du droit de grève. Il faut cependant que ces règles d'encadrement, pour avoir un minimum de crédibilité, soient raisonnables en ce sens qu'elles puissent permettre, si cela doit se produire, l'exercice de la grève tout en s'assurant que les services essentiels sont assurés.

À cet égard, il est malheureux qu'en 1989 on ait décrié publiquement la situation comme s'il n'y avait eu aucun service essentiel alors qu'il y en avait beaucoup. Certains pourraient éventuellement se dire *pourquoi en donner si on est autant décrié dans un cas comme dans l'autre?*

Le meilleur moyen reste l'établissement conjoint d'une liste de services essentiels à partir d'un code d'éthique connu et auquel le syndicat s'engage ou, à la limite, si le gouvernement tient à légiférer en matière de services essentiels sur les principaux éléments les établissant, il pourrait intégrer le code d'éthique dans la loi. Mais

rappelons que le droit de grève est un droit indissociable du droit de négocier et qu'à défaut de l'avoir, on ne peut parler d'authentique droit à la négociation puisque la partie syndicale ne peut exercer ultimement son rapport de force le plus extrême, soit celui de déclencher la grève. Tout doit être tenté pour l'éviter.

D'ailleurs, règle générale, l'obtention d'un mandat de grève sonne l'alarme et provoque des deux côtés de la table de négociation un effort ultime de négociation pour effectivement tenter de trouver un terrain d'entente. À défaut d'avoir ce droit, il faut avoir une substitution, un autre mécanisme pour permettre d'établir ou de conclure un contrat de travail de manière équitable.

Dans certaines provinces, c'est l'arbitrage obligatoire. Le gouvernement est-il prêt à se soumettre à un arbitrage? Je ne veux pas dire que je suis d'accord avec cette formule, mais il serait intéressant de l'entendre sur la question. Car pour le moment, il se contente plutôt de jouer sur les deux tableaux, à savoir maintenir l'illusion qu'il joue le franc jeu de la négociation, donc d'éviter des recours comme celui de l'arbitrage ou de l'authentique médiation, tout en contrôlant et changeant les règles du jeu à son gré même en cours de négociation³.

4. Un des éléments de changement à apporter au régime de négociation, évoqué de plus en plus, est celui de la décentralisation des négociations, certains voyant dans leur centralisation l'une des principales causes des problèmes rencontrés. Certes, il est vrai que les négociations du secteur public sont très centralisées, mais il y a une explication historique à cela. Toutefois, il est à souligner qu'elles sont plus centralisées dans le secteur des affaires sociales que dans l'éducation et que cela tient aux choix qu'a fait l'État au fil des ans. Le réseau des affaires sociales est un réseau très centralisé et ce, dès les années 1960, et il s'est naturellement développé une structure de négociation correspondant à la structure de décision.

3. Exemple, l'adoption de la loi 160 en novembre 1986.

Cette hypercentralisation a profité au Québec et en particulier aux régions qui ont pu faire du rattrapage et se doter de services de santé de qualité, ce qui était loin d'être le cas auparavant. Mais à partir de cette nécessité de centraliser se sont développés des institutions et appareils unifiés de coordination et de décision qui ont peut-être étouffé petit à petit l'initiative locale, la «couleur» locale, l'adaptation évidente qui doit être faite dans chacun des milieux de travail. Il s'ensuit que la perception, autant chez les syndiqué(e)s que chez les cadres, est qu'ils ne peuvent rien faire à leur niveau, que tout ce qui est majeur à leur établissement leur échappe. Cependant, en plus de l'existence d'un tel phénomène, le régime de négociation dans sa dernière version a accentué les pouvoirs centralisateurs du Conseil du trésor qui, pour plusieurs, n'est plus que le seul maître à bord.

Le Conseil du trésor a désormais un contrôle sur l'ensemble des mandats de négociation, soit les aspects monétaire et normatif, et peut donc bloquer la négociation à toutes les tables.

La question de la décentralisation des négociations vers un autre palier dans le réseau des affaires sociales - il est fortement question de créer des régies régionales - ne peut se discuter que si le pouvoir réel est décentralisé, sinon il n'y aurait qu'un simulacre de décentralisation qui, dans les faits, n'aurait pour conséquence que d'éparpiller les énergies syndicales et un volume substantiel de ressources patronales face à un Conseil du trésor omnipuissant. Car ce dernier, en plus de contrôler les crédits budgétaires, s'introduit désormais dans les champs de l'organisation du travail et de la gestion des ressources humaines.

À quoi bon négocier avec les dirigeants d'institutions qui n'auraient aucune marge de manoeuvre réelle et qui, de surcroît, se feraient dicter le «quoi faire» par Québec?

La décentralisation ou la déconcentration peut avoir un sens et régler une partie des problèmes rencontrés si on redonne son véritable sens à la négociation. Sans quoi, elle pourrait devenir une source additionnelle de conflits «locaux», stériles et sans issue.

Il est vrai que la réalité de l'organisation du travail peut varier selon la vocation, la taille d'un établissement ou la région où on se trouve.

Encore faudrait-il bien mesurer le degré et la nature de ces variations pour ensuite convenir des modalités dont le régime de négociation devrait tenir compte.

Ainsi, la décentralisation de certaines matières de négociation, particulièrement celles liées à l'organisation du travail, pourrait s'inscrire progressivement dans les pratiques en autant que cette décentralisation soit convenue et qu'elle s'accompagne d'une décentralisation correspondante du pouvoir réel de décision. Nous devons plutôt viser un régime qui irait dans le sens d'une plus grande «responsabilisation» des parties locales.

En conclusion, il nous apparaît absolument urgent et nécessaire de discuter, en vue de procéder à une réforme du régime. Sans quoi, il est à prévoir que les prochaines négociations se dérouleront dans un climat aussi tendu et aussi malsain que celui des rondes antérieures. Il n'y a jamais eu d'authentiques et réels efforts pour tenter de convenir d'un régime de négociation. De faire cette fois-ci l'exercice, au moment même où s'annonce une réforme en profondeur du réseau, n'est-ce pas l'occasion inespérée?