

La négociation collective dans le secteur public québécois

une évaluation des trois premières rondes (1964-1972)

Jean BOIVIN

Dans cette étude l'auteur décrit, analyse et critique les trois rondes de négociation que le Québec a connues dans le secteur public. Il en tire certaines conclusions générales.

INTRODUCTION

Le régime de relations du travail dans le secteur public québécois semble à prime abord être une réplique exacte de celui du secteur privé de l'économie. Cette apparente similitude provient du fait qu'il n'y a que très peu de différences entre les deux secteurs dans les mécanismes institutionnels régissant les rapports collectifs du travail.

Cependant, lorsqu'on examine attentivement l'expérience de la négociation collective dans le secteur public entre 1964 et 1972, on s'aperçoit qu'il y a des différences substantielles entre les deux secteurs, différences qu'il faut attribuer surtout à la nature particulière de l'employeur qui est l'État.

L'objet de cet article sera d'analyser l'expérience québécoise dans le domaine de la négociation collective chez les employés du secteur public (à l'exception des municipalités et des universités) à partir de la période précédant immédiatement l'adoption du *Code du travail* jusqu'aux toutes dernières négociations qui se sont terminées par l'adoption, le 15 octobre 1972, d'un décret touchant une partie substantielle des employés concernés.

BOIVIN, Jean, professeur adjoint, Département des relations industrielles, Université Laval, Québec

La période précédant l'adoption du Code du travail

Avant la révision de la législation du travail en 1964, les employés du secteur public avaient le droit de négocier en vertu de la *Loi des relations ouvrières* de 1944¹, mais les conflits d'intérêts devaient être soumis à l'arbitrage avec sentence exécutoire. Les fonctionnaires, pour leur part, n'avaient pas le droit de négocier et leurs conditions de travail étaient déterminées sous l'empire de la *Loi du service civil*² sujette à la discrétion de l'Assemblée nationale.

Plusieurs facteurs ont été mis de l'avant pour expliquer le caractère très « libéral » des révisions qui survinrent en 1964 et 1965 tels : le contexte général de la « Révolution Tranquille », les relations personnelles très étroites entre le Premier Ministre de l'époque (Jean Lesage) et l'ancien président de la Confédération des syndicats nationaux (Jean Marchand), l'influence prépondérante de certains intellectuels sur le Cabinet et le Premier Ministre, de même que la menace de grève générale par les trois centrales syndicales (CSN, FTQ, CEQ). Cependant, il en est une autre qui a été largement ignorée : c'est le caractère inadéquat de l'ancien système d'arbitrage obligatoire. Un bref aperçu de la situation qui régnait dans le secteur des hôpitaux vers 1963 illustre très bien l'inefficacité des mécanismes de règlement des conflits avant l'adoption du *Code du travail* en 1964.

Avant l'adoption de la *Loi de l'assurance-hospitalisation* en janvier 1961³, la négociation dans les hôpitaux se faisait d'une façon décentralisée. Il y eut bien une période d'environ huit années (1944-1952) au cours desquelles les hôpitaux de la Province étaient assujettis à un régime de décrets en vertu de la *Loi de l'extension des conventions collectives*⁴. Au cours de cette période, l'Association patronale des services hospitaliers avait eu comme mandat de négocier au nom de tous les hôpitaux catholiques à l'extérieur de Montréal. Cependant, dès la fin de 1952, le régime de décrets fut aboli et la négociation recommença sur une base locale.

Devant la faiblesse de l'organisation syndicale, chaque hôpital eut tôt fait de redevenir un petit royaume en soi : peu de négociations atteignaient le stade de l'arbitrage et les conditions de travail des employés étaient ridiculement peu intéressantes.

¹ S.Q. 1944, 8 Geo. VI, c. 30.

² S.Q. 1943, 7 Geo. VI, c. 9.

³ 9 El. II, (1960).

⁴ S.Q. 1934, 24 Geo. V, c. 56.

Avec l'adoption de la *Loi de l'assurance-hospitalisation*, les hôpitaux locaux perdirent de leur contrôle unilatéral sur les conditions de travail car, en vertu de l'entente fédérale-provinciale, le gouvernement provincial finançait désormais une large part des dépenses des hôpitaux. Ceci eut une double conséquence du point de vue des relations du travail. D'abord, les employés d'hôpitaux prirent conscience que leurs conditions de travail étaient inférieures à celle des employés des autres provinces. Ensuite, devant la réduction du contrôle unilatéral des directions locales, les syndicats purent manifester un plus grand militantisme sans peur de représailles, comme l'indique le nombre croissant de négociations se rendant au niveau de l'arbitrage. (En fait, au moment où se tenait le Congrès annuel de la Fédération nationale des services, en 1964, toutes les négociations en cours avaient atteint l'arbitrage). Les hôpitaux locaux se trouvaient donc, en quelque sorte « coincés » entre le militantisme de leurs employés et l'invasion continue du gouvernement provincial dans leurs affaires. Pour cette raison, l'Association patronale des services hospitaliers sentit le besoin de regrouper les hôpitaux de la région de Montréal et les hôpitaux non catholiques. C'est ainsi que fut créée, en 1962, l'Association des hôpitaux de la Province de Québec.

En ce qui regarde les syndicats, s'ils accueillirent favorablement l'arrivée du gouvernement provincial parce que celle-ci signifiait la perspective d'une plus grande participation au sein des hôpitaux (due à la perte de contrôle unilatéral des directions locales) ainsi que de meilleures conditions de travail, ils ne tardèrent pas cependant à se plaindre eux aussi de la trop grande influence du gouvernement sur les négociations collectives. En effet, puisque le gouvernement provincial versait des subventions aux hôpitaux par l'entremise du Ministère de la Santé et qu'il choisissait le président des tribunaux d'arbitrage (car les parties ne s'entendaient jamais là-dessus) par l'entremise du Ministère du Travail, il se trouvait à la fois juge et partie dans ses propres causes. Avec la montée vertigineuse des dépenses au chapitre de l'assurance-hospitalisation, les présidents de tribunaux d'arbitrage ne tardèrent pas à être victimes de « pressions politiques » qui influencèrent leurs recommandations. Ceci irrita les syndicats et il y eut de nombreuses grèves illégales dont la plus célèbre fut sans doute celle des *infirmières de l'Hôpital Ste-Justine* à Montréal où l'arbitre démissionna après avoir déposé sa sentence : ce qui illustre de façon non équivoque l'absurdité du mécanisme de règlement des conflits d'intérêt en vigueur à cette époque.

Ces grèves de 1963 et 1964 ne furent pas sans conséquences car elles se terminèrent souvent par des victoires syndicales et les conven-

tions collectives qui en résultèrent servirent de modèle aux négociations ultérieures survenues après l'adoption du *Code du travail*, ce qui permit, dans certains cas, d'éviter le déclenchement de grèves légales. D'un autre côté, cette période antérieure au *Code du travail* se termine en laissant déjà entrevoir une éventualité que nous connaissons tous aujourd'hui : la centralisation de la structure de négociation dans le secteur public.

Le déroulement des événements dans le secteur de l'éducation a suivi à peu près le même scénario que dans le secteur hospitalier.

La législation actuelle

Il est important de rappeler que la réforme de la législation du travail dans le secteur public a eu lieu à l'intérieur d'une réforme plus générale touchant également le secteur privé de l'économie. Il faut noter également que même si le gouvernement de l'époque était convaincu de la nécessité d'effectuer cette réforme, son projet de loi initial (Bill 54), présenté à l'Assemblée nationale en juin 1963, ne traduisait pas dans le concret un tel désir de réforme car il représentait peu de changements par rapport à la législation antérieure.

Par la suite, cependant, de nombreux amendements furent apportés au projet initial dans le but de satisfaire à certaines revendications que nous ne mentionnerons pas ici. En fait, les changements furent si nombreux qu'il y eut quatre versions différentes du projet de loi, chacune représentant de nouvelles concessions aux syndicats. Après le dépôt de la troisième version, le 30 avril 1964, la question du secteur privé était réglée. À ce moment, la victoire syndicale n'était que partielle car il fallait réintégrer au texte de loi tous les articles s'appliquant au secteur public qui avaient fait l'objet d'une étude particulière par un comité spécial de la Commission parlementaire des relations industrielles, comité qui fut aidé dans son travail par trois experts en relations du travail.

En juin 1964, le comité spécial du secteur public remit son rapport à l'Assemblée nationale. Celui-ci recommandait que les employés du secteur public (à l'exception des fonctionnaires qui faisaient l'objet d'une étude séparée) soient couverts par la même législation que les employés du secteur privé. Cependant, tout comme l'avait suggéré le rapport des trois experts, le comité spécial recommandait que l'arbitrage obligatoire soit maintenu.

Ceci ne faisait évidemment pas l'affaire du mouvement syndical qui affirmait avec force qu'il ne se satisferait de rien de moins qu'un statut identique aux employés du secteur privé pour les employés du secteur

public. Coup de théâtre, le 9 juillet, le gouvernement de monsieur Lesage dépose une quatrième et dernière version du Bill 54 dans laquelle le droit de grève est octroyé à tous les employés du secteur public sauf aux policiers et aux pompiers. La victoire syndicale était maintenant complète et elle sera raffermie un peu plus tard quand les fonctionnaires obtiendront les mêmes droits.

Enfin, pour mieux comprendre la trame des événements qui se sont déroulés dans les trois rondes de négociation entre 1964 et 1972, il est bon de présenter les principales caractéristiques de la législation du travail en ce qui a trait aux mécanismes de résolution des conflits d'intérêt dans le secteur public.

Il faut d'abord souligner que la procédure générale est la même que celle qui s'applique dans le secteur privé. Un syndicat obtient le droit de grève 60 jours (90, s'il s'agit d'une première négociation) après que l'avis de demande de conciliation ait été envoyé au Ministre du travail. La seule restriction supplémentaire s'appliquant aux employés du secteur public est qu'ils doivent donner un avis écrit au Ministre du travail huit jours avant la date à laquelle ils entendent exercer leur droit de grève. De plus, dans le cas des fonctionnaires, ceux-ci ne peuvent avoir le droit de grève à moins que les services essentiels aient été maintenus soit par entente préalable entre les parties, soit par une détermination du Tribunal du travail. Il s'agit d'une détermination « ad hoc » et non d'une détermination permanente comme dans la fonction publique fédérale alors que la Commission des relations du travail établit une liste d'employés dit « désignés » qui ne peuvent pas se mettre en grève si l'agent négociateur a choisi la conciliation avec droit de grève comme mode de règlement d'un différend⁵.

Lorsque les conditions précédentes sont respectées, le droit de grève est acquis. La condition « sine qua non » pour que les employés du secteur public obtiennent le droit de grève est l'article 99 du *Code du travail* qui permet au lieutenant-gouverneur en conseil, dans le cas d'une grève appréhendée ou en cours, de nommer une commission d'enquête dont le mandat est de faire rapport sur le différend (sans pouvoir de formuler des recommandations). De plus, sur la requête du procureur général, et après la constitution de la commission d'enquête, un juge de la Cour Supérieure peut, s'il est d'avis que la grève met en péril la santé ou la sécurité publique ou bien compromet l'éducation d'un groupe d'élèves, décerner toute injonction appropriée pour empêcher cette grève ou y mettre fin.

⁵ S.R.C. 1970, C. P-35, a. 79.

Cette injonction doit prendre fin au plus tard 20 jours après l'expiration du délai de 60 jours accordé à la commission d'enquête pour la production de son rapport, lequel délai ne peut être prolongé.

La loi ne le mentionne pas mais, le refus d'obéir à l'injonction amène nécessairement le gouvernement à intervenir par une loi particulière ainsi qu'il l'a fait récemment. Comme le mentionne le professeur Gérard Dion :

« Cette intervention de l'Assemblée nationale n'a rien d'insolite ni d'incohérent. Elle est un des éléments intégrants de toute l'économie du régime de négociation collective accordant le droit de grève aux salariés à l'emploi d'un service public » ⁶.

LES DEUX PREMIÈRES RONDES DE NÉGOCIATION

La première ronde de négociation : 1964-1968

La première ronde de négociation débute avec la période qui suit immédiatement l'entrée en vigueur du *Code du travail* en septembre 1964. Elle s'est déroulée à une époque où la « Révolution Tranquille » québécoise atteignait son apogée et l'un des thèmes importants était celui de la « revalorisation de la fonction publique ».

Ce concept de revalorisation de la fonction publique s'étendit à tout le secteur public par la voie des nombreuses réformes entreprises dans le secteur hospitalier et celui de l'enseignement, pour ne mentionner que les plus importants.

La structure de négociation était décentralisée car les commissions scolaires et les hôpitaux négociaient sur une base locale. Enfin, le gouvernement provincial par la voix de ses principaux ministres déclarait ouvertement qu'il fallait faire de l'État un initiateur en matières économiques et que pour cela le gouvernement et les autres employeurs publics devaient offrir des conditions de travail plus intéressantes que par le passé à leurs employés afin d'attirer dans le secteur public une main-d'œuvre plus compétente, capable de réaliser les grandes tâches dévolues à un État moderne.

C'est dans ce contexte que les syndicats du secteur public — forts des nouveaux droits acquis, forts également du militantisme habituel qui accompagne la fondation de nouvelles organisations et de l'expertise de conseillers aguerris à la négociation collective dans le secteur privé — déclenchèrent une série de revendications qu'ils obtinrent dans les premières phases de la période, i.e. jusqu'au milieu de 1966 environ.

⁶ *L'Action-Québec*, 17 mai 1972, p. 6.

Ces succès syndicaux initiaux peuvent s'expliquer par les cinq facteurs suivants :

- L'écart considérable qui existait entre les conditions de travail, notamment les salaires, dans le secteur privé et celles du secteur public, qui justifiait aisément aux yeux de l'opinion publique les revendications syndicales.
- L'impréparation et l'inexpérience des négociateurs patronaux avec la négociation collective, ce qui donnait un avantage tactique important aux négociateurs syndicaux plus expérimentés.
- L'utilisation très efficace de la surenchère par les syndicats, principalement dans les secteurs de l'éducation et des services hospitaliers.
- L'utilisation tout aussi efficace de la négociation informelle (« *end-run bargaining* ») dans laquelle les négociateurs syndicaux tentaient d'obtenir de la part de certains ministres du gouvernement des conditions de travail supérieures à celles que les négociateurs officiels offraient à la table de négociation.
- L'impact du succès obtenu par les grèves illégales qui précédèrent l'adoption du *Code du travail*. Lorsque des individus obtiennent justice en recourant à des moyens illégaux, ils sont d'autant plus justifiés de viser des objectifs supérieurs en utilisant des moyens légaux.

Cependant, ces succès syndicaux initiaux amenèrent le gouvernement provincial et certains employeurs publics à adopter une attitude plus rigide dans leurs relations avec les syndicats. Ainsi, entre avril 1966 et septembre 1967, ces derniers eurent à encaisser cinq revers importants.

D'abord, le gouvernement du Québec poursuivit devant les tribunaux les dirigeants du Syndicat des professeurs de l'État du Québec (SPEQ) pour avoir refusé d'obtempérer à une injonction après que l'ancienne Commission des relations du travail eut décidé que les services des professeurs étaient essentiels en mars et avril 1966. La poursuite résulta en l'emprisonnement de 13 professeurs pour une période de 20 jours.

Toujours en avril de la même année, les ingénieurs de l'Hydro-Québec se firent retrancher une centaine de syndiqués de leur unité de négociation (qui en comptait 400), même s'ils firent une grève de 3 mois.

Pendant l'été 1966, les professionnels à l'emploi du gouvernement du Québec firent un arrêt de travail de onze semaines sans pour autant faire modifier les échelles de traitement que leur employeur leur offrait⁷.

De plus, en avril 1967, le gouvernement adopta un Bill spécial (le Bill 25) pour mettre fin à une série de grèves par des syndicats d'enseignants affiliés à la CEQ.

Enfin, en septembre 1967, il y eut le Bill 1 adopté pour mettre fin à la grève de la Commission des transports de Montréal pendant Expo-67.

Trois conclusions générales peuvent être tirées de ces négociations : D'abord, même si le gouvernement se disait en faveur de la revalorisation de la fonction publique et du secteur public, il n'avait pas de politiques précises visant à mettre en application ses déclarations de principe. Ainsi les relations patronales-syndicales étaient généralement établies sur la base de l'improvisation.

En second lieu, le raidissement du gouvernement à partir du milieu de 1966 pourrait s'expliquer de la façon suivante : il devint évident à un moment donné qu'une certaine uniformisation des traitements devrait être réalisée dans le secteur public. La question était de savoir comment elle se ferait et qui, du gouvernement ou des syndicats en prendrait l'initiative. Comme les syndiqués manifestaient beaucoup de militantisme et que les méthodes de surenchères portaient fruit, le gouvernement craignit que l'uniformisation ne se fit à un niveau trop élevé et il décida de freiner l'élan des organisations syndicales en intervenant directement dans certains conflits. Il avait d'autant plus raison de craindre ce nivellement à un taux de traitement très élevé que deux autres facteurs favorisaient une telle éventualité à cette époque : premièrement, il y eut la sentence arbitrale (un arbitrage volontaire) du Juge Blaise Fournier pour les enseignants de la Régionale du Golfe et qui établissait les salaires des enseignants à \$1,500. de plus que ceux de la ville de New York et qui risquait de créer un dangereux précédent ; ensuite il existait vers 1966-67, une méthode pour régler les conflits d'intérêts qui était très inflationniste et que l'on a appelé la « Formule Pearson » d'après son instigateur, l'ex-premier ministre du Canada, alors que les syndicats s'en tiraient avec des augmentations de l'ordre de 30% par année. (Les débardeurs, les marins et les ouvriers de la construction de Montréal en bénéficièrent).

⁷ Les syndiqués firent néanmoins des gains importants quant aux règles qui devaient guider l'intégration des professionnels dans de nouveaux plans de classification.

Avant que cette contagion ne s'étende à tout le secteur public, le gouvernement décida d'agir. Ainsi, par le Bill 25, il retirait des avantages qui avaient déjà été consentis aux tables de négociation en cours par les diverses commissions scolaires tout en consentant certains avantages à des groupes qui avaient traditionnellement été défavorisés, comme le personnel féminin et les religieux. Nous croyons que l'épisode du Bill 25 marque un point tournant dans l'histoire des relations du travail du secteur public au Québec. À partir de ce moment s'effectue un transfert d'initiatives en matière de détermination des conditions de travail. Les syndicats ne peuvent plus recourir à la surenchère et le gouvernement commence à effectuer le nivellement des traitements en fonction de ses objectifs budgétaires.

La troisième conclusion que nous pouvons tirer de cette première ronde de négociation est qu'un embryon de rationalité est introduit tant dans la gestion du personnel que dans les mécanismes de négociation. Ainsi, l'introduction de nouveaux plans de classification dans la fonction publique témoigne du premier phénomène, tandis que la centralisation des structures de négociation qui résulta de l'application du Bill 25 dans l'éducation et de la mise en tutelle des hôpitaux lors de la grève générale de juillet 1966, témoigne du second.

La deuxième ronde de négociation : 1968-1971

La plupart des conventions collectives expiraient entre mars et juin 1968. La structure de négociation était encore officiellement décentralisée car, même si l'on avait négocié sur une base provinciale lors de la ronde précédente dans le secteur de l'enseignement et le secteur hospitalier, le contrat provincial avait néanmoins dû être ratifié au niveau local dans chaque cas. D'un autre côté, les difficultés financières du gouvernement étaient loin d'être disparues car la « Révolution Tranquille » avait coûté énormément cher. En conséquence, le gouvernement, lors de cette ronde, dut utiliser une délicate stratégie non seulement face aux syndicats mais également face aux commissions scolaires et aux directions locales d'hôpitaux. L'instrument pratique de cette stratégie fut et est encore, la politique salariale.

Officiellement, le gouvernement s'était fixé comme objectif d'augmenter la masse salariale du secteur public de 15% sur une période de trois ans. Pour réaliser ce but, la stratégie face aux syndicats consistait à trouver un premier groupe qui accepterait les offres gouvernementales et à appliquer le précédent aux autres tables de négociation. Face aux employeurs publics, il suffisait de les laisser se démêler avec les syndicats

jusqu'au point où ils auraient besoin de l'aide technique et financière du gouvernement.

Les principes de base de cette politique (qui furent connus du public après l'augmentation proposée de la masse salariale de 15%) étaient les suivants :

- Aligner les traitements des employés du secteur public sur ceux des employés du secteur privé.
- Accorder à travail égal, un salaire égal.
- Établir des écarts importants de rémunération entre les emplois non-spécialisés et les spécialisés, au bénéfice de ces derniers.
- Faire disparaître les disparités régionales.
- Organiser des carrières professionnelles.

Voyons comment cette politique salariale trouva son application pratique.

En ce qui regarde la stratégie du gouvernement face aux syndicats, elle fut un succès total. Non seulement les principes de la politique salariale furent-ils acceptés (les syndicats disent qu'ils ont été imposés) et le nombre de conflits fut-il considérablement inférieur à celui de la première ronde, mais en plus, le gouvernement réussit à briser la résistance du groupe qui luttait avec le plus d'acharnement : les employés de la Régie des Alcools qui firent une grève de cinq mois sans réussir à atteindre leur objectif de contrecarrer la politique salariale. L'une des raisons qui explique l'insuccès de cette grève est sans doute le fait que durant celle-ci, les fonctionnaires signèrent le premier contrat collectif de la deuxième ronde en acceptant les principes de la politique salariale que les employés de la RAQ refusaient d'admettre. Une autre raison, mais qui fut connue beaucoup plus tard, provient du fait que, contrairement à ce qu'a pu penser l'opinion publique, le gouvernement du Québec ne subit à peu près aucune perte financière pendant la grève de la RAQ, puisque les sommes perdues furent à peu près toutes récupérées en vertu de paiements de péréquation fédérale.

Les professionnels du gouvernement signèrent eux aussi très rapidement leur convention collective et sans manifester de résistance. Les seuls gains obtenus, comme dans la plupart des cas, le furent sur des questions normatives.

Dans les cas où les syndicats firent de substantiels gains salariaux, la situation ne s'explique pas par la très grande force syndicale mais

plutôt par le fait que le gouvernement était prêt à consentir des augmentations supérieures aux employés qui avaient encore du rattrapage à effectuer. Le plus bel exemple est sans doute celui des agents de la paix.

La longueur des négociations dans le secteur de l'éducation (près de deux ans) et dans le secteur des hôpitaux publics (un an et demi) confirme notre interprétation de la stratégie gouvernementale face aux employeurs publics, stratégie qui consistait à laisser l'initiative aux employeurs dans les premières phases des négociations, pour ensuite s'imposer graduellement comme l'agent susceptible de faire aboutir les négociations.

Les négociations dans le secteur de l'éducation furent ardues. La CEQ, qui venait de subir le Bill 25, devait prouver à ses membres qu'elle pouvait encore leur rendre des services. Elle savait également que l'opinion publique accepterait très mal une nouvelle grève et que les salaires des enseignants étaient désormais suffisamment intéressants pour ne pas en faire le principal cheval de bataille lors des négociations. C'est pourquoi, la CEQ décida de faire du rapport maître-élèves sa principale revendication, tout en mettant également l'accent sur une plus grande participation des professeurs dans le processus décisionnel en matières pédagogiques. Pour atteindre ces objectifs, la CEQ utilisa toutes les tactiques imaginables sauf la grève générale : grèves rotatives en février 1969, refus d'effectuer des travaux volontaires entre mars et juin 1969, démissions massives durant l'été.

Le gouvernement, de son côté, maintint une attitude rigide après avoir laissé la Fédération des commissions scolaires s'engager dans les négociations. Aux grèves rotatives, on répondit par des injonctions ; aux démissions, on répondit par des non-réengagements dans les commissions scolaires. Nous avons appris de sources sûres que, tout au long des négociations, la CEQ modifiait ses moyens de pression juste au moment où ils commençaient à porter fruit, et ce dans le but de ne pas trop s'aliéner l'opinion publique.

Le résultat final fut que le rapport maître-élèves ne fut pas réglé à la satisfaction de la CEQ et le gouvernement s'en tira, encore une fois, avec les honneurs de la guerre.

Les employés d'hôpitaux publics eurent également de nombreuses difficultés dans leurs négociations. Même s'ils purent obtenir plus de concessions que les enseignants, principalement en ce qui a trait à la sécurité d'emploi et aux augmentations de salaires de certaines catégories

d'employés, il n'en reste pas moins qu'à l'expiration de leur contrat en juin 1971, environ 60% des employés gagnaient moins de \$100. par semaine.

La situation dans les hôpitaux privés fut encore plus frustrante pour les syndiqués. Malgré une grève de trois mois, ils ne réussirent pas à obtenir leur objectif principal, à savoir : des plans de classification identiques à ceux qui existaient dans les hôpitaux publics.

En résumé, les faits saillants de cette deuxième ronde de négociation, ont été les suivants. D'abord, le gouvernement a gagné sa bataille de principe au sujet de la politique salariale. Toutes les ententes collectives furent qualifiées par le gouvernement comme étant conformes aux principes de sa politique salariale, même celles où le plafond du 15% d'augmentation des salaires fut défoncé. On doit admettre, par ailleurs, que l'élaboration de cette première politique salariale (nous disons première car avec le changement de gouvernement, la seconde ne sera pas identique) représente un pas de plus vers l'introduction d'une plus grande rationalité dans l'administration de la chose publique.

Seconde caractéristique : l'absence à peu près totale de solidarité parmi les différents groupes de syndiqués, ce qui rendit facile pour le gouvernement l'adoption d'une stratégie visant à diviser pour mieux conquérir.

Enfin, et comme conséquence du point précédent, il faut également noter le petit nombre de conflits par rapport à la première ronde.

Ainsi, à l'issue de cette seconde ronde, il ne fait plus aucun doute que l'initiative des négociations est entre les mains du gouvernement. La réaction syndicale à ce phénomène se fera sentir lors de la ronde subséquente.

LA TROISIÈME RONDE DE NÉGOCIATION : 1971-1975

La troisième ronde de négociation a déjà fait l'objet de nombreux commentaires. Plutôt que d'ajouter aux opinions maintes fois contradictoires qui ont déjà été émises, nous allons limiter notre présentation à deux sortes de considérations : d'abord une récapitulation des principaux événements qui ont caractérisé cette troisième ronde ; ensuite une analyse des points essentiels qui ressortent du point de vue de la stratégie et des objectifs poursuivis par les parties.

LE DÉROULEMENT DE LA NÉGOCIATION

On peut diviser les dernières négociations collectives en huit phases distinctes.

1. La première phase débute avec la création du Ministère de la fonction publique le 28 novembre 1969. D'après le texte de loi constitutif du Ministère, le Ministre de la fonction publique a l'autorité de coordonner les relations de travail dans tout le secteur public, incluant l'éducation et les hôpitaux. Cette phase couvre une période d'environ un an au cours de laquelle fut effectuée une enquête sur les structures de négociation dans le secteur public. Les recommandations auxquelles aboutit l'enquête devaient devenir effectives dans la phase suivante lorsque le gouvernement adopta le Bill 46, le 30 juin 1971, qui réduisait à seulement une vingtaine le nombre de tables de négociation dans le secteur public.

2. La deuxième phase débute le 19 mars 1971 lorsque les présidents des trois centrales syndicales (CSN, FTQ, CEQ) rencontrèrent le Ministre de la fonction publique pour discuter des modalités de négociation. Le 31 du même mois, les représentants du gouvernement soumettaient aux trois présidents un document contenant les principes sur lesquels la politique salariale de l'État-employeur était basée⁸. Par la même occasion, un comité technique était créé dont le but était de permettre l'échange d'informations pertinentes à la négociation. Pendant que le comité technique fonctionnait, les deux équipes de négociations se rencontrèrent à quatre occasions durant l'été 1971 pour amorcer la discussion au sujet de la politique salariale.

Dès le départ, il y eut confusion dans l'esprit des parties respectives quant au « statut » de ces réunions. Pour le Ministre de la fonction publique, il était clair que de telles rencontres ne constituaient pas des négociations à proprement parler mais de simples discussions puisque la politique salariale en soi n'était pas négociable mais que seule son application l'était. Pour M. Marcel Pepin porte parole de la délégation syndicale aussi appelée « Front commun », ces réunions devaient effectivement être considérées comme de véritables négociations à une table centralisée sur les points essentiels des conventions collectives et les

⁸ On ne discutera pas en détails de ces principes. Il suffit pour le lecteur de retenir que ceux-ci n'étaient pas identiques à ceux du précédent gouvernement de l'Union Nationale. Ce changement a légèrement pris par surprise les dirigeants syndicaux qui avaient fixé leurs objectifs initiaux en fonction des principes de « l'ancienne » politique salariale.

accords ainsi conclus devraient par la suite être mis en application aux diverses tables sectorielles.

Lors de la dernière de ces rencontres, le 16 août 1971, les parties se quittèrent sur un profond malentendu : la délégation syndicale voulant que soit formalisée une véritable table centrale de négociation et la délégation gouvernementale, par la voix du Ministre de la fonction publique, M. Jean-Paul L'Allier, renvoyant les syndicats aux diverses tables sectorielles tout en réitérant sa ferme conviction que la politique salariale n'était pas négociable.

3. La troisième phase s'étend du 9 septembre 1971 jusqu'au 13 mars 1972. C'est une période que l'on pourrait qualifier de « dialogue de sourds ». D'une part le gouvernement et ses « partenaires » faisaient connaître leurs offres aux diverses tables sectorielles ; d'autre part, les syndicats faisaient la sourde oreille à ces propositions jusqu'au 29 février 1972, date où le Front commun fit connaître ses contre-propositions salariales au gouvernement, et se contentaient de revendiquer une table centrale de négociation. Ils l'obtinrent finalement le 13 mars, quatre jours après qu'un vote de grève auprès des 200,000 syndiqués eut donné dans une proportion de 68.5% aux dirigeants syndicaux le mandat de déclencher une grève générale au moment où ceux-ci le jugeraient opportun. (Le taux de participation au vote fut de 85%).

Ce « dialogue de sourds » est très important pour comprendre la série d'événements dramatiques qui surviendront dans les mois d'avril et mai. En effet, pendant plus de six mois les parties, au lieu de négocier, s'engagèrent dans une bataille au sujet des structures de négociation appropriées. Comme les divers syndicats avaient tous expédié au Ministre du travail les avis de conciliation vers les mois de décembre et janvier, ceux-ci obtenaient donc le droit de déclencher des grèves légales durant le mois de mars. Par conséquent, au moment où le gouvernement concédait la table centrale de négociation, il avait déjà l'échéance des avis de conciliation suspendue au-dessus de sa tête.

4. La quatrième phase en est une que l'on pourrait qualifier de « tentative sérieuse mais trop tardive pour en arriver à une solution négociée ». Ainsi, même si des concessions importantes ont été faites (surtout par les syndicats), les parties s'étaient trop compromises publiquement à réaliser certains objectifs pour que les ultimes compromis puissent être atteints. Cette période va du 13 mars 1972, lorsque le gouvernement concéda la table centrale de négociations jusqu'à l'adoption du Bill 19

par l'Assemblée nationale le 21 avril, Bill qui mettait fin à une grève générale de 11 jours des employés du secteur public.

La table centrale des négociations comprenait les mêmes personnes qui s'étaient rencontrées au cours de l'été 1971 sauf que le Ministre L'Allier n'y participait pas. Au total on y comptait environ 100 personnes. Quatre sujets primordiaux devaient faire objet de négociations : les salaires, la sécurité d'emploi, l'assurance-salaire et le régime de retraite. Pratiquement, cependant, seuls les deux premiers furent négociés. Les objectifs initiaux des parties étaient les suivants. D'abord les syndicats visaient un minimum de \$100.00 par semaine pour tous les employés ainsi que des ajustements appropriés en faveur de ceux gagnant déjà le \$100.00. Une fois les ajustements effectués, les syndicats réclamaient une augmentation de 8.1% par année pour tout le monde dans un contrat de 3 ans. Parmi les autres objectifs jugés importants par le Front commun, on retrouvait : la parité entre hommes et femmes, « à travail égal, salaire égal » ainsi que la sécurité d'emploi totale.

De son côté, le gouvernement offrait une augmentation annuelle de 4.8% dans un contrat de 3 ans, un nouveau régime de retraite de façon à englober ceux qui actuellement ne bénéficient pas d'un tel régime, notamment les employés d'hôpitaux et un régime d'assurance-salaire qui remplacerait l'actuel système de congés de maladie. Le coût total des demandes syndicales était d'environ \$800 millions alors que les offres du gouvernement s'élevaient à \$246 millions sans compter le coût des avantages sociaux.

Même si les négociations ne faisaient que débiter, vers le 15 mars le Front commun décida néanmoins de déclencher une grève générale pour le 22 mars. Celle-ci fut remise à plus tard à cause d'une violente tempête de neige (!) et les négociations véritables débutèrent le 24 mars.

À ce moment, les syndicats offrirent d'abandonner leur revendication concernant les « ajustements » pour les employés gagnant plus de \$100.00 si le gouvernement de son côté leur concédait le \$100.00 minimum. Celui-ci répondit en proposant aux syndicats de recevoir le \$100.00 minimum en retour d'une acceptation intégrale de leur part de la politique salariale. Un tel écart dans les positions respectives conduisit à une grève générale d'une journée, le 28 mars, grève au cours de laquelle le gouvernement obtint des injonctions pour l'Hydro-Québec et quelques hôpitaux psychiatriques.

Les jours suivants et durant toute la fin de semaine de Pâques, de nouveaux efforts sérieux pour en arriver à un règlement furent déployés : les syndicats réduisirent leur demande d'augmentation des traitements à 7% par année et décidèrent d'accepter le \$100.00 seulement pour la troisième année du contrat. Par cette manœuvre, ils réduisaient le coût de leurs revendications à \$408 millions. Pour sa part, le gouvernement ajouta \$11 millions additionnels (élevant son offre à \$253 millions) pour les travailleurs ayant de bas salaires mais à condition que ceux-ci acceptent d'augmenter le nombre d'heures de travail hebdomadaires de 32½ à 35 et de 38¾ à 40 selon le cas. Pendant ce temps, le Front commun, insatisfait des dernières offres patronales, réclamait la présence du Ministre de la fonction publique à la table de négociations, mais celui-ci réaffirmait sa confiance dans ses négociateurs (deux sous-ministres et deux consultants de l'extérieur de la fonction publique).

Les négociations bloquèrent à nouveau le 6 avril et le 11 avril une nouvelle grève générale, de durée illimitée cette fois-ci, était déclenchée.

Le gouvernement obtint de nouvelles injonctions pour d'autres hôpitaux qui n'avaient pas été touchés par celles du 28 mars (encore valides). La consigne syndicale fut de ne pas respecter les injonctions sous prétexte que les syndiqués sauraient assurer d'eux-mêmes les services essentiels. Dans 21 des 71 hôpitaux où des injonctions avaient été prises, la consigne fut suivie et la police eut à intervenir pour voir à ce que les services essentiels soient assurés. En ce qui regarde l'Hydro-Québec, il y eut d'abord confusion parmi les syndiqués à savoir si on devait ou non respecter les injonctions. Les travailleurs optèrent finalement pour le respect de la loi et, de ce fait, ils se dissocièrent du Front commun. Il est bon de signaler que les enseignants membres de l'Alliance des professeurs de Montréal se dissocièrent également du Front commun et ne voulurent pas participer à la grève générale. Ils furent néanmoins généralement forcés de ne pas travailler par le reste des autres syndiqués qui étaient en grève.

Pendant la grève générale, l'attitude des partis d'opposition fut la suivante : l'Unité-Québec (anciennement l'Union Nationale) appuya la position du gouvernement ; le Crédit Social critiqua tout le monde et dès le début de la grève ne cessa jamais de réclamer une législation spéciale, tandis que le Parti Québécois suggéra une formule de compromis qui ne fut jamais prise en considération.

Le 18 avril, 8 jours après le début de la grève, le gouvernement fit une nouvelle offre. Il ajouta \$21 millions supplémentaires à être répartis

surtout parmi les travailleurs les moins bien rémunérés de sorte que les pourcentages d'augmentation annuelle seraient désormais les suivants :

- 6.0% pour 12,000 travailleurs
- 5.8% pour 13,000 travailleurs
- 5.4% pour 15,000 travailleurs
- 5.3% pour 165,000 travailleurs

Le gouvernement proposa également d'ajouter une somme de \$1.2 million pour le recyclage des professeurs qui perdraient leur emploi de même que des indemnités de licenciement. Le Front commun rejeta les nouvelles propositions sous prétexte que les \$11 millions déjà concédés étaient inclus dans les \$21 millions et que, de toute façon, la nouvelle offre n'était pas suffisante. La même journée, le procès des trois dirigeants du Front commun qui avaient recommandé la désobéissance aux injonctions débuta.

Le 19 avril, une rencontre extraordinaire entre les trois dirigeants du Front commun et quatre ministres (Fonction publique, Finances, Éducation et Affaires sociales) échoua. Le lendemain, une législation spéciale fut introduite à l'Assemblée nationale (Bill 19) et adoptée le jour suivant par un vote de 69 à 15. Les principaux points de cette loi sont les suivants :

- Cessation de la grève générale dimanche le 23 avril à minuit.
- Convocation de la Commission parlementaire de la fonction publique.
- Stipulation à l'effet que si aucune entente entre les parties n'est survenue le 1er juin, le gouvernement fixera unilatéralement par décret les conditions de travail à partir du 30 juin et ce, pour une période de 3 ans.
- Amendes à tous ceux qui ne respecteront pas la loi de \$50.00 à \$250.00 par jour, par travailleur et de \$5,000.00 à \$50,000.00 par jour, par dirigeant syndical et pour le syndicat lui-même.

Il y eut ambiguïté dans l'esprit des députés à savoir si, dans l'éventualité d'un décret, les conditions de travail seraient les propositions initiales du gouvernement ou plutôt les dernières offres qui contenaient certaines concessions. Le lendemain de l'adoption du Bill 19 et après des efforts considérables des députés du Parti Québécois, des amendements furent adoptés qui assuraient aux travailleurs du secteur public la protection de leurs droits acquis.

5. La cinquième phase est celle de la réaction syndicale au Bill 19. Elle fut l'objet d'une véritable épreuve de force entre les travailleurs sympathiques aux dirigeants du Front commun et le gouvernement. Elle marque une pause dans les négociations où chacune des parties a eu le

temps de réévaluer sa stratégie. Cette période s'étend du 21 avril au 6 juin, date où la nouvelle équipe de négociateurs du gouvernement introduisit une nouvelle proposition concernant la sécurité d'emploi.

La réaction au Bill 19 fut impressionnante mais de courte durée. L'emprisonnement des trois dirigeants du Front commun accompagnés dans leur triste sort d'une vingtaine de chefs syndicaux locaux qui venaient d'interjeter leur appel pour des condamnations antérieures d'outrage au tribunal (désobéissance aux injonctions) s'effectua à grands coups de publicité : il y eut une conférence de presse à Montréal la veille de l'emprisonnement de même qu'une marche spectaculaire des condamnés et des sympathisants syndicaux à travers les rues entourant le palais de justice de Québec. Ce geste avait pour but de recristalliser la solidarité syndicale en offrant de nouveaux prétextes à la revendication. Ainsi, entre le 11 et le 15 mai, une série de grèves spontanées furent déclenchées à travers la Province avec ou sans le consentement des principaux intéressés. L'ampleur de ce mouvement de protestation à l'égard de l'emprisonnement des chefs syndicaux a sans doute été exagérée car dès le 16 mai la plupart des grévistes retournaient au travail, mais il n'en demeure pas moins que dans certaines régions comme la Côte Nord et dans certaines industries comme celle de la construction l'activité fut passablement paralysée.

Une caractéristique importante de cette cinquième phase est la révélation de certains objectifs politiques mis de l'avant par le Front commun qui avaient été jusque là dissimulés au moins pour le public profane. En effet, la grève générale de 11 jours donnait l'impression d'une grève à caractère strictement économique (et c'est d'ailleurs probablement pour cette raison qu'elle eut le support de la majorité des travailleurs), car la bataille se faisait principalement autour de l'objectif du \$100.00 minimum par semaine et de la sécurité d'emploi. Par contre, immédiatement après l'adoption du Bill 19, le porte parole du Front commun et président de la CSN, M. Marcel Pepin, révéla d'autres objectifs que les syndicats poursuivaient par la recherche du \$100.00 hebdomadaire. Selon M. Pepin, c'est tout le système économique qu'il faut changer puisque c'est lui qui est la cause de l'exploitation des travailleurs. La problématique syndicale est donc la suivante. Les travailleurs tant du secteur privé que du secteur public sont victimes d'un complot machiné par les dirigeants des grandes entreprises et le gouvernement : puisque le gouvernement est tributaire des grandes entreprises pour son élection et sa réélection par l'intermédiaire de la caisse électorale, il ne peut accorder à ses employés le \$100. minimum par semaine car il créerait ainsi un précédent qui risquerait

d'être appliqué dans le secteur privé. Ainsi, en revendiquant le \$100.00 même pour des employés qui ne pourraient jamais l'obtenir étant donné leur qualification professionnelle et le jeu de l'offre et de la demande, on introduisait une distorsion dans la structure des salaires qui pourrait avoir pour conséquence de créer le chaos dans tout le système économique.

D'un autre côté, la perspective d'un décret imposé unilatéralement ne sembla pas plaire à aucune des deux parties (du moins au mois de mai) ; le gouvernement ne voulant pas porter l'odieux d'une telle décision devant l'opinion publique et les syndicats ne voulant pas se laisser imposer des conditions de travail inférieures à ce qu'ils pourraient obtenir advenant la reprise de négociations fructueuses. Pour ces raisons, chaque partie a posé un geste positif favorisant la poursuite des négociations : le gouvernement changea son équipe de négociateurs en remplaçant le Ministre de la fonction publique par le Ministre du travail, qui désormais cumule les deux fonctions, de même qu'en remplaçant les « experts » entourant le Ministre chargé de conduire les négociations. Du point de vue du gouvernement, cette manœuvre équivalait à admettre la nécessité d'une solution « politique » au conflit plutôt qu'une solution « technocratique » ou « professionnelle » comme avaient tenté de le faire les négociateurs patronaux précédents. Quant aux dirigeants du Front commun, ils acceptèrent de se pourvoir de leur droit d'appel pour sortir de prison et entamer la reprise des négociations.⁹

Il faut dire que pendant toute cette cinquième phase alors qu'aucune négociation ne se déroulait à la table centrale, certaines tables sectorielles avaient repris les discussions au sujet des clauses normatives et ce, malgré l'ordre contraire donné par les dirigeants emprisonnés.

6. Une sixième phase débute le 6 juin lorsque le gouvernement fit une nouvelle offre aux syndicats au sujet de la sécurité d'emploi et elle s'étend jusqu'à la mi-août alors que les négociations se retrouvèrent à nouveau dans une impasse.

En faisant cette nouvelle offre, le nouveau Ministre de la fonction publique affirmait la possibilité de prolonger le délai fixé pour la passation du décret si les négociations reprenaient sérieusement non seulement à la table centrale mais également aux tables sectorielles. Les syndicats répliquèrent qu'il leur fallait plus qu'une déclaration de principe sur

⁹ Il est évident qu'une autre raison a grandement contribué à précipiter le retour des trois dirigeants syndicaux qui commençaient à se plaindre dans leur rôle de martyrs nationaux, à savoir : la dissension au sein de la CSN qui devait mener à la fondation d'une organisation rivale : la Centrale des syndicats démocratiques.

l'importante question de la sécurité d'emploi pour que l'ordre de ne pas négocier aux tables sectorielles soit levé. Effectivement, quelques jours plus tard, le nouveau Ministre de la fonction publique s'engagea suffisamment loin (trop même selon les vues de la Fédération des commissions scolaires) pour rassurer les dirigeants du Front commun qui donnèrent le feu vert à toutes les tables.

La fin du mois de juin ne fut néanmoins marquée d'aucun progrès majeur dans les négociations. Un tel retard ne peut toutefois pas être imputé à la mauvaise foi des parties mais plutôt au fait que la CSN et la CEQ tinrent leurs congrès biennuels la première du 11 au 17 juin et la seconde du 18 au 24.

Le gouvernement, pour sa part, avait la conviction qu'une solution négociée pouvait être trouvée, et, par le Bill 53 adopté le 30 juin, il prolongea le délai du décret jusqu'au 15 septembre en stipulant même dans la loi qu'une nouvelle extension pourrait être demandée par entente conjointe entre les parties.

À la grande stupéfaction de la Fédération des commissions scolaires, le Bill 53 mentionnait que si un décret devait être sanctionné, il contiendrait les dernières offres patronales, incluant la garantie de priorité d'emploi intersectorielle concédée aux syndicats par le Ministre Cournoyer malgré l'opposition formelle des commissions scolaires qui voyaient dans cette proposition une manœuvre visant à réduire leurs responsabilités dans l'embauche et le congédiement du personnel (une des rares prérogatives qui restent encore aux commissions scolaires aujourd'hui).

Vers le 10 juillet 1972, un véritable débloqué psychologique s'opère. Pour la première fois depuis les événements d'avril-mai, on dénote une attitude positive de part et d'autre. On s'attaque désormais aux trois autres points en litige, même si le gouvernement a encore de la difficulté à faire accepter aux commissions scolaires le principe de la priorité d'emploi. Le gouvernement concède le minimum de \$100.00 par semaine à la condition qu'on ajoute une année à la durée de la convention collective et qu'on réaménage les horaires de travail de certains employés. Le Front commun accepte et l'écart entre les parties sur les salaires n'est plus que de \$70 millions.

La réticence des « partenaires » du gouvernement (surtout les commissions scolaires) empêche ce dernier de rencontrer le Front commun aussi souvent qu'il le voudrait. De leur côté, les syndicats voient la solidarité syndicale s'effriter quand, à la fin de juillet, le comité exécutif du

Syndicat des fonctionnaires provinciaux considère sérieusement la possibilité de se retirer du Front commun et de se désaffilier de la CSN.

Malgré tout, des progrès notables sont réalisés à la table centrale et vers le début d'août il semble qu'un accord de principe pourrait être imminent sur les quatre points en litige. Le problème, cependant, vient du côté de certaines tables sectorielles, notamment celle des enseignants et de la Société des alcools où il semble impossible de s'entendre. Comme le gouvernement ne veut en aucun cas signer un accord de principe à la table centrale sans que toutes les tables sectorielles ne signent en même temps, la perspective d'un accord définitif demeure éloignée. Et, comme si la situation n'était pas assez confuse, le 14 août, les fonctionnaires provinciaux se retirent du Front commun, imitant ainsi les employés de l'Hydro-Québec qui avaient fait de même en avril.

7. Une septième phase débute vers la mi-août et s'étend jusqu'au 15 septembre, date où le décret devait entrer en vigueur. Durant cette période, les parties ont modifié leur stratégie en fonction de nouveaux objectifs qui étaient les suivants : pour le gouvernement, il fallait à tout prix éviter de passer un décret ; pour les syndicats, on est résigné à accepter que les conditions de travail soient déterminées par décret puisque la négociation à plusieurs tables sectorielles n'apportera presque rien de plus. Dans ces conditions, il est préférable pour les syndicats de se « laisser passer » un décret que l'on pourra ensuite dénoncer et utiliser comme bouc-émissaire plutôt que de devenir co-signataires à des ententes plus ou moins imposées de force.

Par conséquent, le gouvernement va tenter d'obtenir le consentement du Front commun (qui était nécessaire selon le Bill 53) en vue de prolonger jusqu'au 15 décembre la date fixée pour le décret. De son côté, le Front commun rétorque qu'il est prêt à accorder un délai de quelques semaines après le 15 septembre à condition qu'une entente de principe à la table centrale survienne avant cette date. Cette condition ne plaît évidemment pas au gouvernement car les syndicats aux tables sectorielles recommenceraient à négocier à partir du « minimum » établi à la table centrale. C'est pourquoi le Ministre de la fonction publique réaffirme qu'il *n'est pas question de signer quoi que ce soit à la table centrale sans que toutes les tables sectorielles ne signent simultanément.*

Alors que l'impasse semblait subsister et que la date fatidique du 15 septembre approchait, un compromis de dernière heure survint : les parties s'entendirent pour prolonger d'un mois (au lieu de trois) la période

de négociation précédant l'adoption d'un décret si aucune entente ne se produisait dans l'intervalle.

8. La huitième et dernière phase (au moment d'écrire ces lignes, le 24 octobre) pourrait bien ne pas être la dernière. Elle couvre la période d'un mois au cours de laquelle le délai de négociation s'est prolongé pour finalement aboutir à un demi-succès puisque, finalement, un décret dut être adopté pour 40% des employés du secteur public.

Cette phase est essentiellement caractérisée par un effort ultime de part et d'autre pour en arriver à un règlement. La table centrale en profita pour concrétiser l'entente de principe déjà presque réalisée depuis la fin d'août. Les tables sectorielles, pour leur part, négocièrent de façon intensive, parfois jours et nuits et plusieurs d'entre elles parvinrent à un règlement négocié. Il faut dire que durant cette période, le Front commun modifia sa stratégie en laissant tomber son objectif de se laisser imposer un décret général. On donna la lumière verte aux tables sectorielles qui étaient prêtes à signer. Quant aux autres, si aucun accord n'était survenu le 15 octobre on laisserait le gouvernement passer le décret. C'est ce qui arriva dans le cas des quelque 80,000 enseignants et 2,500 employés de la Société des alcools. Par contre, dans tous les autres cas, on réussit à éviter le décret en signant des conventions collectives.

Les résultats des dernières négociations

Il est encore trop tôt pour savoir si à chacune des tables sectorielles où les syndicats ont signé des conventions collectives, ceux-ci ont réalisé les objectifs anticipés. Par contre, il est possible d'avoir une idée du « chemin parcouru » par le Front commun entre le 10 juillet 1972, date du « débloqué psychologique » des négociations, et le 15 octobre 1972.

En ce qui regarde les salaires, les syndicats prétendent avoir réussi à obtenir \$100 millions de plus que le gouvernement offrait au moment du Bill 19. (En fait, le grand total serait de \$220 millions, mais on doit soustraire de ce montant \$120 millions pour l'année supplémentaire qui a été ajoutée à la durée du contrat).

Ces \$100 millions proviennent de certaines concessions faites par le gouvernement. D'abord, 0.7% supplémentaire d'augmentation pour la troisième année du contrat portant les augmentations totales à 4.8% pour 1971-72, 5.3% pour 1972-73, 6.0% pour 1973-74 et 6.0% pour 1974-75. Ensuite, un minimum de \$100.00 par semaine pour tous les travailleurs ayant une semaine de travail de 35 heures à partir du 1er

juillet 1974, i.e. à la fin de la troisième année du contrat. (Les syndicats avaient originalement demandé le \$100.00 pour une semaine de 32½ heures à la première année du contrat). Les syndicats obtinrent également un rajustement en faveur des employés hors-échelons et hors-échelles de façon à ce que leurs augmentations ne soient pas versées uniquement en montants forfaitaires mais qu'une partie de ces augmentations (environ 50%) soit également appliquée sur les échelles, ce qui entraînera des déboursés plus élevés pour le gouvernement étant donné les montants respectifs impliqués. Enfin, les employés sont assurés de bénéficier d'indemnités de vie chère si l'indice du coût de la vie de Montréal augmente au-delà d'un certain pourcentage pendant la durée des conventions collectives. Ces indemnités seront certainement importantes dans les prochaines années si l'inflation se maintient à son taux actuel d'environ 3.5% par année. Ainsi, alors que pour la première année du contrat l'indice accepté par les parties est de 2.8%, il faut noter que le coût de la vie a déjà augmenté de 3.17% entre le 1er janvier et le début d'octobre 1972.

Les trois autres sujets discutés à la table centrale ont donné les résultats suivants : un nouveau régime de retraite s'appliquera à compter du 1er juillet 1973. Ce régime sera universel et obligatoire pour tous les employés du secteur public. Les travailleurs paieront de 5 à 7% de leur salaire pour ce régime selon que ceux-ci seront plus ou moins élevés. Les régimes existant actuellement (enseignants et fonction publique) demeurent en place jusqu'au 1er juillet 1973 ; après cette date les travailleurs décideront majoritairement s'ils continuent avec l'ancien régime ou s'ils acceptent le nouveau. Il va sans dire que le Front commun n'a pas accepté facilement ce nouveau régime puisque cela représentait de nouvelles cotisations déduites du salaire des employés qui n'étaient pas couverts auparavant et dont les salaires ne sont pas tellement élevés (employés d'hôpitaux). De plus, la hausse des cotisations à 7% pour les employés déjà couverts fut également une pilule difficile à avaler.

Dans le domaine des assurances (maladie, vie et salaire) l'innovation vient de l'introduction d'un nouveau régime d'assurance-salaire qui vient compléter le système de congés de maladie. Succinctement, le régime fonctionne à peu près de la façon suivante : l'employé malade reçoit \$40.00 par semaine plus 60% du reste de son salaire dépassant \$40.00 avec une garantie de recevoir un minimum des 2/3 de son salaire. Le paiement de ces prestations commencera dès l'épuisement des jours de congés de maladie accumulés ou après un délai de carence de 5 jours ouvrables, s'il n'y a pas de congés de maladie accumulés. Les prestations, après l'é-

puisement des congés de maladie, dureront 52 semaines. Si l'invalidité persiste, le travailleur recevra 75% des prestations de la première année pendant une période de 52 semaines additionnelles. Exception faite du secteur de l'éducation, les jours de congés de maladie sont réduits de 3 par année. Les modalités pour le secteur de l'éducation sont légèrement différentes mais le principe de fonctionnement du régime est le même.

Ce qu'il faut retenir de ce nouveau régime d'assurance-salaire c'est qu'il assure une protection contre la maladie à moyen terme (2 ans) en plus d'une protection de court terme, la seule qui existait auparavant grâce au système de congés de maladie. Le jeu de la négociation a donné les résultats suivants : au début, le gouvernement voulait échanger la protection de court terme contre celle de moyen terme en faisant payer les deux premiers jours de maladie par l'employé. Le Front commun a réussi à garder la protection de court terme (puisque le système de congés de maladie demeure) en plus de celle de moyen terme mais, pour cela, il a dû concéder 3 jours de maladie par année que les syndicats avaient déjà dans les anciennes conventions collectives.

Enfin, sur la question si controversée de la sécurité d'emploi, le Front commun a, du moins en principe, fait des progrès étonnants puisqu'il a réussi à faire accepter par le gouvernement, le principe de la priorité d'emploi inter-sectorielle malgré l'opposition de la Fédération des commissions scolaires et malgré le fait qu'au début des négociations la partie patronale ne voulait rien savoir à ce sujet. Il reste cependant que les modalités pratiques d'application du principe vont certainement donner lieu à de nombreuses controverses. En dernier ressort, il faudra sans doute attendre quelques années pour savoir si la victoire syndicale sur cette question est aussi importante que le prétend actuellement le Front commun.

Il serait peut-être bon, avant d'analyser ce qui nous apparaît comme les principales questions posées par les dernières négociations, de dire quelques mots au sujet du décret s'appliquant aux 80,000 enseignants et 2,500 employés de la Société des alcools. D'abord, le décret ne règle que les conditions salariales des employés impliqués. Celles-ci sont à peu près identiques à celles prévues dans l'entente de principe intervenue entre le Front commun et le gouvernement (qui reste à être ratifiée par les membres au moment où nous écrivons), sauf qu'on a retranché du décret l'indemnité de vie chère et l'indice de correction des bas salaires pour les employés moins bien rémunérés. Ce détail, selon le président de la CEQ, représenterait une perte d'environ \$30 à \$40 millions pour la durée de

la convention collective des enseignants, soit une moyenne de \$400. à \$500. par enseignant¹⁰.

Quant aux autres points non réglés (et ils sont nombreux chez les enseignants), le décret prévoit un mécanisme par lequel les parties pourront se faire entendre sur le contenu de décrets définitifs et globaux qui seront imposés le 15 décembre prochain, à moins qu'une entente n'intervienne avant cette date.

LES QUESTIONS FONDAMENTALES POSÉES PAR LES DERNIÈRES NÉGOCIATIONS

En guise de conclusion, nous formulerons quelques remarques sur les trois principaux points qui ont attiré notre attention au cours de ces dernières négociations. Il s'agit du caractère politique du conflit et des objectifs recherchés par les parties, de la stratégie respectivement utilisée ainsi que de l'impact de telles négociations sur le fonctionnement du régime de relations du travail dans le secteur public.

Le caractère politique du conflit

Un des prérequis indispensables pour que la négociation collective ait une véritable signification dans le secteur public est l'établissement (et la reconnaissance par les parties) d'une distinction entre l'État-gouvernement et l'État-employeur, distinction qui entraîne une délégation véritable de pouvoirs aux administrateurs chargés de négocier avec les syndicats. Ce prérequis n'a pas été facile à respecter dans la plupart des niveaux de gouvernements en Amérique du Nord où l'on a un régime de négociations collectives pour les employés du secteur public. Cette difficulté est due, entre autres choses, à l'existence d'un double système de pressions utilisé par les syndicats à savoir les pressions politiques et les pressions économiques.

Au Québec, depuis l'adoption du nouveau *Code du travail* en 1964 et de la *Loi de la fonction publique*, de sérieux efforts ont été tentés pour respecter les exigences mentionnées. Le premier des deux Ministres de la fonction publique qui se sont succédés dans cette dernière négociation conçut et joua d'ailleurs son rôle dans cette perspective : il donna un mandat clair à ses négociateurs et refusa d'être personnellement impliqué dans les négociations jusqu'à la toute dernière minute où l'on fit un ultime effort pour régler le différend avant que ne soit passé le Bill 19.

¹⁰ *Le Soleil*, 25 octobre 1972, p. 43.

Malheureusement, l'échec de cette approche « professionnelle » (que l'on a aussi qualifiée de « technocratique ») entraîna le remplacement de ce Ministre et politisa davantage le conflit. Une telle « politisation » n'a rien de scandaleux et elle se retrouve dans plusieurs administrations publiques nord-américaines, principalement dans les grandes villes comme New York et Chicago (on pourrait aussi dire Montréal) alors que les personnalités politiques deviennent rapidement impliquées dans les négociations, au grand désarroi d'ailleurs des administrateurs « officiellement » chargés de conduire les négociations.

La situation québécoise ne se limite cependant pas à cette « politisation » de type traditionnel mais elle possède également des caractéristiques particulières qui nous amènent à parler de la « surpolitisation » du conflit. Par là, nous référerons à l'un des objectifs du Front commun qui était de « casser le système ».

Nous sommes d'avis qu'en poursuivant un tel objectif, le Front commun combattait pour une cause perdue d'avance. D'abord, le Front commun n'expliqua jamais à la population *avant* l'adoption du Bill 19 ce qu'il recherchait à travers ces négociations. Ce faisant, il se privait du support d'alliés potentiels qui auraient pu l'aider durant les phases critiques des négociations. De plus, la grève générale illimitée que le Front commun déclencha incommodait surtout des tierces parties qui n'avaient rien à voir avec l'issue du conflit, ce qui rendait celles-ci davantage hostiles aux objectifs même louables des syndicats. En second lieu, comme cela fut démontré lors des événements qui suivirent l'adoption du Bill 19, il devint de plus en plus clair que même si le Front commun avait expliqué ses objectifs politiques à la population afin d'en obtenir un certain support, cet appui n'aurait jamais été donné. En effet, l'opinion publique était nettement hostile aux dirigeants syndicaux et tous les partis (même le Parti Québécois) leur reprochèrent d'avoir ordonné la désobéissance aux injonctions. Cette hostilité générale ne fit que s'accroître lors des grèves de solidarité qui suivirent l'emprisonnement des dirigeants syndicaux.

Enfin, en raison des objectifs politiques poursuivis par les syndicats, on constate un fossé énorme qui sépare les dirigeants de la base. Sans vouloir porter de jugement sur cette centrale, nous croyons que la formation de la Centrale des syndicats démocratiques est l'indice d'un certain malaise au sein du mouvement syndical québécois.

La stratégie utilisée par les parties

La stratégie utilisée par le gouvernement au départ en fut une de fermeté, voire même d'intransigeance. On se rappellera que le premier

des deux Ministres de la fonction publique affirmait pendant l'été et l'automne 1971 que la politique salariale du gouvernement n'était pas négociable, attitude qui ressemblait étrangement à celle adoptée par l'ancien Premier Ministre Jean Lesage qui avait déclaré en 1962 que « la Reine ne négociait pas avec ses sujets ». Une telle affirmation, prise à la lettre, remet en question tous les fondements de la négociation collective dans le secteur public : elle signifie que la première offre du gouvernement est finale et définitive. (Celle-ci était, dans le cas des salaires, de 4.8% pour chacune des trois années prévues aux conventions collectives).

Malgré les apparences initiales, il ne semble pas qu'il ait été dans l'intention du Ministre de tenter de revenir à un régime de détermination unilatérale des conditions de travail des employés du secteur public. Mais alors comment interpréter l'expression « la politique salariale ne se négocie pas ? ».

Une possibilité est de considérer cette attitude du Ministre comme un élément d'une stratégie visant à augmenter le coût, pour les syndicats, d'un désaccord avec la proposition gouvernementale, i.e. à augmenter le pouvoir de marchandage du gouvernement ¹¹.

D'un autre côté, il est possible que le gouvernement croit véritablement que sa politique salariale ne soit pas négociable, mais qu'il ait préparé ses offres initiales de façon à se donner une marge pour négocier en deça des limites fixées par une telle politique. Ceci semble être l'interprétation la plus réaliste puisqu'après l'arrivée du nouveau Ministre de la fonction publique des concessions furent faites au Front commun.

Malgré tous les ultimatums qu'on s'est lancés de part et d'autre et malgré les affirmations des Ministres des finances et de la fonction publique à l'effet que le gouvernement était rendu « au fond du baril » nous croyons que toute la question des négociations collectives dans le secteur public (peu importe le cadre légal à l'intérieur duquel celles-ci se déroulent) se résume à une question de pouvoirs de marchandage respectifs. Et, dans ce jeu, les syndicats sont généralement défavorisés puisque tout gouvernement qui se montre ferme vis-à-vis les syndicats n'a rien à per-

¹¹ Selon Neil W. Chamberlain, le pouvoir de marchandage (bargaining power) d'une partie peut être augmenté par tout ce qui peut diminuer le coût relatif d'un accord dans ses propres termes (par exemple, en réduisant ses exigences) ou par tout ce qui peut augmenter le coût d'un désaccord pour l'autre partie (ce qui serait le cas ici si la politique salariale n'était vraiment pas négociable ou si les syndicats le croyaient). *Collective Bargaining*, New York, McGraw-Hill, Inc., 2nd ed., 1965, p. 172.

dre et tout à gagner auprès de l'opinion publique. Une exception pourrait survenir si les travailleurs organisés du secteur public constituait une menace électorale pour le gouvernement comme c'est le cas à la ville de New York, par exemple. À ce moment, l'État-employeur est obligé de faire davantage de concessions aux syndicats qui peuvent se traduire par des hausses de taxes ou une diminution de services et par la suite, risquer de subir la sanction de l'électorat. Ceci est cependant loin d'être le cas au Québec quand on connaît l'énorme clivage entre les dirigeants et la base des syndiqués dont une vaste proportion épouse les vues politiques de l'actuel parti au pouvoir. Un événement est survenu, par ailleurs, durant les dernières négociations qui a indirectement contribué à augmenter le pouvoir de marchandage des syndicats. Il s'agit de l'éventualité du décret, une arme qui s'est retournée contre le gouvernement. En effet, celui-ci veut à tout prix éviter d'être considéré comme un employeur intransigeant, utilisant la loi pour faire triompher ses vues, lorsque viendra le temps de se présenter de nouveau devant la population. C'est pourquoi il a manœuvré de façon à ne pas avoir à passer de décret. Ce faisant, cependant, il a dû jeter du lest à la grande satisfaction des syndicats.

Quant à la stratégie des syndicats, elle fut influencée par des considérations à la fois économiques et politiques. Les syndicats abordèrent ces négociations avec la ferme détermination d'empêcher le gouvernement de les diviser comme celui-ci l'avait fait en 1968. C'est pourquoi les représentants des trois centrales syndicales décidèrent de présenter un front commun à l'État-employeur, d'où l'objectif d'obtenir une table unique pour la négociation des principaux sujets. Les trois premières phases des négociations permirent donc d'accroître la solidarité parmi les syndiqués.

La recherche de la table centrale par les syndicats a pu paraître un gaspillage de temps inutile et frustrant. Elle n'est cependant pas uniquement le propre de syndicats voulant réaliser des objectifs politiques comme ce fut le cas au Québec, mais elle correspond à une réaction normale pour toute organisation syndicale qui veut négocier avec les véritables centres de décision du côté de l'employeur.

Il n'en reste pas moins qu'à travers la recherche d'interlocuteurs valables du côté du gouvernement, on voulait également canaliser la solidarité syndicale en vue d'objectifs politiques. Comme on était à peu près certain que personne ne sortirait dans la rue en vue de changer ce que l'on appelait le système-exploiteur, on utilisa un « appât » économique intéressant (le \$100.) et on réussit à faire marcher les troupes. Ceci explique sans doute pourquoi on a attendu après l'adoption du Bill 19 pour

révéler publiquement les objectifs politiques même si tout observateur averti de la scène syndicale québécoise pouvait pressentir une telle orientation du syndicalisme depuis quelques années.

CONCLUSION

Notre dernière observation est plus générale et elle touche le régime de relations du travail dans le secteur public québécois. Une des caractéristiques importantes de ce régime depuis l'adoption du *Code du travail* en 1964 a été la désobéissance régulière par les syndicats aux injonctions. Pourtant, lorsque la nouvelle législation fut adoptée, il avait été bien entendu par toutes les parties intéressées que l'article 99 (permettant l'obtention d'injonctions dans certaines situations où les services essentiels doivent être maintenus) était la condition *sine qua non* pour l'obtention du droit de grève dans le secteur public. Qui plus est, cette manie de ne pas respecter les injonctions s'est étendue au secteur privé. En conséquence, toute analyse des relations industrielles au Québec ne doit pas prendre pour acquis que les relations du travail évoluent à l'intérieur de règles acceptées par tous les intéressés : au contraire, il semble que chaque nouveau conflit a pour effet de remettre davantage en question les fondements mêmes du système de relations industrielles.

Le schisme actuel à l'intérieur de la CSN illustre bien cette nouvelle sorte de syndicalisme qui pointe désormais à l'horizon : un syndicalisme de contestation globale comme on en retrouve en France et en Italie. Il semble en être également ainsi à la CEQ si l'on se fie à la déclaration que faisait son président quelques jours après avoir été libéré de prison :

« Ceux qui croyaient encore que le syndicalisme via la signature d'une convention collective était la seule voie pour la défense de leurs droits sont sans doute déçus et l'attitude du gouvernement n'aura servi qu'à politiser davantage l'action des syndiqués et des syndicats. Il est clair maintenant que *la vocation fondamentale du syndicalisme est de contester le système*. Il faut nous regrouper pour faire face à la force du pouvoir qui encore une fois a eu raison des travailleurs »¹².

Pour cette raison nous recevons assez froidement la suggestion de ceux qui voudraient qu'une Commission d'enquête étudie le régime de relations du travail dans le secteur public et recommande les modifications institutionnelles appropriées. Car, il faut bien constater que depuis qu'il est en vigueur, ce nouveau régime n'a jamais eu la chance de fonctionner sérieusement : à chaque ronde de négociation on en modifiait les règles.

¹² *Le Soleil*, 5 juin 1972, p. 3. (l'italique est de nous)

Ainsi, lors de la première ronde, on a négocié sur une base décentralisée. Lors de la deuxième, les négociations ont été partiellement centralisées à des tables sectorielles. Enfin, cette fois-ci, on a négocié à une table centrale en plus des tables sectorielles.

Si jamais des changements devaient être apportés dans le cadre institutionnel, ceux-ci ne nécessiteraient sans doute pas le gaspillage d'énergies d'une commission d'enquête (quoi qu'en pense certains universitaires qui la réclament à grands cris). Les seuls changements importants devraient porter sur une définition plus rigoureuse des services essentiels, peut-être sur la base du modèle de la fonction publique fédérale ainsi que sur l'établissement d'un échéancier de négociation différent. Il est inacceptable que les demandes syndicales ne soient connues que deux mois *après* que les avis de conciliation n'aient été expédiés au Ministre du travail, comme cela est arrivé. Il faudrait que les offres et les demandes respectives soient connues avant l'expiration des conventions collectives et, si possible, que les négociations soient terminées avant l'adoption du budget provincial, quoique ce dernier point est moins vital puisque les conventions collectives sont d'une durée généralement supérieure à un an et qu'il est toujours possible d'hypothéquer l'avenir ou d'adopter des budgets supplémentaires.

Enfin, même si une commission d'enquête faisait les meilleures recommandations possibles, elle serait néanmoins incapable de toucher au problème fondamental qui en est un d'attitudes. En effet, peu importe le cadre institutionnel dans lequel les relations industrielles évoluent, celui-ci ne fonctionnera pas si les parties ne prennent pas leurs responsabilités et décident de ne pas respecter certaines règles du jeu fondamentales, comme c'est le cas actuellement au Québec.

COLLECTIVE BARGAINING IN THE PROVINCE OF QUEBEC PUBLIC SECTOR : A DIAGNOSIS OF THE FIRST THREE ROUNDS (1964-1972)

The Quebec public sector industrial relations system could be easily depicted as a duplication of the private sector industrial relations system. The reason for this great similarity is the fact that the 1964-1965 revisions of the labour legislation made only slight distinctions between the two sectors. However, when we examine closely the various rounds of negotiations which occurred between 1964 and 1972, we discover substantial differences which can be attributed mostly to the particular nature of the government as an employer.

The purpose of this article is to analyse the Quebec public sector experience with collective bargaining (municipalities and universities are excluded from the scope of this study) from the period preceding immediately the adoption of the new *Labour Code* in September 1964 until the very last negotiations which ended on October 15, 1972 for most of the 250,000 public employees.

THE LEGAL FRAMEWORK BEFORE AND AFTER THE ADOPTION OF THE 1964 LABOUR CODE

Prior to the 1964 revision of the labour legislation, public employees in general had the right to bargain according to the *Labour Relations Act* of 1944, but disputes arising out of contract negotiations had to be submitted to compulsory binding arbitration pursuant to the *Public Services Employees Disputes Act* and the *Act Respecting Municipal and School Corporations and their Employees*. Civil servants had no right to bargain since civil service regulations had unilateral control over their working conditions within the discretion of the National Assembly.

More precisely, as regards impasse procedures, there was a major distinction between the private and public sectors. In the private sector, the *Labour Relations Act* obliged the parties to submit their dispute to two compulsory procedures before obtaining the right to strike or lock-out. There was a conciliation period followed by a tri-partite arbitration panel whose recommendations were *not* binding. In the public sector, after the conciliation period, the arbitration panel's recommendations were *binding* upon the parties and public employees had no right to strike according to the *Public Services Employees Disputes Act* and the *Act Respecting Municipal and School Corporations and their Employees*.

The 1964 *Labour Code* represents quite a departure from the previous situation. First, there is no more separate legislation applying to public sector disputes. Civil servants were granted collective bargaining rights, including the right to strike. They are covered by a special statute — the *Revised Civil Service Act* of 1965 — but the « labour relations » section of that Act states that civil servants' labour relations are regulated by the *Labour Code*.

A uniform procedure, which is shorter than the previous one since the only requirement prior to exercising the right to strike is a conciliation period, applies to both private and public employees.

The only restriction applying to employees of a public service is that in addition to the general requirement of Section 46 they must give at least 8 days' prior written notice to the Minister of the time when they intend to have recourse to a strike. In the case of employees covered by the *Civil Service Act*, they are forbidden to strike unless the essential services and the manner of maintaining them are determined by prior agreement between the parties or by decision of the Labour Court. It is to be noted that, contrary to the Canadian Federal government where the determination is made on a permanent basis, in Quebec, this determination is made on an « ad hoc » basis each time a strike by civil servants is threatening.

Policemen and firemen are covered by the *Labour Code* but, contrary to other public employees, they do not have the right to strike. Their disputes are referred by the Minister of Labour to a council of arbitration upon the report of the con-

ciliation officer. The recommendations of the council are binding and reasons must be given for the decision.

All other public employees have the right to strike if they have met the requirements of Section 46 and the 8-day notice period. However, a special procedure — a Taft-Hartley cooling-off period — allows the Lieutenant-Governor in Council to appoint a board of inquiry if the public health or safety is endangered by an actual or potential strike. Section 99 reads in part as follows :

Whenever in the opinion of the Lieutenant-Governor in Council a threatened or actual strike in a public service endangers the public health or safety, he may appoint a board of inquiry which shall have the powers of a council of arbitration to inquire into and report upon the dispute, save that it shall not pronounce any decision or make any recommendations, but must confine itself to ascertaining the facts in compliance with Sections 69 to 78 (procedural details).

Upon the petition of the Attorney-General after the appointment of a board of inquiry, a judge of the Superior Court, if he finds that the strike imperils the public health or safety, may grant such injunction as he deems appropriate to prevent or terminate such strike.

An injunction granted under this Section must cease not later than 20 days after the delay of 60 days within which the board of inquiry must file its report, and such delay cannot be extended.

This Section shall apply to a threatened or actual strike which interferes with the education of a group of students as well as to a strike which imperils or endangers the public health or safety.

There is nothing in the law to deal with situations where the application of Section 99 fails to stop a strike. What generally happens in practice is a special legislative intervention by the National Assembly.

It should be noted that, at the time when the *Labour Code* was adopted, collective bargaining relationships were established on a completely decentralized basis and the government was staying out of the picture except in cases where it was the direct employer such as the civil service, technical and vocational education, and the Quebec Liquor Board. In the fields of education and hospitals, the government was only indirectly involved through subsidizing the cost of some arbitration awards which local school boards and hospitals could not finance.

THE THREE ROUNDS OF NEGOTIATIONS (1964-1972)

The First Round (1964-1968)

The first round of negotiations starts with the period immediately following the adoption of the *Labour Code*. It is a period characterized by many social reforms which have been identified under the theme « Quebec's Quiet Revolution ».

Since most local unions were affiliated with one of the three central labour organizations, they could benefit from the services of a personnel with a great deal of expertise in negotiating labour-management contracts. As a result, the early part of that first round led to many union victories which could be attributed more specifically to the following factors :

1. The enormous gap between public employees' wages and salaries and those of private sector employees, which had the effect of justifying public sector unions' wage claims in the eyes of the public and, in turn, reinforce the unions' militancy.

2. A lack of coherent management policy which was due to many internal divisions between public employers and to a soft attitude by the government towards the unions. Many unions resorted effectively to « end run » lobbying i.e. obtaining, from a political intervention, favourable conditions which they were not able to get at the bargaining table.

3. The effective use of whipsawing tactics in the context of decentralized bargaining structures, mostly in hospitals and in education.

4. A great deal of the success can also be attributed to the precedents created during the illegal strikes of 1963 and 1964. Settlements reached on these occasions set the pattern for future claims by other unions which had not settled before the adoption of the *Labour Code*.

5. The impact of Expo-67 where key workers like Montreal construction workers, longshoremen and seafarers received fat settlements which set the precedents for identical wage claims by other employees, including public employees.

At the end of 1966, however, the unions faced a more rigid attitude from public employers which were now more directly influenced in their bargaining positions by the government. In education, school boards had to follow specific guidelines for wage increases if they wanted to benefit from the government's subsidies. Because of the teachers' resistance to the guidelines, the government had to resort to a special Bill (Bill 25) to stop a wave of strikes and to impose a uniform wage schedule in February 1967. In hospitals, the three week general strike of Summer 1966 was ended only after the government had placed the hospitals under trusteeship. Towards its own employees the government also adopted a strict position. Civil servants did not receive as high wage increases as they were expecting and, after some technical and vocational teachers had refused to call off a strike despite the issuance of an interim injunction under Sec. 99 of the *Labour Code*, 13 leaders were jailed for a twenty-day period.

The Second Round of Negotiations : (1968-1971)

Most collective agreements including the teachers' imposed settlement were to expire on June 30, 1968. Despite the previous provincial negotiations in hospitals and despite the fact that Bill 25 had the effect of centralizing bargaining in education, the bargaining structures in these two sectors were still officially decentralized : local hospitals and local school boards still had to ratify the contracts. On the other hand, the government's financial difficulties were far from being removed. As a result, the government had to use a delicate strategy not only towards the unions but also towards the official public employers involved. The practical instrument of that strategy was what has been called the « wage policy ».

Officially, the government wanted to increase the overall wage bill by 15% over a 3-year period. The strategy vis-à-vis the unions was to find a first group that would accept the offers and to apply the pattern to other groups, while the strategy vis-à-vis public employers was to let them fight with the unions until they needed technical and financial assistance from the government.

As regards the government's strategy towards the unions it was an almost complete success. Even if the principle of a 15% increase in the wage bill was not

respected in all instances, the government was still able to convince most unions to accept its offers without taking too many strikes. Moreover, the toughest resistance to the wage policy (that of Quebec Liquor Board employees who went on strike for more than 5 months) ended up in an almost complete submission by the union.

Contract negotiations in hospitals and in education provided a good example of the government's strategy towards the « official » public employers. As we have seen, the core of that strategy consisted of leaving the initial responsibility to the official institutions (the *Quebec Federation of School Boards* and the *Quebec Hospitals Association*) and in a second step to gradually provide technical and financial assistance. We think that the length of the negotiations in hospitals (18 months) and in education (almost 2 years) provides good support for this interpretation.

The major characteristics of the second round of negotiations may be summarized in the following points : First, the government won the principle of the wage policy and it was another step towards bringing more rationality into the government's expenditures. Secondly, as union solidarity among the various sectors was weak, the government was able to use a « divide and conquer » strategy. Thirdly, and as a consequence of the preceding point, there were few major clashes between the unions and the government as compared with the previous round of negotiations.

At the end of the second round, there is no doubt that the government has taken the initiative as regards the orientation of public sector labour relations. The unions' reaction will emerge in the next round.

The Third Round of Negotiations (1971-1972)

This round is essentially characterized by a centralization of the bargaining structure which permits the government to be directly involved in the bargaining process of the whole public sector and not only in the fields where it is the direct employer. This centralization process was achieved in two steps. First, a Civil Service Department was created on November 28, 1969. The Minister of the Civil Service was given authority to coordinate labour relations in the public sector at large including hospitals and education. Secondly, legislation was adopted at the end of June 1971 (Bill 46) which had the effect of reducing the number of bargaining tables to approximately 15 for the whole public sector.

It was the third time in as many rounds that the bargaining structure was modified !

The unions entered into these negotiations with the firm conviction not to let the government divide them as it did in the previous round : They wanted to present a « Common Front » to the employers. For this reason they formed a bargaining committee composed of representatives from the three central labour organizations and gave this committee authority to bargain over key issues such as wages, salaries and job security.

The government, for its part, submitted to this committee in March 1971 a document which contained the principles upon which its wage policy was based. In

the Summer of 1971, the union delegation met the government delegation headed by the Civil Service Minister to *discuss* these principles.

At the outset, there was considerable disagreement over the nature of these discussions and over the meaning and the implications of the principles contained in the wage policy. On the one hand, the unions were considering these preliminary meetings to be real bargaining sessions while the Minister was claiming that they were just preliminary discussions since negotiations were to occur at the 15 or so bargaining tables established by Bill 46. On the other hand, the Civil Service Minister stated that the government's wage policy was not negotiable while the unions wanted to negotiate the principles upon which that policy was based at one single centralized table. *The parties left each other at the end of the last meeting with no agreement over what specific actions should be taken to permit genuine bargaining to begin.*

Between September 1971 and January 1972, the government made known its offers to the various unions. During that time, the unions made no counterproposals (at least not until February 29, 1972) and kept asking for the centralized bargaining table which they finally obtained on March 13, four days after 68.5% of the union members voted in favour of rejecting the government's offer and gave the mandate to their leaders to call a strike at anytime.

The union's strategy was quite simple : It consisted of waiting until the conciliation periods lapsed before making any counterproposals in order to obtain the right to strike as soon as possible and to put more pressure on the government so that it would grant the centralized bargaining table.

Accordingly, it is only as a result of this strategy — since the Civil Service Minister yielded the centralized bargaining table on March 13 — that serious bargaining could start.

The centralized bargaining table included almost the same delegation that had met during the summer of 1971 to « discuss » the principles of the wage policy, except that the Civil Service Minister was *not* present. It comprised almost 100 persons. Four issues were to be discussed : wages, job security, pension plan, and sick leave holidays or salary insurance as the government presented it. Practically, only the first two items were seriously discussed.

Even though serious bargaining was just starting, the Common Front called a general strike for March 22. The strike was postponed because of a severe snow storm (!) and on March 24, the first « horse trades » were made. On March 28, public employees nevertheless went on strike. The government took out injunctions against the employees of some psychiatric hospitals and of Hydro-Quebec. Despite the Common Front leaders' recommendations not to respect these injunctions, Hydro-Quebec employees returned to work and they dissociated themselves from the Common Front.

Negotiations broke down on April 6 and on April 11, another general strike went on that was to last until special legislation was adopted on April 21. The legislation (Bill 19) had the following effects :

- It ended the general strike.
- It convoked the civil service Parliamentary Commission.

- It stipulated that if no agreement between the parties was reached by June 1st, the government would decide unilaterally the terms of the contract through a decree effective June 30th and valid until June 30th, 1974.
- It provided for fines for the breaking of the law of \$50. to \$250. per day, per worker and of \$5,000. to \$50,000. per day per union leader or the union itself.

The unions' reaction to Bill 19 was spectacular but short in duration. It consisted mainly of sporadic wildcat strikes throughout the Province between May 11 and May 15 which were mainly aimed at protesting against the jailing of the three Common Front leaders which had recommended to their affiliates not to respect the injunctions.

After the government had changed its negotiating team — the Minister of Labour now assuming responsibility over the Department of the Civil Service — bargaining resumed. From then on, the unions' strategy was to force the government to impose unilaterally a decree upon them. Since the government did not want to risk the political consequences of such action, it twice postponed the adoption of the decree until finally, after granting the unions some concessions such as a cost of living clause and a more generous salary insurance plan to mention only two, it was able to « convince » most unions to sign a collective agreement. However, for some 85,000 teachers and 2,500 Liquor Board employees, no settlement was arrived at and the decree had to be passed.

MAJOR ISSUES

By way of conclusion, three remarks are related to the major issues involved in these negotiations : the political nature of the conflict and the objectives sought by the parties ; the strategies respectively used ; the functioning of the industrial relations system in the public sector.

Political Nature of the Conflict

One of the basic prerequisites for the collective bargaining institution to work in the public sector is the establishment of an appropriate distinction between the State as legislator and the State as employer, distinction which leads to an effective delegation of powers to administrators who are dealing with the unions. The preceding requirements have been very tough to meet in reality in every political jurisdiction in North America whatever the nature of the legal framework in which labour relations were evolving. This is so because of the dual system of pressure tactics available to public employees — political and economic. As regards the Quebec experience, serious efforts were made with regards to respecting the requirements of the system. The first Civil Service Minister conceived and played his role in this fashion. He gave a clear mandate to his negotiators and refused to be personally involved in negotiations until the last moment when a final effort was made to settle the strike. This represented quite a different situation from the previous negotiations where « end run » lobbying was the general rule. However, the failure of the « professional » approach led to a new politization of the conflict as can be confirmed by the appointment of Mr. Cournoyer as Civil Service Minister.

« Politization » of this kind is not typical of the Quebec situation but can be found in most public sector bargaining in North America. However, as in many

other aspects of our political, economic and social lives, the Quebec experience does not contain the sole elements of « politization » mentioned above. We find also what can be called some elements of « over politization » of the conflict. By « over politization » we refer to the Common Front's objectives of « breaking up the system ».

It is our contention that by pursuing such objectives, the Common Front was fighting for a lost cause. First, the Common Front never explained to the population *before* Bill 19, the political goals it was seeking through these negotiations. By doing this, it deprived itself of the support of potential allies during the battle. Further, the strike the Common Front was engaged in was hurting third parties who had nothing to do with the outcome of negotiations, thus reducing even more the possibility of getting support from an important portion of the population. Secondly, as can be seen from the events that followed passage of Bill 19, it became clear that even if the Common Front had tried to get support for its political objectives by explaining these objectives before or during the strike, it would not have got such support : Public opinion was overwhelmingly in favour of the sanctions taken by the government against union leaders ; opposition parties, including the *Parti Quebecois*, severely reprimanded the unions attitude of transgressing injunctions ; finally, even union members themselves disavowed the general movement of illegal strikes into which their leaders led them after the jailing of the Common Front leaders.

These remarks on the political objectives involved in these negotiations lead us to stress the tremendous cleavage that now exists within the Quebec labour movement between some leaders, union officers and a group of militant and the vast majority of the rank and file. In general, the rank and file is supposed to be less radical than the leadership but, we think that in Quebec, the gap between the two has reached a proportion larger than anywhere else in North America.

The Strategy Used by the Parties

The strategy used by the government was one of firmness. When the Civil Service Minister stated in the summer of 1971 that the government's wage policy was not negotiable, he adopted an attitude that was tantamount to the one taken by Premier Jean Lesage in 1962 when he affirmed that the « Queen does not bargain with her servants ». Such a statement, taken literally, challenges the whole theoretical foundations of the collective bargaining system in the public sector. It means that the first government offer is final and definitive.

Despite appearances, we think that such was not the case and that the Minister did not have in mind a return to a unilateral system of determining wages and working conditions when he made his declaration. But even then, the situation is quite equivocal : on the one hand, the Minister's declaration can be considered only as an element of a strategy to blur the unions' position and increase their « cost of disagreeing with the employer's terms ».

On the other hand, it is possible that the government believed its wage policy not to be bargainable but that it had accordingly prepared its first offer in such a fashion as to leave a margin between the initial offer and what was considered to be its maximum level of acceptability. This seems to be the most realistic probability

since the government has moved (a little) from its original position during negotiations. In the end, however, we think that it all comes down to a matter of relative bargaining power. The government knows what it can concede to the unions without having to raise taxes and/or modify other governmental priorities. If the unions are powerful enough to persuade the government that it would be wise policy to increase considerably public employees' wages and salaries, then politicians would have to take the political risk of raising taxes or reducing services. But it would take a very strong labour organization to achieve such an end, because a government has very little to lose by being firm with the unions unless they can constitute an electoral threat. This is not the case in Quebec given the cleavage mentioned above between the rank and file and the leadership, and given the absence of stable relationships between the labour movement and a special political party.

The strategy used by the unions was a reflection of both economical and political considerations. They entered into negotiations with the firm conviction they should prevent the government from dividing them as had happened in 1968. Thus, early in 1971, representatives of the three central labour organizations decided to present a Common Front to the government. The practical implications of that commitment were that individual unions should leave to the Common Front the task of bargaining over major issues such as wages and job security. Such a goal could be achieved only if a centralized bargaining table was granted. Hence the whole union strategy during the first three phases of negotiations was aimed at building up solidarity among the various local unions. Every local union's collective agreement project had either a blank spot or a general declaration as its wage clause. This attitude is quite in conformity with that used by any unions not necessarily committed to the goal of changing the whole political system.

On the other hand, the building up of union solidarity was also necessary for the realization of the Common Front's political objectives. A great show of strength was necessary for the advancement of the major cause (sic). The \$100.00 a week minimum salary (which could find little objection in the population) was quite indicative of the desire to rally public employees behind their leaders and to initiate militant action. By keeping the debate within the confines of traditional economic objectives, the leadership could mobilize the rank and file for two targets at the same time. This is probably the reason why the Common Front leaders took so much time to reveal their real political intentions, although anyone acquainted with the evolution of the Quebec labour movement could foresee such an eventuality by following the leaders' public declarations in the last few years.

Impact on the Collective Bargaining Institution

Our last remark has to do with the implications of the recent events upon the collective bargaining institution itself. One of the main characteristics of the Province of Quebec industrial relations system in the public sector since the adoption of the *Labour Code* has been the regular transgressing of injunctions. Yet, when the *Labour Code* was passed and the right to strike granted to public sector unions, it was well accepted by all interested parties including the unions that article 99 (emergency injunctions) was the «quid pro quo» for that right to strike. Moreover, such a tendency to transgress the law has extended to many private sector conflicts. As a result, any analysis of labour relations in the Province of Quebec that would take

for granted that these labour relations are evolving within specific rules well accepted by the parties would miss a crucial point : each new conflict challenges the basic foundations of the industrial relations system.

The actual split within the CNTU provides a clear illustration of that new form of unionism : the French and Italian type of global contestation as opposed to traditional business unionism. As for the teachers, it seems as if they will engage in the former type of action.

Within such a context, we personally receive very coldly the recommendations of those who think that an Inquiry Commission should study Quebec's public sector labour relations and that profound transformations of the institutional framework should be made. First, with all the changes that occurred to bargaining structures (from decentralized (1965), to partially centralized (1966-68) to fully centralized bargaining (1971) *the system was never given a real chance to work*. In our opinion, the only changes that would have to be made do not require the usually wasted energy of an Inquiry Commission. They would have to deal with 1) a more rigorous definition of essential services (and the Federal civil service should be used as a good point of reference ; 2) a different time-table procedure for negotiations. It is absolutely intolerable that the unions' demands be made two months *after* conciliation notices are sent to the Labour Minister. It should be mandatory that the demands and offers be known to the respective parties two months before the contract expires and that negotiations be terminated before the adoption of the provincial budget.

On the other hand, even if major institutional changes are to be made as a result of a so-called study commission's recommendations, it will nevertheless completely miss the basic problem. Whatever the legal framework's characteristics, it will not work if the parties that evolve within that framework do not take their responsibilities and do not respect the basic rules of the game. It is a problem of attitude and no study commission can cope with deficiencies of this nature. This is unfortunately the kind of situation presently existing in Quebec.