





UN REGARD CONTEMPORAIN  
SUR LES RELATIONS DU TRAVAIL  
DANS LES SECTEURS PUBLIC  
ET PARAPUBLIC QUÉBÉCOIS



JEAN-NOËL GRENIER  
ET FRANÇOIS BOLDUC

UN REGARD CONTEMPORAIN  
SUR LES RELATIONS DU TRAVAIL  
DANS LES SECTEURS PUBLIC  
ET PARAPUBLIC QUÉBÉCOIS



**Presses de  
l'Université Laval**

Financé par le gouvernement du Canada  
Funded by the Government of Canada

| **Canada**

Nous remercions le Conseil des arts du Canada de son soutien.

We acknowledge the support of the Canada Council for the Arts.



Conseil des arts  
du Canada

Canada Council  
for the Arts

Les Presses de l'Université Laval reçoivent chaque année de la Société de développement des entreprises culturelles du Québec une aide financière pour l'ensemble de leur programme de publication.

SODEC  
Québec

Maquette de couverture: Laurie Patry

Mise en pages: Emmanuel Gagnon

© Les Presses de l'Université Laval

Tous droits réservés. Imprimé au Canada

Dépôt légal 2<sup>e</sup> trimestre 2021

ISBN 978-2-7637-3390-6

PDF 9782763733913

Les Presses de l'Université Laval

[www.pulaval.com](http://www.pulaval.com)

Toute reproduction ou diffusion en tout ou en partie de ce livre par quelque moyen que ce soit est interdite sans l'autorisation écrite des Presses de l'Université Laval.

# TABLE DES MATIÈRES

---

<b>Introduction</b> .....	1
L'argument et l'angle d'analyse .....	2
La structure du volume et les limites de l'analyse .....	4
<b>1. Cadre général et modèle d'analyse</b> .....	7
L'évolution de la négociation collective dans les secteurs public et parapublic .....	12
Conclusion .....	18
<b>2. Quelques caractéristiques des relations du travail et du régime de négociation collective dans les secteurs public et parapublic québécois</b> .....	19
Les particularités de l'État-employeur .....	20
Le régime de négociation collective .....	24
Une description des secteurs public et parapublic .....	27
Les effectifs .....	27
Les salaires et la rémunération globale .....	31
Conclusion .....	33
<b>3. La nouvelle gestion publique</b> .....	35
L'origine et la définition de la nouvelle gestion publique .....	36
La mise en œuvre du NMP au Québec .....	39
Les critiques de la nouvelle gestion publique .....	41
Les valeurs de l'administration publique traditionnelle et celles de la NGP .....	41
Les résultats effectifs de la NGP .....	43
Conclusion .....	44

<b>4. La fonction publique québécoise</b> . . . . .	47
Un historique de la mise en place du régime de relations du travail dans la fonction publique québécoise . . . . .	48
Les principales tensions . . . . .	61
Conclusion. . . . .	65
<b>5. Le réseau de la santé et des services sociaux</b> . . . . .	67
Un historique de la mise en place du régime de relations du travail dans le secteur de la santé et des services sociaux. . . . .	67
Les principales tensions . . . . .	78
Conclusion . . . . .	82
<b>6. Le secteur de l'éducation : le cas des centres de services scolaires</b> . . . . .	83
Quelques précisions à propos du réseau de l'éducation . . . . .	84
Le régime de négociation collective : centralisation et responsabilités locales. . . . .	85
Un historique de la mise en place du régime de relations du travail dans le secteur des centres de services scolaires . . . . .	86
Les principales tensions . . . . .	98
Conclusion . . . . .	101
<b>Conclusion</b> . . . . .	103
<b>Bibliographie</b> . . . . .	111



# INTRODUCTION

---

Les services et les secteurs publics à travers le monde occidental font l'objet de plusieurs réformes depuis la fin des années 1970. Si les partis politiques d'allégeance conservatrice et néoconservatrice sont à l'origine de ce mouvement, il faut reconnaître que l'idée qu'il faut améliorer l'efficience et réduire les coûts des secteurs et des services publics est aujourd'hui largement partagée par les partis politiques de toutes allégeances. Les crises économiques et la crise financière de 2008 ont offert un terrain fertile aux politiques prônant le rétrécissement de l'État social et aux méthodes de gestion que l'on peut regrouper sous le parapluie de la nouvelle gestion publique.

Le Québec n'échappe pas aux pressions pour des réformes et, depuis les années 1990 surtout, les gouvernements ont introduit plusieurs mesures visant à « moderniser » le fonctionnement des secteurs public et parapublic et à augmenter leur efficacité (Collombat et Gobin 2015 ; Rouillard *et al.*, 2006 et 2008). Plus de 30 années d'expérimentation démontrent, par ailleurs, que les changements que les gouvernements voudraient introduire ne s'implantent pas aussi aisément que prévu initialement. Dans cet ouvrage, nous nous intéressons à la relation d'interdépendance qui existe entre ces réformes et le régime de la négociation collective, propre aux secteurs public et parapublic québécois.

Malgré l'abondance de publications à propos de la restructuration des secteurs et des services publics et de l'émergence de la nouvelle gestion publique comme le paradigme administratif de référence par les autorités publiques (par exemple, Jalette *et al.*, 2012 ; Lamari, 2012 ; Mercier, 2002 ; Rouillard et Bourque, 2011 ; Rouillard *et al.*, 2006 et 2008), très peu d'études ont tenté de comprendre la relation qui existe entre la nouvelle gestion publique et l'évolution de la négociation collective dans les secteurs public et parapublic québécois. Certes, les bilans et les analyses de la négociation collective abondent (par exemple, Boivin et Grenier, 2017 ; Perrier, 2009 et 2014), mais celles-ci tentent rarement de comprendre en quoi le comportement et les stratégies de l'État-employeur sont influencés par le paradigme

de la nouvelle gestion publique. Ce volume est une tentative, certes imparfaite, d'examiner la relation d'interdépendance entre la nouvelle gestion publique et le régime de la négociation collective dans la fonction publique québécoise, le réseau de la santé et des services sociaux et les centres de services scolaires (autrefois appelés *commissions scolaires*).

L'idée d'une telle approche découle du constat qu'un tel ouvrage serait très utile pour des fins d'enseignement aux différents cycles universitaires. À ne pas en douter, il existe d'excellents ouvrages portant sur la négociation collective dans les secteurs public et parapublic au Québec, mais ceux-ci datent de quelques années, parfois des décennies. Si ces ouvrages traitent du contexte de la négociation collective et des stratégies des acteurs, ils n'étendent pas l'analyse aux liens d'interdépendance qui existent entre les nouvelles méthodes de gestion et les négociations collectives. Cette rareté des études académiques est surprenante considérant l'abondance des analyses internationales (par exemple, Bach et Bordogna, 2013 ; Fairbrother *et al.*, 2012 ; Martinez Lucio, 2007 ; Peters, 2011). Une explication plausible, selon nous, est que contrairement à ce qui a été observé dans la majorité des pays de l'Union européenne, en Australie et dans les pays nordiques, les restructurations entreprises au Québec n'ont pas été accompagnées d'une réforme majeure du régime de représentation et de négociation collective. Dans cet ouvrage, nous cherchons à comprendre les raisons derrière cet « exceptionnalisme québécois ». Notre hypothèse de travail est que le régime de négociation collective mis en œuvre dans les années 1980 permet aux gouvernements d'introduire les réformes qu'ils jugent nécessaires, quitte à les adapter par la suite aux réalités du contexte québécois des relations du travail.

## L'ARGUMENT ET L'ANGLE D'ANALYSE

Le bilan des diverses rondes de négociation, et surtout de celles qui ont eu cours depuis le milieu des années 1990, laisse entrevoir que les stratégies patronales et les tentatives de restructuration du travail ont eu à s'adapter aux exigences du régime de négociation collective même si, en retour, les organisations syndicales ont fait peu de gains substantiels en matière de conditions de travail de leurs membres. Comme nous le verrons, les modifications fragmentaires apportées au régime de la négociation collective depuis les années 1970 ont pavé la voie à l'exercice de l'autorité et de la souveraineté de l'État en matière d'organisation du travail et de négociation collective, ainsi qu'à l'émergence des méthodes de gestion associées à la nouvelle gestion publique.

Notre analyse accorde une place prépondérante aux initiatives de l'État-employeur et peut laisser au lecteur l'impression que les organisations syndicales jouent un rôle marginal dans la détermination des conditions de travail. Cet angle d'analyse s'explique par l'observation que, depuis la mise en place du régime actuel de négociation collective en 1985, les organisations syndicales ont été le plus souvent sur la défensive, et que leurs stratégies visent essentiellement à limiter les reculs dans les conditions de travail.

Notre analyse est aussi balisée chronologiquement. Ainsi, nous nous sommes inspiré d'auteurs canadiens qui établissent quatre périodes, ou phases de négociation collective dans les secteurs public et parapublic. Ces périodes sont l'émergence et l'expansion de la négociation collective entre 1964 et 1980, la période d'accalmie pendant la décennie 1980, les reculs en matière de droit à la négociation collective et des conditions de travail dans les années 1990, et la consolidation des reculs depuis le tournant du 21<sup>e</sup> siècle (Rose, 2016). L'impression qui se dégage de cette façon d'analyser les négociations collectives est que les gouvernements ont tiré avantage des contextes économiques et financiers difficiles afin d'affaiblir la capacité de négociation des organisations syndicales et, comme le souligne Rose (2013, 2016), consolider cet état de fait depuis le tournant du 21<sup>e</sup> siècle. Cette analyse a aussi l'avantage de situer l'évolution des négociations collectives dans les secteurs public et parapublic québécois dans un ensemble plus large formé des contextes juridique, politique, idéologique, économique et social.

Comme bon nombre d'auteurs (ex. Bach et Bordogna, 2011, 2013; Martinez Lucio, 2007; Hudon et Mazouz, 2014)<sup>1</sup>, nous ne prétendons pas que les principes et les méthodes de la nouvelle gestion publique se sont installés au Québec sans difficulté. Au contraire, nous rejetons l'idée d'un modèle hégémonique imperméable aux pressions des parties prenantes et du régime institutionnel de la négociation collective. Les récits contenus dans les chapitres 4 (fonction publique) et 6 (centres de services scolaires) illustrent comment l'État-employeur a dû modifier et quelquefois mettre au rancart ses projets de restructuration du travail et des services. Dans le réseau de la santé et des services sociaux (chapitre 5), les gouvernements ont apporté des modifications significatives à la négociation collective dans le but de faciliter les nouvelles méthodes de gestion du travail. Il existe donc des différences importantes dans la manière dont les réformes sont introduites d'un sous-secteur à un autre (Jalette, Grenier et Hains-Pouliot, 2012).

---

1. Voir également les numéros spéciaux des revues *Economic and Labour Relations Review*, vol. 27, n° 1, 2016 et *Relations industrielles/Industrial Relations*, vol. 67, n° 4, 2012.

À la lumière des événements récents associés à la pandémie de la COVID-19, il nous semble assez évident que le régime de négociation offre de moins en moins de possibilités pour les organisations syndicales de s'imposer face à l'État-employeur. Celui-ci semble plutôt frileux lorsque vient le temps d'engager un véritable dialogue social avec les organisations syndicales. On aurait pu s'attendre, par ailleurs, à ce que la pandémie de la COVID-19 soit l'occasion d'un rapprochement entre les parties syndicales et l'État-employeur. Le fil des événements laisse plutôt croire à des relations tendues, et que l'État-employeur voit dans la crise sanitaire une possibilité stratégique pour soutirer des concessions sans offrir des contreparties qui auraient pour effet d'améliorer les conditions de travail de ses employés. Considérant que les personnes salariées des secteurs public et parapublic québécois représentent presque la moitié des effectifs syndiqués au Québec, l'affaiblissement du pouvoir de négociation des syndicats dans lesdits secteurs ne peut que nuire au rapport de force que le mouvement syndical entretient avec le patronat et l'État. Comprendre les raisons qui expliquent cette situation revêt donc une importance certaine pour les étudiants, les praticiens des relations de travail et les militants syndicaux.

## **LA STRUCTURE DU VOLUME ET LES LIMITES DE L'ANALYSE**

Ce volume est divisé en deux parties. La première partie est théorique et descriptive. Le chapitre 1 présente la problématique des relations de travail et de la négociation collective dans les secteurs public et parapublic. Nous y présentons plus en détail le cadre d'analyse de la périodisation et un modèle d'analyse générique de la relation d'interdépendance entre la nouvelle gestion publique et le régime de négociation et de représentation collective. Le chapitre 2 propose une brève discussion des particularités de l'État-employeur, une description des secteurs public et parapublic québécois, et une discussion à propos du régime de la négociation collective. Le chapitre 3 développe, quant à lui, une critique de la nouvelle gestion publique et de son effet sur l'organisation et la gestion des services et des secteurs publics québécois. La seconde partie est structurée autour de trois chapitres qui présentent tour à tour les négociations collectives dans la fonction publique, la santé et les services sociaux, et les centres de services scolaires. Le chapitre 7 offre une synthèse de l'expérience québécoise et une mise en évidence des limites de ce régime de négociation à assurer que les réformes et les restructurations du travail prennent en compte les intérêts des personnes salariées des secteurs public et parapublic.

Une des limites importantes de notre analyse est que la majorité des matériaux sont de sources secondaires (documents et publications officiels, documents internes aux organisations syndicales tels que des bilans de négociation, ainsi que des publications scientifiques et populaires). Il est donc possible que des nuances nous échappent lorsque l'on traite des résultats des négociations et des stratégies de négociation. Les propos et les bilans présentés dans les chapitres 4, 5 et 6 s'appuient tout de même sur des faits recensés et les bilans produits de différentes sources syndicales et universitaires. Une seconde limite de notre analyse est que le point d'entrée de la discussion est l'évolution de la rémunération et des conditions de travail qui ont des incidences financières sur le budget de l'État. Il aurait certes été approprié d'approfondir l'analyse à l'évolution des conventions collectives sectorielles, mais ici encore, le choix a été fait de ne pas alourdir la discussion. Rappelons que cet ouvrage est destiné à l'enseignement aux premier et deuxième cycles universitaires, et qu'il se veut un complément aux ouvrages existants qui proposent des analyses politico-juridiques de la négociation collective (ex. Perrier, 2009, 2014) ou encore des bilans détaillés des processus et des structures de la négociation collective (Boivin et Grenier, 2017).

Une particularité de cet ouvrage est que nous procédons à l'analyse des événements et des changements du régime de négociation collective, par secteur (fonction publique, santé et services sociaux, centres de services scolaires). Cette approche permet de considérer les particularités des différents secteurs, tout en tenant compte du fait que les négociations se déroulent sous un même régime général établi par la *Loi sur le régime de négociation des conventions collectives dans les secteurs public et parapublic et les organismes gouvernementaux* (LRQ, R-8.2; ci-après la Loi. Il nous semble important de comprendre ce qui distingue ces sous-secteurs les uns des autres et les éléments de similarité qu'ils partagent. Nous reprenons en quelque sorte l'approche adoptée par Maurice Lemelin dans son ouvrage fondamental publié en 1984 : pour chaque période, nous tenons compte du contexte général des négociations collectives avant de nous pencher sur les enjeux spécifiques à chacun des trois sous-secteurs à l'étude.

Enfin, les bilans et les analyses proposés dans cet ouvrage ne couvrent pas l'ensemble des services publics présents sur le territoire québécois. Nous limitons la présentation à la fonction publique, au réseau de la santé et des services sociaux et au secteur des centres de services scolaires. Ces trois sous-secteurs forment l'essentiel de ce qu'il convient d'appeler les secteurs public et parapublic québécois. Ces sous-secteurs possèdent une caractéristique commune : l'implication financière du gouvernement du Québec, qui agit

comme employeur direct des employés de la fonction publique provinciale et comme employeur indirect des employés des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation publique (à l'exception des universités) (Boivin et Grenier, 2017, p. 155). La fonction publique forme le cœur de ce qu'il convient d'appeler le secteur public, et dont la caractéristique première est que l'État constitue l'employeur direct des salariés. Le réseau de la santé et des services sociaux et celui des centres de services scolaires forment, avec les collèges publics, le noyau du secteur parapublic pour lequel le gouvernement du Québec est un employeur indirect. La discussion ne comprend donc pas les services publics dont les activités peuvent être réalisées autant par des organismes publics que par des entreprises privées (Boivin et Grenier, 2017, p. 155). Les policiers et les pompiers municipaux, les membres de la Sûreté du Québec, les employés des entreprises publiques comme Hydro-Québec, la Société des alcools du Québec et la Société des loteries du Québec – mieux connue sous le nom Loto-Québec – sont également exclus de la présente analyse, car leurs conditions de travail sont déterminées par un processus de négociation qui est distinct de celui qui s'applique aux secteurs public et parapublic. Il en va de même de la fonction publique fédérale, qui opère selon des règles particulières.

# CADRE GÉNÉRAL ET MODÈLE D'ANALYSE

---

Le modèle de la négociation et de la représentation collective dans les secteurs public et parapublic québécois est le résultat d'une lente construction en réponse aux événements et aux stratégies des parties qui ont ponctué les négociations entre l'État et ses employés depuis 1964 (Hébert, 1992 ; Leclerc et Quimper, 2000 ; Lemelin 1984). À cette époque, l'État avait adopté ce que plusieurs identifient comme le modèle de l'administration publique classique, qui a prévalu jusqu'au début des années 1980 (Mercier, 2002 ; Rouillard *et al.*, 2008). Nous en dirons plus sur ce modèle au chapitre 3. Soulignons ici que, sous l'influence de ce modèle, les gouvernements de plusieurs pays adhéraient à l'idée qu'ils devaient agir comme employeur-modèle et offrir à leurs salariés des conditions de travail supérieures à celles que l'on retrouvait dans le secteur privé (Carter et Fairbrother, 1998 ; Commission européenne, 2013 ; Grenier, 2011). Les gouvernements provinciaux au Canada acceptaient que, pour la majorité de leurs salariés, les conditions de travail devaient être déterminées par la libre négociation collective. Les organisations syndicales pouvaient légitimement recourir à des moyens de pression économiques et politiques afin d'établir un rapport de force favorable avec l'État-employeur (Boivin et Grenier, 2017 ; Perrier, 2001 ; Rose, 2013 ; Swimmer et Bartkiw, 2003). Depuis les années 1980, la conclusion des négociations collectives est beaucoup moins favorable aux intérêts des employés de l'État et des organisations syndicales qui les représentent (Boivin et Grenier, 2017 ; Grenier, 2011).

Deux raisons principales peuvent être évoquées pour expliquer cette évolution en faveur de l'État-employeur. La première réside dans le contexte politique de la négociation collective dans les secteurs public et parapublic. Alors que l'âge d'or des négociations collectives coïncide avec le développement et l'expansion de l'État-providence, l'époque contemporaine est marquée par un virage à droite de l'échiquier politique et la majorité des partis politiques traditionnels partagent l'idée qu'il faut revoir le rôle de l'État

dans la prestation des services publics (Rose, 2016). Cette révision s'inscrit dans un contexte où les finances publiques sont précaires, le discours politique insiste sur les baisses d'impôt et le contrôle des dépenses publiques. Cette explication est porteuse d'espoir et d'une mise en garde pour les syndicats. D'une part, le renversement du climat politique pourrait créer un contexte favorable aux syndicats et aux salariés de l'État. Ces derniers pourraient de nouveau revendiquer avec succès des améliorations aux conditions de travail. Elle signifie, d'autre part, qu'en l'absence d'une alternative politique crédible au néolibéralisme, il y a peu de chances que ce revirement se réalise.

La deuxième explication est que les changements introduits dans l'organisation et la gestion des services publics entraînent une révision en profondeur des pratiques et des politiques de gestion du travail. Le modèle en émergence miserait sur la flexibilité du travail, la précarisation des emplois, l'augmentation des exigences de performance et, au mieux, l'alignement des conditions salariales sur celles offertes dans le secteur privé (Grenier, 2011). C'est pour cette raison que nous croyons qu'une analyse critique du régime de la négociation collective est nécessaire, et qu'il faut chercher à comprendre la détérioration des conditions de travail à la lumière des limites que ce régime impose à l'action syndicale.

Dans le cadre de cet ouvrage, nous considérons qu'il n'y a pas de convergence universelle entre les secteurs publics, ni entre les provinces canadiennes ni d'un pays à un autre (Bach et Bordogna, 2011, 2013). Cela ne signifie pas pour autant que les réformes entreprises ne partagent pas des caractéristiques générales. La plus grande reddition de comptes, l'encadrement de l'autonomie professionnelle, la flexibilité du travail et les méthodes alternatives de prestation des services (ex., privatisation, impartition et sous-traitance) sont assez répandus dans les administrations publiques nationales et régionales (Clark, 2002). Il nous semble erroné d'y voir un accident de l'histoire. Ces principes sont diffusés à l'échelle internationale et sont indicatifs d'une certaine convergence, quoique limitée, des buts et des objectifs des administrations publiques en matière de prestation des services et de gestion du travail. Mais les gouvernements doivent implanter les changements dans un contexte qui est propre au territoire national ou infranational (Bach et Della Rocca, 2000). Ce contexte comprend le régime de négociation collective et les stratégies des organisations collectives, incluant les syndicats. Ainsi, le déploiement des principes de la nouvelle gestion publique est le résultat d'un certain compromis social malgré le déséquilibre du rapport de force patronal-syndical dans les secteurs public et parapublic.



Comme nous le verrons au chapitre 3, un des fondements de la nouvelle gestion publique est qu'il est possible et préférable de calquer les pratiques de gestion du secteur privé dans les services publics (Osborne et Gaebler, 1992). Il existe pourtant un large consensus dans la littérature scientifique selon lequel la convergence des pratiques de gestion et d'organisation du travail du secteur public avec celles du secteur privé rencontre plusieurs obstacles (Martinez Lucio, 2007 ; Bach et Bordogna, 2011 ; Rouillard *et al.*, 2008 ; Jalette *et al.*, 2012). Les spécialistes de l'administration publique (ex. Mercier, 2002 ; Rouillard *et al.*, 2006, 2008) font valoir que la nature des activités et l'importance de la dimension politique dans les prises de décisions militent en faveur d'un modèle de gestion qui est propre à l'administration publique. Les spécialistes de la négociation collective dirigent, pour leur part, l'attention vers la forte densité syndicale dans les secteurs public et parapublic et les limites imposées par les régimes de négociation collective à la marge de discrétion de l'État-employeur (Eurofound, 2015).

Nous nous inscrivons dans le courant de pensée selon lequel les possibilités de calquer sans nuances les pratiques du secteur privé sont plutôt limitées. Cela ne signifie pas que les méthodes de gestion et d'organisation du travail que l'on trouve dans le secteur public sont totalement distinctes de celles que l'on observe dans les entreprises privées. Le gouvernement, comme employeur et comme prestataire des services, n'opère pas en vase clos. Ainsi, depuis le début des années 1980, les gouvernements de plusieurs juridictions nationales et infranationales ont expérimenté, avec plus ou moins de succès, des innovations en matière d'organisation du travail qui s'inspirent de divers courants administratifs (Rouillard *et al.*, 2006, 2008). Ces innovations, souvent sous forme de flexibilité fonctionnelle et numérique du travail, sont ensuite modulées et adaptées aux réalités des secteurs et des services publics. Certains gouvernements ont également expérimenté des modifications dans les structures et les processus de négociation collective (Commission européenne, 2013 ; Fairbrother *et al.*, 2012). Mais comme le note un rapport de la Commission européenne (2013), on ne peut vraiment déceler une trajectoire unique à ce mouvement de réformes. Certains pays ont décentralisé et fragmenté les négociations collectives dans l'espoir de les soumettre aux pressions du marché, tandis que d'autres les ont centralisées afin d'accroître le contrôle politique sur le processus de négociation. Des pays ont cherché à exclure des catégories de salariés du droit à la négociation collective, tandis que d'autres ont plutôt choisi d'étendre ce droit à de nouveaux groupes d'employés.

Dans la littérature spécialisée en relations de travail, un large consensus existe quant à l'importance du contexte externe pour expliquer ces trajectoires

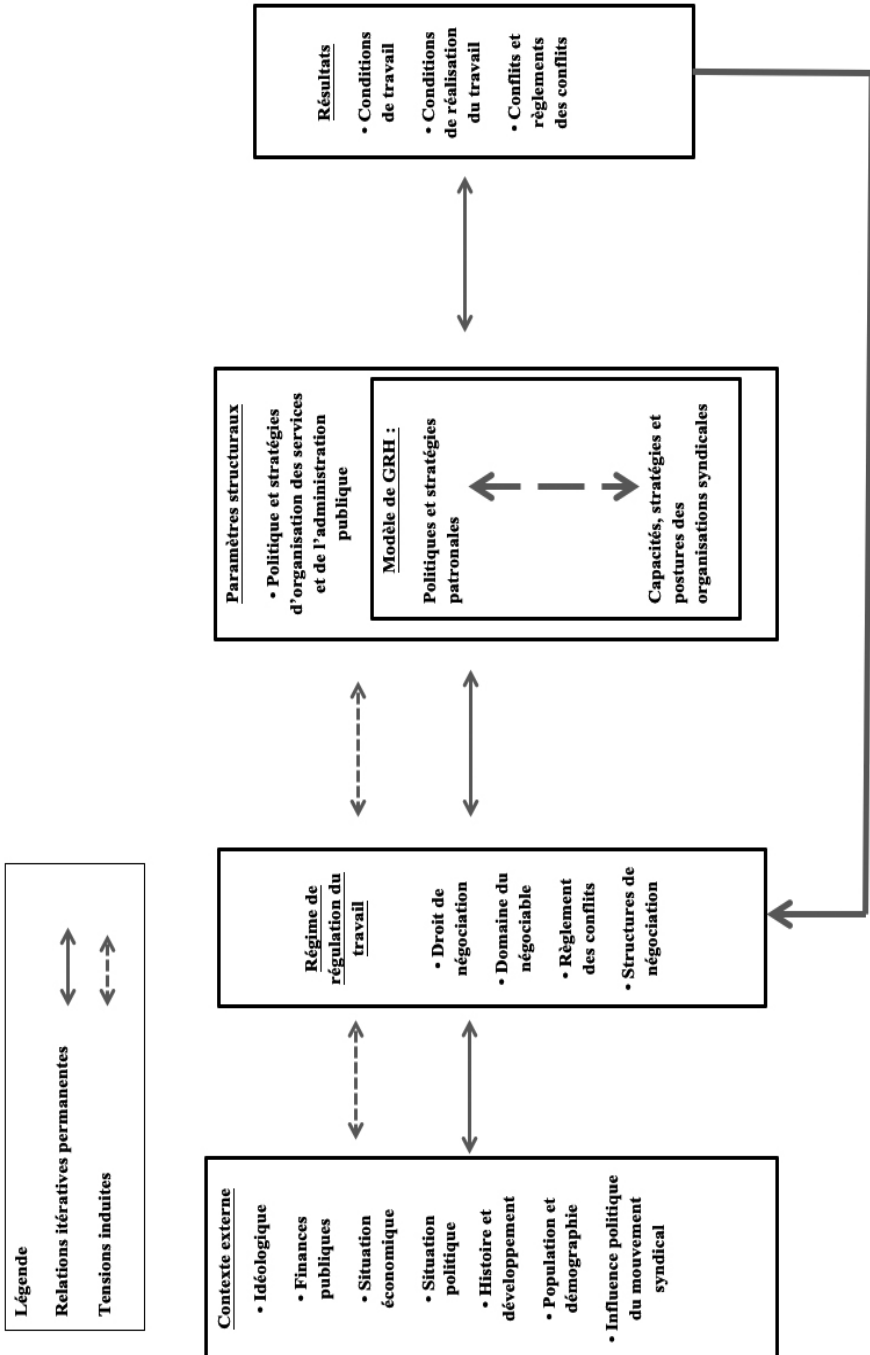
divergentes. Les pays et les régions ou les provinces n'ont pas tous le même point de départ pour l'implantation des réformes. On n'a qu'à penser à la crise financière de 2008, qui a touché plus lourdement des pays dont les finances publiques étaient déjà précaires. Les contextes politiques et idéologiques varient aussi d'un pays à l'autre malgré l'hégémonie de la pensée néolibérale. La capacité des acteurs sociaux à développer des contre-pouvoirs aux gouvernements varie également d'un lieu et d'une période à une autre. Il est également possible que certains pays, comme les pays nordiques, s'appuient sur la tradition de consensus et de compromis social, et que leurs gouvernements acceptent de modifier les projets de réforme afin de trouver un équilibre entre leurs intérêts politiques et ceux des salariés et des syndicats qui les représentent.

Bref, les réformes inspirées de la nouvelle gestion publique se butent à plusieurs difficultés et on ne peut prétendre à une version hégémonique de ce modèle d'organisation et de gestion du travail dans les secteurs public et parapublic. C'est pourquoi nous proposons l'hypothèse générale de l'existence d'une relation d'interdépendance entre le régime de la négociation collective et le déploiement de la nouvelle gestion publique dans les secteurs public et parapublic québécois. Cette interdépendance doit être située dans le contexte propre au Québec. Le modèle présenté dans la figure 1 ci-contre tente d'illustrer ces relations d'interdépendance. Ce modèle est une schématisation imparfaite de ces relations et doit surtout être considéré comme un guide qui aide à structurer notre pensée relativement à cette problématique.

Les relations entre les parties patronale et syndicale s'inscrivent dans un ensemble plus large qui comprend le contexte externe, les structures et les processus de négociation déjà en place et les paramètres structuraux qui renvoient à la manière dont les secteurs et les services publics sont déjà organisés et gérés. À titre d'exemple, l'éducation publique de base (primaire et secondaire) est considérée comme un réseau national au Québec, et le ministère de l'Éducation y joue un rôle important de régulation et de répartition des ressources. Dans notre modèle, cela signifie que les paramètres pour l'organisation et la prestation des services publics éducatifs relèvent du gouvernement provincial, et que le modèle de gestion des ressources humaines relève également de ce palier de gouvernement.

La nouvelle gestion publique prend naissance dans le contexte externe, et sa mise en œuvre dépend de la santé financière du gouvernement, de la situation économique, de l'idéologie dominante et, bien entendu, de l'influence politique du mouvement syndical. Nous laissons de côté les autres éléments du contexte, et ce, même s'ils jouent un rôle important. Un

Modèle explicatif



gouvernement qui ne craint pas pour sa survie politique peut tirer avantage d'une crise économique et financière afin d'introduire d'importantes modifications au modèle de gestion et d'organisation du travail, comme cela s'est produit lors de la crise financière de 2008 (Peters, 2011). Ces projets devront, par ailleurs, faire l'objet de négociations et de discussions avec les organisations syndicales. L'intensité et l'importance de ces négociations dépendent du droit à la négociation collective, de la structure de négociation et de la capacité syndicale à recourir à des moyens de pression, dont la grève. Les résultats ou les extrants du système sont les conditions de travail (surtout d'ordre pécuniaire), les conditions de réalisation du travail (par exemple les charges de travail, les exigences de flexibilité et les exigences de performance) et la qualité des relations entre les parties que l'on peut mesurer grossièrement par la prévalence des conflits de travail et l'existence de mécanismes de résolution des conflits autres que la grève et le lock-out.

## L'ÉVOLUTION DE LA NÉGOCIATION COLLECTIVE DANS LES SECTEURS PUBLIC ET PARAPUBLIC

L'étude de la négociation collective dans les secteurs public et parapublic n'est guère nouvelle. Elle a fait l'objet de plusieurs études et publications scientifiques. Avant d'aller plus loin, il nous semble important de faire un bilan, même partiel, des études québécoises, canadiennes et internationales.

Les recherches au Québec ont souvent porté sur la dimension politique des relations entre l'État et les syndicats représentant ses salariés (ex. Piotte, 1998), les conséquences de la centralisation et des interventions législatives sur le déroulement de la négociation (Hébert, 1992, 1995; Perrier, 2001), l'encadrement du processus de négociation et le départage des matières négociables entre les trois paliers de négociation (national intersectoriel, sectoriel et local) (Boivin et Grenier, 2017). Certains auteurs ont tôt fait d'exprimer un avis pessimiste quant à la pérennité du régime et à la place de la libre négociation dans le contexte de la centralisation (Hébert, 1992). D'autres ont souligné la politisation des rapports collectifs de travail (Boivin et Grenier, 2017; Grenier et Bettache, 2012) et le recours fréquent à l'arme législative pour imposer un règlement aux syndicats et aux salariés (Perrier, 2001, 2014). Déjà, en 1984, Gérard Hébert écrivait ceci : « *responsible government, accountable to the public for expenses and taxes in the purest British tradition, is incompatible with public sector bargaining, at least when it has reached the degree of centralisation it now has in Québec* » (Hébert, 1984, p. 267). Quelques années plus tard, Yvan Perrier notait, pour sa part, que

l'on est passé d'un modèle de libre négociation prévue par le *Code du travail* à une négociation factice, soit une négociation de façade sans l'établissement d'un véritable rapport de force syndical. À la suite d'un bilan de l'expérience québécoise de 1964 à 2010, Perrier écrivait que :

Depuis l'entrée en vigueur de la *Loi sur le régime de négociation des conventions collectives dans les secteurs public et parapublic*, on peut dire que les relations de travail dans les secteurs public et parapublic se sont à nouveau terminées par des lois d'exception ou par des reconductions unilatérales des conventions collectives venues à expiration. Les négociations collectives se sont toujours conclues à l'extérieur des cadres prévus par la loi. Ceci nous permet d'affirmer que le régime de négociation dans les secteurs public et parapublic est un authentique régime de façade quant à certains de ses aspects importants (Perrier, 2014, p. 13).

Sans être d'une aussi grande sévérité, Boivin et Grenier (2017) insistent également sur le caractère politique des relations patronales-syndicales dans les secteurs public et parapublic. Ils notent, entre autres, que les résultats de la négociation sont influencés par la conjoncture politique et les priorités du parti au pouvoir. À la suite d'un bilan des négociations collectives au cours des 20 dernières années, ils arrivent à une conclusion similaire à celle proposée par Perrier (2014) : le déroulement des négociations collectives dans le secteur public et parapublic est contingent aux stratégies de l'État-employeur. Les organisations syndicales, même lorsqu'elles se regroupent en front commun, peinent à établir un rapport de force qui leur est favorable.

Sur le plan pancanadien, plusieurs études font état d'une évolution similaire à celle vécue au Québec (Swimmer et Bartkiw, 2003 ; Campolieti, Hebdon et Dachis, 2014 ; Rose, 2004, 2013 et 2016 ; Swimmer et Thompson, 2001). La conclusion principale est qu'après une période de rattrapage dans les années 1970, les gouvernements ont manœuvré afin de limiter le champ du négociable, d'encadrer l'exercice des moyens de pression et d'imposer des concessions à la vaste majorité de leurs salariés. Certaines catégories professionnelles ont été exclues de la libre négociation et les gouvernements ont prévu des alternatives à la négociation collective pour plusieurs autres salariés. Panitch et Swartz (2013) expliquent d'ailleurs que les relations de travail dans les secteurs public et parapublic au Canada se déroulent dans un contexte d'exceptionnalisme permanent, c'est-à-dire que la libre négociation est limitée par les armes législatives et les stratégies coercitives des gouvernements. Les explications de ce revirement de situation se trouvent d'abord dans le contexte économique et fiscal difficile des années 1980 et 1990. Les gouvernements, aux prises avec des déficits budgétaires importants et des crises économiques sévères, ont entrepris des mesures d'assainissement des finances publiques et

ont exigé des concessions de leurs employés. Ils ont ensuite manœuvré de manière à donner un caractère permanent à ces concessions et à affaiblir les organisations syndicales.

Selon Peters (2011) et Rose (2016), la crise financière de 2008 a servi de paravent ou de justification à l'approfondissement des réformes entreprises précédemment. Après une courte période d'accalmie pendant laquelle les effectifs des secteurs public et parapublic ont augmenté, les gouvernements provinciaux ont ravivé les restructurations du travail et les approches conflictuelles en matière de négociations collectives. Plus généralement, Rose (2016) remarque que les principes de la nouvelle gestion publique ont une influence grandissante sur les relations de travail dans les secteurs public et parapublic au Canada. Cette analyse concorde avec celle produite par Ross et ses collègues (2013), qui notent que :

Public sector unions are increasingly cast as defenders of sectional rather than the public interests and are castigated when they seek to defend their collective agreements, particularly through strikes and other tactics that interrupt services. If public sector unions are militant in the typical mode of industrial unions, most risk public hostility. (Ross *et al.*, 2013, p. 9).

Les trois rondes de négociations survenues au Québec depuis 2005 témoignent de cette situation. Après des années de compressions qui ont miné la qualité des services et les conditions de travail, le gouvernement avait réduit significativement les déficits budgétaires lors des rondes de 2005 et de 2010, et dégagé d'importants surplus budgétaires en 2015 (avant les versements au Fonds des générations et au Fonds de stabilisation). Les organisations syndicales ont approché la ronde de négociations de 2015 avec des attentes quant à des réinvestissements dans les services publics et des améliorations substantielles dans les conditions de travail. Le gouvernement libéral avait d'autres intentions et les parties ont engagé un important bras de fer qui s'est soldé par une entente à l'avantage du gouvernement. Le gouvernement est arrivé à ses fins sans déroger du cadre de la négociation collective imposé par la Loi 37. Le régime de négociation collective n'a pu servir les syndicats malgré une mobilisation sans précédent et l'appui marqué de la population (Grenier et Jalette, 2016).

Nous avons choisi de présenter l'évolution des relations de travail dans les secteurs public et parapublic à l'aide d'un modèle de périodisation. Les auteurs qui utilisent ce modèle identifient quatre périodes distinctes dans l'évolution des relations patronales-syndicales, entre les gouvernements et les représentants de leurs salariés (Rose 2004, 2013 et 2016; Swimmer et Bartkiw, 2003). Le tableau 1 résume ces quatre périodes.

**TABLEAU 1**  
**Périodisation des négociations collectives**  
**dans les secteurs public et parapublic**

Contexte externe	Émergence et expansion 1960-1980	Retenue 1980-1990	Reculs 1990-2000	Consolidation 2000 à aujourd'hui
Politique et idéologique	Sociale-démocratie et valorisation de l'interventionnisme étatique	Montée des idées de la droite conservatrice	Néolibéralisme	Néolibéralisme et austérité
Économique	Croissance économique soutenue	Deux récessions importantes	Croissance économique faible et libéralisme économique	Croissance suivie d'une importante crise financière et économique
Finances publiques	Équilibre budgétaire	Déficits budgétaires importants	Crise des finances publiques et politiques du déficit zéro	Compressions budgétaires suivies par des surplus
Population et démographie	Baby-boom	Naissances en déclin	Viellissement de la population	Viellissement de la population
Influence politique du mouvement syndical	Forte à travers les partis politiques dits de gauche	Déclin des partis politiques de gauche et émergence de la « nouvelle gauche »	Éclipsés par les mouvements alternatifs au syndicalisme	Mouvement syndical sur la défensive

La périodisation proposée emprunte les mêmes démarcations temporelles que celles qui ont été appliquées pour l'analyse des développements dans les provinces canadiennes (Swimmer et Bartkiw 2003; Rose 2013, 2016; Swimmer et Thompson, 1995). Même s'il est souvent dit que le Québec se démarque du reste du Canada en matière de relations de travail et de négociation collective dans les secteurs public et parapublic, il évolue dans le même espace national que les autres provinces et, plus important à nos yeux, le contexte externe des négociations collectives est relativement le même. Notons, par ailleurs, que les périodes se distinguent surtout en raison des changements qui ont eu lieu dans les contextes économique, politique et idéologique de la négociation collective. L'analyse accorde également une place centrale à la manière dont les gouvernements ont répondu aux pressions venant du contexte externe. Il est à noter que les réactions des gouvernements aux crises économiques ont évolué entre la période de retenue et celle de la consolidation. En effet, la période de retenue correspond grossièrement aux crises pétrolières auxquelles les gouvernements ont répondu par des mesures conjoncturelles et temporaires. À partir de la période des reculs dans les

années 1990, les gouvernements ont mis de l'avant des réformes structurelles qui avaient pour but de modifier le fonctionnement et la gestion des secteurs et des services publics.

**La phase de l'émergence et de l'expansion** est associée au vent de syndicalisation des années 1960 et 1970, pendant lesquelles les employés des secteurs public et parapublic ont obtenu le droit d'association, de négociation et de faire grève. Cette période s'ouvre avec la Révolution tranquille, pendant laquelle le gouvernement du Québec adopte les structures et les institutions d'un état moderne. Cette période s'étend sur deux décennies qui sont marquées par le développement des services publics et l'amélioration des conditions de travail des travailleuses et des travailleurs des secteurs public et parapublic. La croissance économique soutenue, un climat politique favorable à l'interventionnisme de l'État et un baby-boom exerçaient alors des pressions pour le développement et l'expansion des services publics. L'idée que l'État devait assumer le rôle d'employeur-modèle pour le secteur privé validait les revendications pour des conditions de travail bonifiées et les droits syndicaux. Au Québec, le militantisme syndical et la stratégie des fronts communs se sont traduits par des gains appréciables pour les salariés directs et indirects du gouvernement (Boivin et Grenier, 2017). Le gouvernement s'est imposé graduellement comme l'interlocuteur des syndicats dans les négociations, et il a mis en marche un mouvement de centralisation de la négociation collective à l'échelle provinciale (Boivin et Grenier, 2017; Perrier, 2001).

Les années 1982 à 1990 sont considérées comme la **période de retenue**. Les crises économiques, le ralentissement de la croissance, les déficits publics et l'explosion de la dette publique ont conduit les gouvernements à adopter une ligne dure envers les syndicats et leurs salariés. En 1985, le gouvernement du Parti québécois a mis en place le régime de négociation qui existe encore aujourd'hui par le biais de la *Loi sur le régime de négociation des conventions collectives dans les secteurs public et parapublic et les organismes gouvernementaux* (LRQ, R-8.2; ci-après la Loi). La période de retenue se solde par un affaiblissement de la capacité des organisations syndicales et la création d'une structure patronale de négociation qui confère un rôle stratégique au Conseil du trésor (Boivin et Grenier, 2017; Perrier, 2001).

Le 20<sup>e</sup> siècle s'est clos par une **période des reculs** (1990 à 2000). L'événement le plus marquant au Québec est sans aucun doute la politique du déficit zéro et les nombreuses retraites anticipées qui étaient au cœur d'un effort pour réduire les coûts de la main-d'œuvre d'au moins 6%. Les gouvernements ont également ouvert la porte à de nouvelles méthodes de gestion, d'organisation et de prestation des services, dont la privatisation et la



sous-traitance (Hains-Pouliot, 2012). Si certains (Clark, 2002) considèrent que le gouvernement québécois tentait de redorer le blason de l'État-providence, nous sommes d'avis que cette période fait entrer le Québec dans le courant de la nouvelle gestion publique. Le gouvernement développe la gestion axée sur les résultats, et les réformes dans les secteurs de la santé et des services sociaux et de l'éducation visent l'allégement des structures, la centralisation des décisions stratégiques et la décentralisation des responsabilités pour la prestation des services (Jalette, Grenier et Hains-Pouliot, 2012; Grenier et Bettache, 2012). À l'échelle canadienne, Rose résume cette période dans les termes suivants :

The hard line maintained in the wake of the retrenchment years reflect several considerations. First, to maintain fiscal stability and flexibility, senior governments chose to recast the bargaining model. They wanted to remove what they regarded as bargaining excesses and exert greater control over the entire system. Second, in doing so, they rejected a return to normalisation similar to that experienced in the latter part of the restraint years. [...] Third, the political cost of interfering in collective bargaining is quite modest. (Rose, 2004, p. 278)

La période actuelle est celle de **la consolidation** de ces reculs imposés aux salariés et aux syndicats. Les projets de réingénierie de l'État, les exigences de performance accrue, le déploiement des principes du modèle Lean d'organisation du travail et des changements dans la gouvernance des organismes publics marquent des ruptures nettes, mais incomplètes avec le modèle québécois de l'État-providence (Fortier, 2010; Rouillard *et al.*, 2008). Le recul des conditions de travail s'accroît, comme en témoignent les analyses comparatives de la rémunération globale produites par l'Institut de la statistique du Québec (Boivin et Grenier, 2017). La crise financière de 2008 donne un deuxième élan à ce mouvement de consolidation qui perdait son souffle au milieu de la décennie (Peters, 2011). En effet, les politiques et les mesures d'austérité consistent en grande partie en la réactivation de celles associées à la nouvelle gestion publique en période de retranchement : reconfiguration de l'État et des services publics, gel ou recul des conditions salariales et, dans plusieurs cas, réduction des effectifs et précarisation de l'emploi. Dans certains pays européens et aux États-Unis d'Amérique, on observe un recul de la négociation collective et les gouvernements dictent les conditions de travail de leurs employés directs et indirects (Cantin, 2012; Eurofound, 2015; Fairbrother *et al.*, 2012; Greer, 2010). Au Québec, le gouvernement provincial a surtout reconduit la stratégie de négociation conflictuelle et la ligne dure envers ses employés. Il a imposé des compressions et des restructurations des services et du travail qui ont pour effet la