

Introduction

Jean-Noël Grenier et Patrice Jalette

Volume 67, numéro 4, automne 2012

Symposium : le secteur public et les services publics dans la
tourmente de la crise économique : défis, stratégies et perspectives
d'avenir

Symposium: Public Sector, Public Services and Economic Crisis:
Challenges, Opportunities and Strategies

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1013194ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1013194ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Département des relations industrielles de l'Université Laval

ISSN

0034-379X (imprimé)

1703-8138 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer ce document

Grenier, J.-N. & Jalette, P. (2012). Introduction. *Relations industrielles / Industrial Relations*, 67(4), 557–566. <https://doi.org/10.7202/1013194ar>

SYMPOSIUM**Le secteur public et les services publics dans la tourmente de la crise économique : défis, stratégies et perspectives d'avenir**

Introduction

Jean-Noël Grenier et Patrice Jalette

Une des retombées de la crise financière est le regain d'intérêt pour les relations d'emploi au sein du secteur public et des services publics. Si les travaux de recherche menés depuis plus de deux décennies ont permis de mieux comprendre la logique des restructurations du secteur public, la crise financière a été l'occasion de redynamiser cette recherche en ramenant l'analyse dans le giron des relations industrielles. Pour le magazine *The Economist* (6 janvier 2011), « les relations industrielles sont de retour au cœur des politiques » (notre traduction), le secteur public constituant la « prochaine bataille » alors que les attentes vis-à-vis des gouvernements sont qu'ils résolvent leurs problèmes budgétaires en instaurant des mesures d'austérité et en lançant une attaque en règle contre les conditions de travail et les droits à la négociation collective des salariés du secteur et services publics. Les événements récents survenus autant au Canada qu'ailleurs dans le monde confirment cette vision. On assiste à la mise en œuvre de nombreuses mesures d'austérité, incluant des coupures dans les salaires, les avantages sociaux et les autres conditions de travail, des réductions d'effectifs, des privatisations et l'adoption de lois spéciales suspendant ou limitant le droit à la négociation collective (voir, entre autres, pour l'Europe, Glassner, 2010; et pour les États-Unis, Lewin, 2012).

Depuis quelques années, divers travaux de recherche ont contribué à une meilleure compréhension de plusieurs enjeux liés aux relations industrielles dans le secteur public et aux pratiques managériales associées à la nouvelle gestion publique (NGP). Ces travaux ont questionné la pertinence de l'implantation des pratiques de gestion issues du secteur privé dans la sphère du secteur public (Bordogna, 2008), tout comme l'idée d'une convergence des trajectoires de réformes (Clark, 2002) entre les pays, d'une part (Rose, Chaison et de la Garza, 2000), et entre les secteurs public et privé au sein d'un même pays, d'autre part (Kirkpatrick et Hoque, 2005; Grenier, 2009). L'état actuel des connaissances montre qu'il est plus juste d'envisager la restructuration du secteur public comme

Jean-Noël Grenier, professeur agrégé, Département des relations industrielles, Université Laval, Québec, Canada (jean-noel.grenier@rlt.ulaval.ca).

Patrice Jalette, professeur agrégé, École de relations industrielles, Université de Montréal, Québec, Canada (patrice.jalette@umontreal.ca).

résultant d'une variété de modèles (Bach et Bordogna, 2011). Les arguments principaux à l'appui de cette thèse sont que les réformes suivraient des trajectoires nationales ancrées dans l'histoire, soumises aux relations de pouvoir entre les partenaires sociaux et façonnées par les régimes nationaux de relations industrielles (Goldfinch et Wallis, 2010; Martinez Lucio, 2007).

Ceci ne signifie pas que le secteur public n'a pas changé. Au contraire, les gouvernements ont effectué avec succès des réformes visant à restructurer les processus de travail au sein de l'État (Martinez Lucio, 2007; Fairbrother *et al.*, 2012). Si la crise a ramené à l'avant-front du débat public les relations d'emploi dans les services publics et le secteur public, les résultats observés – intensification du travail et détérioration des conditions de travail en général – n'ont pas été favorables pour ceux et celles qui travaillent dans ces secteurs et pour leurs syndicats. De surcroît, la crise a donné un nouvel élan au discours populiste latent contre les travailleurs du secteur public et leurs syndicats. Malgré que des recherches empiriques démontrent que ces salariés ne sont pas surpayés (Lewin, 2012), les mythes du fonctionnaire égoïste et des puissants syndicats qui vampirisent les finances publiques se perpétuent.

Ce symposium propose quatre articles contribuant chacun à leur façon à la compréhension des enjeux des relations du travail et des restructurations dans le secteur public et les services publics dans un monde « post-crise financière ». La publication d'un symposium avait été discutée une première fois lors de la Conférence internationale *Les systèmes de représentation au travail : à la mesure des réalités contemporaines* organisé conjointement par le Centre de recherche interuniversitaire sur la mondialisation et le travail et l'Association canadienne des relations industrielles au mois de juin 2010. Nous avons alors organisé des ateliers et des conférences réunissant des chercheurs universitaires et des représentants des organisations syndicales afin de discuter des événements en cours et des perspectives d'avenir. Une idée maitresse liant plusieurs des contributions est que les mesures d'austérité observées vont dans le même sens que les réformes précédentes. À l'évidence, les réponses gouvernementales à la crise ont aussi été l'occasion de répondre favorablement aux demandes de diverses parties prenantes (usagers, associations patronales, groupes communautaires) appuyant des mesures associées à la NGP. Une autre conclusion est que la crise financière a été utilisée comme prétexte pour affaiblir les syndicats du secteur public et des services publics. Cette attaque contre les syndicats peut être lourde de conséquences, considérant surtout que les travailleurs de ces secteurs constituent la majorité du membership syndical dans la plupart des économies développées ou en émergence. Si les chercheurs en relations industrielles veulent comprendre quelles conséquences la restructuration économique et politique aura pour les organisations syndicales, l'étude de l'évolution en cours dans le secteur public

et les services publics apparaît donc incontournable. Finalement, une dernière préoccupation émanant de la Conférence concerne les façons dont les syndicats répondent aux mesures d'austérité et sont capables de renouveler leur action. Le présent symposium tente de refléter la diversité des questions et des enjeux soulevés.

Le premier article de ce symposium constitue l'une des rares tentatives de documenter l'impact du *Plan de modernisation* de la fonction publique québécoise du gouvernement libéral. Ce plan visait à réduire la taille de la main-d'œuvre à travers l'attrition et la réorganisation des services via l'externalisation. Se basant sur une enquête exhaustive des unités administratives, Patrice Jalette, Jean-Noël Grenier et Jérémie Hains-Pouliot montrent qu'une variété de configurations de pratiques de restructuration existe au sein d'une même fonction publique en raison de plusieurs facteurs, notamment des choix politiques et de la nature des activités. Ils montrent aussi que les conséquences de cette restructuration pour les salariés varient, certains devant composer avec une détérioration de leurs conditions de travail plus importante que d'autres. Cette étude offre donc une contribution originale au débat sur la variété des réformes en mettant l'accent sur la « variété dans la réforme ». En ce sens, elle contribue à la discussion sur la convergence-divergence et à la documentation de la détérioration des conditions de travail dans le « nouveau secteur public ».

Le deuxième article présente une analyse empirique et théorique de la réforme entreprise dans le domaine des services sociaux en Ontario. Dans cette étude, Robert Hickey illustre comment les réformes dans cette province canadienne, inspirées de la NGP, trouvent un terrain propice à leur déploiement lorsqu'elles permettent de satisfaire les demandes des usagers et des activistes qui militent en faveur d'un plus grand contrôle des services. Il met aussi en évidence comment les travailleurs ont dû composer avec des changements significatifs des processus de travail et de leurs conditions de travail. Hickey démontre également de quelle manière une telle politique orientée vers la clientèle fait des usagers de réels acteurs du système de relations industrielles puisqu'ils ont été des agents de changement aux niveaux stratégique, organisationnel et du lieu de travail dans ce secteur. En ce sens, cet article contribue aux travaux de recherche visant le renouvellement des théories en relations industrielles. Son apport n'est donc pas seulement une meilleure compréhension des politiques de la NGP à la lumière des pressions sociales et politiques, mais aussi comment elles modifient le rôle des usagers dans le système des relations industrielles dans le secteur public et les services publics.

Étienne Cantin propose, pour sa part, une analyse riche et bien documentée des racines politiques et idéologiques de l'assaut à l'encontre des droits à la représentation et à la négociation collective des salariés et des syndicats des secteurs publics aux États-Unis. Selon lui, la crise financière et les déficits qu'elle

engendre pour les États offrent une couverture pour ce qui n'est rien d'autre qu'une offensive de la droite américaine, menée par des tenants du Tea Party, contre le dernier bastion de résistance syndicale que constitue le secteur public. Ce récit riche et détaillé des événements survenus récemment approfondit la compréhension des fondements idéologiques et politiques de cette offensive et la manière dont les communautés et les organisations syndicales s'y sont prises afin de limiter, sans bloquer, ces tentatives d'affaiblir le syndicalisme étatsunien. Bien qu'inquiétante par moment, cette analyse captivante donne espoir à ceux et celles qui sont convaincus de la valeur des services publics et aux partisans du droit à la représentation et à la négociation collective pour tous les travailleurs.

Les mesures d'austérité n'ont pas été uniquement le lot des pays peinant à retrouver le chemin de la croissance économique et de l'équilibre budgétaire. L'Australie est l'exemple d'un pays ayant su éviter les pires assauts de la crise. Cependant, comme le rapportent Cameron Roles, Michael O'Donnell et Peter Fairbrother dans leur article, cela n'a pas été suffisant pour protéger le secteur public fédéral australien des politiques d'austérité budgétaire. Le gouvernement fédéral s'est engagé à mater le déficit budgétaire et à retourner aux surplus budgétaires dans un laps de temps relativement court, principalement en imposant un nouveau plan d'efficacité devant mener à des économies. Cette politique a fortement influencé les négociations collectives avec le principal syndicat représentant les salariés du gouvernement fédéral australien, le Community and Public Sector Union, en 2011. Le gouvernement central a conservé un droit de regard sur les accords survenus entre les parties au sein des différentes branches du secteur public australien. Les auteurs démontrent, par ailleurs, que les organisations syndicales peuvent tirer avantage des politiques et des stratégies du gouvernement-employeur en négociation collective afin d'enclencher un processus de renouvellement de leur base militante, même dans des circonstances difficiles.

Ces quatre articles illustrent comment les différentes traditions de recherche en relations industrielles peuvent contribuer au savoir concernant les causes et les conséquences des réponses gouvernementales aux enjeux actuels dans cette ère post-crise financière. S'ils démontrent une chose, c'est que ces réponses demeurent ancrées dans les réformes entreprises précédemment et qu'elles reposent sur un fondement idéologique puissant. Les gouvernements choisissent de répondre aux pressions politiques et financières en adoptant une approche coercitive envers leurs propres employés au risque de mettre en péril la qualité et le coût des services publics à long terme. Les quatre articles démontrent aussi que les réponses des syndicats et des autres parties prenantes ne peuvent être analysées et expliquées sans référence au contexte institutionnel dans lequel ils évoluent. Ces articles contribuent tous aux plans théorique et empirique à l'agenda de recherche mis de l'avant par Lewin (2012). Enfin, ces articles adoptent

une variété de méthodes de recherche, de la même façon qu'au moment de la vague initiale de développement des relations industrielles dans le secteur public, la recherche effectuée reposait sur des études de cas approfondies, des enquêtes et des analyses de données secondaires. Ces articles nous rappellent que la recherche en relations industrielles est plus utile et plus fructueuse lorsqu'elle repose sur une variété d'approches disciplinaires et méthodologiques, chacune contribuant d'une façon unique à la compréhension des enjeux politiques actuels dans le monde du travail et de l'emploi.

Bibliographie

- Bach, S. et L. Bordogna. 2011. « Varieties of New Public Management or Alternatives Models? The Reform of Public Service Employment Relations in Industrialized Democracies ». *The International Journal of Human Resource Management*, 22 (11), 2281-2294.
- Bordogna, L. 2008. « Moral Hazard, Transaction Costs and the Reform of Public Service Employment Relations ». *European Journal of Industrial Relations*, 14 (4), 381-400.
- Clark, D. 2002. « Neoliberalism and Public Service Reform: Canada in Comparative Perspective ». *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique*, 35 (4), 771-793.
- Fairbrother, P., A. Junor, J. O'Brien, M. O'Donnell et G. Williams. 2012. *Unions and Globalization: Governments, Management, and the State at Work*. London: Routledge.
- Glassner, V. 2010. « The Public Sector in Crisis ». Working Paper 2010.07. Bruxelles: European Trade Union Institute.
- Goldfinch, S. et J. Wallis. 2010. « Two Myths of Convergence in Public Management Reform ». *Public Administration*, 88 (4), 1099-1115.
- Grenier, J.-N. 2009. « La restructuration du secteur public : la fin de l'employeur-modèle ? ». *Main-d'œuvre et conditions de travail : vers de nouveaux arrimages*. R. Laflamme, dir. Québec : Presses de l'Université Laval.
- Kirkpatrick, I. et K. Hoque. 2005. « The Decentralisation of Employment Relations in the British Public Sector ». *Industrial Relations Journal*, 36 (2), 100-120.
- Lewin, D. 2012. « Effects of Deep Recession on Public Sector Pay, Benefits, and Employment ». *Public Jobs and Political Agendas: The Public Sector in an Era of Economic Stress*. D.J.B. Mitchell, dir. Urbana: School of Labor and Employment Relations, Labor and Employment Relations Series, 13-40.
- Martinez Lucio, M. 2007. « The Public Sector, 'Old Welfare States' and the Politics of Managerialism ». *International Journal of Public Sector Management*, 20 (1), 5-15.
- Rose, J.B., G.N. Chaison et E. de la Garza. 2000. « A Comparative Analysis of Public Sector Restructuring in the U.S., Canada, Mexico, and the Caribbean ». *Journal of Labor Research*, 21 (4), 601-625.

SYMPOSIUM**Public Sector, Public Services and Economic Crisis:
Challenges, Opportunities and Strategies**

Introduction

Jean-Noël Grenier and Patrice Jalette

An advantage of the Global Financial Crisis (GFC) has been a renewed interest in employment relations in the public sector and public services. While research had been building knowledge on the rationale of public sector restructuring over more than two decades, the GFC has given a new impulse to this research by locating current concerns within the realm of industrial relations. For *The Economist* (January 6th 2011), “Industrial relations are back at the heart of politics,” the public sector being the “Next Battle Ahead” as governments are expected to resolve fiscal problems by introducing austerity measures and launch an all-out assault on working conditions and collective bargaining rights. Recent events in Canada and elsewhere have born-out this expectation. The current scene is dominated by austerity measures including labour shedding, severe cuts in wages, benefits and other working conditions, privatization and special legislation suspending or limiting collective bargaining rights (on Europe, see Glassner, 2010; on the United States, see Lewin, 2012).

For some years, research efforts contributed to various issues related to public sector industrial relations and the management practices associated with New Public Management (NPM). These have questioned the appropriateness of private sector management techniques (Bordogna, 2008) as well as the idea of convergence of reform trajectories (Clark, 2002) between countries (Rose, Chaison and de la Garza, 2000) and between the public and private sectors within countries (Kirkpatrick and Hoque, 2005; Grenier, 2009). Research has shown that it is best to think of public sector reform in terms of a variety of models (Bach and Bordogna, 2011). The main arguments are that reform trajectories are path-dependent, subjected to power relations between social partners and shaped by specific national regimes of industrial relations (Goldfinch and Wallis, 2010; Martinez Lucio, 2007).

Jean-Noël Grenier, Professor, Industrial Relations Department, Université Laval, Québec, Canada (jean-noel.grenier@rlt.ulaval.ca).

Patrice Jalette, Professor, School of Industrial Relations, Université de Montréal, Québec, Canada (patrice.jalette@umontreal.ca).

This does not mean the public sector has not changed. On the contrary, over the past three decades, governments have successfully pushed through reforms to restructure state labour processes (Martinez Lucio, 2007; Fairbrother *et al.*, 2012). If the financial and economic crisis has recast public services and public sector employment at the forefront of public scrutiny and debate, the outcomes – work intensification and worsening of working conditions in general – have not been favourable for those who work in public services and their unions. Moreover, in the wake of the GFC, there has been a resurgence of a latent populist discourse against public sector workers and their unions. While empirical evidence shows public sector workers are not over-compensated (Lewin, 2012), the myths of the selfish public sector employees and their all-mighty unions live on.

This symposium proposes four articles that contribute each in their own way to understanding the process of public sector restructuring in this post-GFC world. The idea for a symposium was first discussed during an International Conference entitled *Employment Representation in the New World of Work* jointly organized by the Interuniversity Research Centre on Globalization and Work (CRIMT) and the Canadian Industrial Relations Association in June 2010. We organized a series of workshops and conferences that brought together union representatives and researchers to discuss current events and future prospects. One thread that tied together many of the papers was the idea that current austerity measures were best seen as furthering previous government efforts to reform public sector employment, service delivery and collective bargaining. It also became evident that government responses to the GFC were an opportunity to meet favourably the demands of various stakeholders (user groups, employer associations or community activists) supporting NPM inspired policies. Another conclusion was that the GFC was providing a cover for the pursuit of political agendas seeking to weaken public sector unions. This is critical given that public sector workers now form the bulk of union membership in most advanced and developing economies. If industrial relations academics are to grapple with issues related to restructuring and the consequences for organized workers and their unions, it is worthwhile investigating developments underway in the public sector and public services. Finally, and linked to a concern that emerged from the conference, a key issue relates to the ways in which unions respond to austerity measures and are able to build their capacities in a process of renewal or revitalization. The issues and questions are many and this symposium seeks to account for this variety.

The first article of this symposium is one of only a few attempts to document the impact of the Modernisation Plan of the Liberal Government in Quebec's civil service. This plan aimed at reducing the size of the public sector workforce through attrition and reorganizing services delivery through externalization. Based on an extensive survey of administrative units, Patrice Jalette, Jean-Noël Grenier and

Jérémie Hains-Pouliot show that a variety of restructuring practices configurations can exist within the same public sector according to various parameters, including political choices and the nature of the services. Interestingly, they also show that reform measures have equally distinct consequences for workers as some experience a greater deterioration of their work environment than others. The article contributes to the literature on the varieties of reforms, with a specific focus on varieties “within the reform”. In that sense, the paper contributes to the convergence-divergence debate and to evidence of the deterioration of working conditions in the “New Public Sector Workplace”.

In the second article, Robert Hickey presents a theoretical and empirical analysis of the reform of social services that took place in the Canadian province of Ontario. The study shows how NPM inspired reforms find a favourable context when they can meet the demands and expectations of user groups and activists who want greater control of services. He also highlights how workers must cope with significant changes to the labour process and their working conditions. Another important contribution is to demonstrate how such a customer-oriented policy recast users in the role of “core” actors of the industrial relations system since they have been agents of change at the strategic, organizational, and work process levels in this sector. In that sense, the study seeks to contribute to an expanding body of work on the renewal of industrial relations theory. The paper presented by Hickey thus not only contributes to understanding how NPM policies must be understood in light of overall social and political pressures, but how they also mean we need to change how we think about the role of users in the public services and public sector industrial relations system.

In the third article, Étienne Cantin proposes a detailed and well documented essay on the root causes of the current assault against the representation and collective bargaining right of public sector unions and workers in the United States. Cantin makes a convincing case that the GFC and state-level budget deficits provide a cover for what is nothing less than an offensive by the American right-wing, Tea Party inspired, movement against the final pocket of resistance that are public sector unions. The very rich and detailed analysis deepens our understanding of the ideological and political basis for this offensive and the ways in which communities and organized labour were able to limit, but not overcome, the attempt to weaken the public sector labour movement. While sometimes depressing, the account also offers hope for those who value public services and believe that workers should have the right to organize and bargain collectively with public sector employers.

Current austerity measures are not limited to countries unable to rebound from the economic and financial crisis. Take Australia as an example. The country escaped relatively unscathed from the GFC. As Cameron Roles, Michael

O'Donnell and Peter Fairbrother report in this symposium, this has not sheltered the Australian public sector from the politics of austerity. The federal government has committed to redress public finances and return to budget surpluses in a relatively short period of time, mostly by imposing a new efficiency drive to deliver costs-savings. As the authors report, this has transpired into the 2011 collective bargaining round and central government has kept tight control over settlements agreed to by the bargaining parties. The account proposed by Roles, O'Donnell and Fairbrother illustrates, however, that public sector unions can take advantage of changes in government policies towards collective bargaining and initiate a process of strategic renewal, even in difficult circumstances.

These papers illustrate how different research traditions within the field of industrial relations can contribute to bridging gaps in knowledge over the causes and consequences of governmental responses to current challenges in this post GFC era. If anything, they all illustrate that government responses remain anchored in previous reform efforts and have a strong ideological basis. They also show that institutional context shapes the responses of unions and other stakeholders. The four papers contribute, both theoretically and empirically, to the research agenda as proposed recently by Lewin (2012). Indeed, they highlight how governments are pursuing improved performance by adopting coercive stances towards their own employees at the risk of jeopardizing long-term improvement in the cost and quality of public services. Finally, the four papers adopt a variety of research methods in the same way that policy research concerned with the initial wave of public sector bargaining rights adopted intensive case studies, survey research and analysis of secondary data. The papers serve to remind us that research in industrial relations is most useful and fruitful when it adopts a variety of disciplinary and methodological approaches each making unique contributions to understanding current policy issues in the world of work and employment.

References

- Bach, S. and L. Bordogna. 2011. "Varieties of New Public Management or Alternatives Models? The Reform of Public Service Employment Relations in Industrialized Democracies." *The International Journal of Human Resource Management*, 22 (11), 2281-2294.
- Bordogna, L. 2008. "Moral Hazard, Transaction Costs and the Reform of Public Service Employment Relations." *European Journal of Industrial Relations*, 14 (4), 381-400.
- Clark, D. 2002. "Neoliberalism and Public Service Reform: Canada in Comparative Perspective." *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique*, 35 (4), 771-793.
- Fairbrother, P., A. Junor, J. O'Brien, M. O'Donnell and G. Williams. 2012. *Unions and Globalization: Governments, Management, and the State at Work*. London: Routledge.
- Glassner, V. 2010. "The Public Sector in Crisis." Working Paper 2010.07. Bruxelles: European Trade Union Institute.

- Goldfinch, S. and J. Wallis. 2010. "Two Myths of Convergence in Public Management Reform." *Public Administration*, 88 (4), 1099-1115.
- Grenier, J.-N. 2009. "La restructuration du secteur public: la fin de l'employeur-modèle?" *Main-d'œuvre et conditions de travail: vers de nouveaux arrimages*. R. Laflamme, ed. Québec: Presses de l'Université Laval.
- Kirkpatrick, I. and K. Hoque. 2005. "The Decentralisation of Employment Relations in the British Public Sector." *Industrial Relations Journal*, 36 (2), 100-120.
- Lewin, D. 2012. "Effects of Deep Recession on Public Sector Pay, Benefits, and Employment." *Public Jobs and Political Agendas: The Public Sector in an Era of Economic Stress*. D. J. B. Mitchell, ed. Urbana: School of Labor and Employment Relations, Labor and Employment Relations Series, 13-40.
- Martinez Lucio, M. 2007. "The Public Sector, 'Old Welfare States' and the Politics of Managerialism." *International Journal of Public Sector Management*, 20 (1), 5-15.
- Rose, J. B., G. N. Chaison and E. de la Garza. 2000. "A Comparative Analysis of Public Sector Restructuring in the U.S., Canada, Mexico, and the Caribbean." *Journal of Labor Research*, 21 (4), 601-625.