Canada

Un an de gouvernement Trudeau : quel bilan pour le mouvement syndical ?

Thomas COLLOMBAT et Laurence-Léa FONTAINE *

Le 19 octobre 2015, au terme d'une des campagnes électorales les plus longues de l'histoire du pays, le Parti libéral du Canada (PLC), emmené par Justin Trudeau, remporte l'élection générale visant à renouveler la Chambre des communes. Appelé à former un nouveau gouvernement fédéral, Justin Trudeau a mis fin à plus de dix ans de présence conservatrice au 24 Sussex [1] en y délogeant Stephen Harper. Dès ses premières interventions publiques comme nouveau Premier ministre, il a gardé le ton positif qui lui avait permis de renverser la tendance durant la campagne électorale. Depuis les références aux « voies ensoleillées » évoquées par son illustre prédécesseur Wilfrid Laurier [2], jusqu'à sa fameuse réponse à une question sur les raisons l'ayant mené à composer un gouvernement paritaire (« Parce qu'on est en 2015 »), Justin Trudeau a parfaitement su jouer la carte de son image de jeune *leader* progressiste et rassembleur, lui valant une couverture médiatique internationale plus qu'élogieuse.

Le mouvement syndical canadien, d'ordinaire plutôt discret pendant les élections fédérales, s'est au contraire fortement mobilisé durant la campagne de 2015 (Collombat, 2015). En effet, le gouvernement Harper avait réussi à monter contre lui non seulement les syndicats de la fonction publique fédérale, dont il était l'employeur, mais aussi l'ensemble des organisations représentant les travailleurs et travailleuses de juridiction provinciale, par le biais de projets de loi visant à importer au Canada les pratiques antisyndicales en vigueur dans plusieurs États américains (Collombat, 2014 ; Fontaine, 2015). Parmi les organisations les plus engagées, on a trouvé l'Alliance de la fonction publique du Canada (AFPC),

* Professeur agrégé, Département des sciences sociales, Université du Québec en Outaouais, thomas.collombat@uqo.ca ; Professeure titulaire, Département des sciences juridiques, Université du Québec à Montréal, fontaine.laurence-lea@uqam.ca.

1. Le 24, promenade Sussex, à Ottawa, est l'adresse de la résidence officielle du Premier ministre canadien.
2. Wilfrid Laurier a été Premier ministre libéral de 1896 à 1911. Dès son entrée en poste, il a réglé un conflit linguistique particulièrement acrimonieux entre francophones et anglophones de la province du Manitoba. C'est ce sens du compromis et du règlement pacifique des différends qu'il a surnommé les « voies ensoleillées » et auquel Justin Trudeau a fait référence dans l'un de ses premiers discours suivant son élection.

premier syndicat du secteur public fédéral, habituellement peu enclin à s'engager politiquement. Les autres grands syndicats du pays ont également fait campagne, tant les centrales que les organisations sectorielles, soit en appelant simplement à voter contre les candidats conservateurs, soit en soutenant le Nouveau Parti démocratique (NPD), traditionnel allié du mouvement syndical au départ en tête des sondages, mais ayant été dépassé en cours de campagne par les Libéraux et terminant finalement troisième au soir du 19 octobre (encadré 1).

C'est donc avec un soupir de soulagement et de nombreuses attentes que les syndicats canadiens ont accueilli la victoire libérale. Un an plus tard, qu'en est-il ? Face aux promesses de la campagne et aux nombreux espoirs qu'elles ont suscités, quelles sont les réalisations du gouvernement Trudeau sur les questions syndicales ? Nous avançons qu'il s'agit d'un bilan nuancé. Si sur le plan du cadre légal des relations du travail, des progrès incontestables ont été accomplis (dont certains ne relèvent toutefois pas directement du gouvernement fédéral), sur le plan des négociations collectives et plus largement des politiques économiques, aucun changement de cap significatif n'a été observé. Plutôt qu'un coup de barre à gauche, il s'agit plutôt d'un « retour à l'ordre libéral » qui doit questionner le mouvement syndical sur ses stratégies d'intervention politique.

Lois du travail fédérales : un retour à l'équilibre après des mesures très radicales du gouvernement conservateur ?

D'emblée, soulignons que la reconnaissance du syndicalisme, et plus spécialement, la reconnaissance constitutionnelle de la liberté d'association et

Encadré 1

Le système politique canadien et l'élection de 2015

Le Canada est une démocratie parlementaire dont les institutions sont très fortement inspirées du système de Westminster britannique. Les 338 députés à la Chambre des communes (chambre basse) sont élus tous les quatre ans au scrutin uninominal à un tour. Le parti ayant le plus grand nombre d'élus est appelé à former le gouvernement.

Suite aux élections du 19 octobre 2015, le Parti libéral du Canada (PLC) a remporté 184 sièges, suivi du Parti conservateur du Canada (PCC, 99 sièges) et du Nouveau Parti démocratique (NPD, 44 sièges). Fondé en 1961 par des syndicats et d'autres groupes et militants sociaux-démocrates, le NPD s'inspire du modèle des partis travaillistes et a longtemps été l'allié naturel des syndicats au Parlement. Il formait le principal groupe d'opposition durant le dernier mandat du gouvernement Harper et était en tête des intentions de vote au début de la campagne. Son résultat décevant a été attribué par certains analystes à une campagne trop frileuse et s'étant fait « dépasser par la gauche » par le PLC (Jeffrey, 2015 ; McGrane, 2015). Le chef du NPD, Thomas Mulcair, a été désavoué par les instances du parti et sera remplacé en 2017.

Encadré 2

De la liberté d'association aux droits de négociation collective et de grève

Outre l'abrogation de lois adoptées par le gouvernement Harper, l'environnement juridique des relations du travail est également devenu plus favorable aux organisations syndicales suite à certaines décisions de la Cour suprême du Canada. Celles-ci sont toutefois sans lien direct avec l'élection du gouvernement Trudeau.

1987 : Si la liberté d'association est reconnue explicitement et protégée par la Constitution canadienne (1867), et plus spécifiquement dans l'article 2d) de la Charte canadienne des droits et libertés (1982), il n'en va pas de même des moyens nécessaires à son exécution (voir la trilogie 1987 [1]).

2007 : La Cour suprême écarte le débat sur le droit de grève. Toutefois, elle affirme, à juste titre, considérer la protection consacrée à l'alinéa 2d) de la Charte canadienne comme l'aboutissement d'un mouvement historique vers la reconnaissance d'un droit de négocier collectivement les conditions de travail des travailleuses et travailleurs (Coutu *et al.*, 2008) [2].

2015 : Enfin, la Cour suprême reconnaît pour la première fois la valeur constitutionnelle du droit de grève. Elle précise que c'est un « élément essentiel d'un processus véritable de négociation collective » ; une « faculté de cesser collectivement le travail qu'est le droit de grève [est considéré] comme le « minimum irréductible » de la liberté d'association dans les relations de travail [3].

1. La Cour suprême du Canada a rendu en 1987 trois décisions majeures en droit du travail, et plus spécifiquement, en matière de liberté d'association ; celles-ci sont communément nommées « la trilogie de 1987 » : Alliance de la Fonction publique c. Manitoba (Procureur général), [1987] 1 RCS 424 ; Renvoi relatif au Public Service Employee Relations Act (Alb.), [1987] 1 RCS 313 ; Syndicat des détaillants, grossistes et magasins à rayons c. Saskatchewan, [1987] 1 RCS 460.
2. Health Services and Support - Facilities Subsector Bargaining Assn. c. British Columbia, [2007] 2 RCS 391.
3. Saskatchewan Federation of Labour c. Saskatchewan, [2015] 1 RCS 245.

des moyens de l'exercer ne date que de quelques dizaines d'années, voire pour le droit de grève que d'un peu plus de deux ans (encadré 2). Le fait que cette constitutionnalisation soit relativement récente explique en partie les réactions des organisations syndicales et de la population face aux gestes posés par le gouvernement Harper. En effet, ce dernier a fait adopter des dispositions antisyndicales que le gouvernement Trudeau est en train de remettre en cause. Le législateur fédéral n'est autorisé à intervenir que de manière très circonscrite dans les relations de travail : seule 10 % de la population canadienne relève du législateur fédéral ; le reste des relations de travail demeure régi par les provinces, tel que le consacre la Constitution canadienne (Collombat, 2014 ; Fontaine, 2015 ; Dion, 1986).

Deux lois particulièrement antisyndicales sur la transparence financière et l'accréditation des syndicats

Le gouvernement conservateur avait, lorsqu'il était au pouvoir, largement mis à mal le syndicalisme en général. Les lois qu'il avait fait adopter touchaient non

seulement les travailleuses et travailleurs relevant de la législation fédérale canadienne, mais également celles et ceux sous juridiction provinciale. Deux de ces lois peuvent être qualifiées sans hésitation « d'antisyndicales » : la loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu (exigences applicables aux organisations ouvrières) (projet de loi C-377 [3], 2014) et la Loi modifiant le Code canadien du travail, la Loi sur les relations de travail au Parlement et la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique (titre abrégé : « Loi sur le droit de vote des employés », projet de loi C-525, 2015).

Ces deux lois fédérales remettaient en cause de nombreux droits syndicaux. La première d'entre elles visait la transparence syndicale et imposait notamment la divulgation de renseignements financiers très détaillés sous la forme d'un rapport adressé au ministre du Revenu national, qui devait le rendre public [4] (Collombat, 2014). Pour ainsi dire, les organisations syndicales devaient se mettre à nu. Cette première loi s'inscrivait parfaitement dans le courant étatsunien du « Right-to-Work », qui privilégie la limitation juridique du financement des organisations syndicales. La seconde loi durcissait les conditions d'accréditation, mais aussi assouplissait les conditions de révocation d'accréditation syndicale pour rendre la syndicalisation moins accessible (Fontaine, 2015).

Les critiques adressées à ces lois ont fusé de toutes parts. Selon plusieurs experts en la matière, la première de ces lois avait pour unique but de s'immiscer dans les affaires des syndicats, de les isoler, de leur nuire et de les affaiblir en les obligeant à produire des déclarations financières redondantes et excessivement onéreuses (Tucker, Stevens, 2014) [5]. De fait, non seulement elle alourdissait les tâches administratives, mais aussi elle établissait des processus de reddition de comptes si stricts que les organisations syndicales fonctionnaient dans un climat tendu, les membres craignant de voir leurs informations personnelles dévoilées au grand jour.

Les forces syndicales ont donc rejeté cette mesure qui constituait une intrusion dans leurs affaires internes. Qui plus est, la loi créait une obligation faisant doublon avec une disposition du Code canadien du travail (art. 110), et des procédures d'accès à l'information existaient déjà. Pourquoi alors créer un système juridique spécifique d'obtention d'informations, propre aux syndicats ? La réponse la plus plausible se trouve dans le délai assez long des procédures existantes. Mais quand bien même, peut-on exiger la transparence financière uniquement de la partie syndicale, soit ne rien réclamer à la partie patronale [6] ?

3. Chambre des communes du Canada, *Projet de loi C-377. Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu (exigences applicables aux organisations ouvrières)* : http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?Language=F&Mode=1&DocId=5942377.
4. « La ministre du Revenu national renonce aux exigences en matière de déclaration prévues dans le projet de loi C-377 », Infologique.net, 19 décembre 2016 : http://www.infologique.net/A358743.html.
5. Congrès du Travail du Canada (CTC), « Soumission par le CTC sur le projet de loi C-377, "Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu" », 25 avril 2015 : http://congresdutravail.ca/enjeux-et-recherche/soumission-par-le-ctc-sur-le-projet-de-loi-c-377-%C2%ABloi-modifiant-la-loi-de-l.
6. AFPC, « Le gouvernement libéral bloque le projet de loi C-377 : l'AFPC est ravie », 21 décembre 2015 : http://syndicatafpc.ca/gouvernement-liberal-bloque-projet-loi-c-377-lafpc ; Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ), « Abrogation des projets de loi C-377 et C-525 : la FTQ salue la décision du gouvernement fédéral de rétablir un équilibre dans les relations de travail », 28 janvier 2016 : http://ftq.qc.ca/communiques/abrogation-des-projets-de-loi-c-377-et-c-525-la-ftq-salue-la-decision-du-gouvernement-federal-de-retablir-un-equilibre-dans-les-relations-de-travail/.

La seconde loi visait un affaiblissement significatif, à moyen terme, des organisations syndicales [7]. Certaines déclarations du député Calkins, qui en était à l'origine, sont en effet ouvertement antisyndicales : « [Des électeurs] se sentent prisonniers, et ils parlent de l'intimidation que leur font subir leur syndicat et les organisateurs syndicaux [8] ». Cette loi visait donc le remplacement pur et simple de l'ancien système de vérification des cartes d'adhésion aux syndicats par un vote secret obligatoire pour empêcher que les syndicats intimident les salariés. Or, même s'il n'est pas exclu que des plaintes aient pu ne pas être déposées, par crainte de représailles, seulement deux plaintes ont été officiellement enregistrées entre 2004 et 2014 [9]. Toujours est-il que, selon le ministère de l'Emploi, du Développement de la main-d'œuvre et du Travail, à l'époque, sous la direction de Patricia Hajdu, « le vote secret obligatoire engendre[rait] une baisse du taux de syndicalisation. Le seuil permettant de déclencher un vote de révocation est passé de la majorité à seulement 40 p. 100 des travailleurs, ce qui menace les syndicats puisque la révocation de leur accréditation est maintenant beaucoup plus facile [10]. » Effectivement, cette mesure menaçait clairement l'existence syndicale (Fontaine,

Encadré 3

Manipulation juridique

Un point commun aux projets de loi C-377 et C-525 réside dans le fait qu'ils ont été présentés par un député plutôt que par le gouvernement lui-même. Si cette pratique peut sembler démocratique, dans les faits, il en va tout autrement. Lorsqu'un tel projet de loi est déposé, il n'appartient en effet pas officiellement au programme du gouvernement, qui l'accueille toutefois favorablement, en n'opposant aucune résistance au député et en ne dressant aucun obstacle à l'adoption du projet. En d'autres termes, le député en question, qui n'a jamais eu l'occasion de s'exprimer, en sa qualité de député d'arrière ban [1], prend – enfin – la parole au sein de la Chambre des communes, en proposant son projet de loi. Dans le cas des projets antisyndicaux dont il est question ici, cette stratégie, souvent utilisée, a été mise en œuvre. Qui plus est, cette méthode permet d'éviter la vérification de la conformité du projet à la Charte canadienne des droits et libertés (Allaire, 2014 ; Fontaine, 2015). En bref, lorsqu'un gouvernement craint qu'un projet de loi controversé ne soit pas adopté, il ne l'annonce pas dans son programme, mais le fait porter par un député, qu'il soutiendra.

1. Il s'agit d'un parlementaire qui n'occupe aucune autre fonction que celle de député.

7. Broadbent Institute, « Statement on the passage of Bill C-525 », December 16, 2014, http://www.broadbentinstitute.ca/en/blog/statement-passage-bill-c-525.
8. B. Calkins (Wetaskiwin, PCC), « Initiatives parlementaires – Loi sur le droit de vote des employés », 41e législature, 2e session, *Hansard révisé*, vol. 147, n° 010, mardi 29 octobre 2013 : http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?Pub=Hansard&Doc=10&Parl=41&Ses=2&Lang uage=F&Mode=1.
9. Aucune information n'est disponible après 2014.
10. Débats parlementaires au Sénat, « Le Code canadien du travail – Projet de loi modificatif », Troisième lecture – Suite du débat, le Sénat, 28 février 2017, séance de 14 heures : http://www.parl.gc.ca/Content/Sen/Chamber/421/.

2015). Davantage de recul serait nécessaire pour évaluer les effets de ces deux lois, contestées dès leur adoption.

La mobilisation syndicale et populaire aura participé à la lutte contre ces lois et le Premier ministre Trudeau s'était engagé à revenir dessus [11]. Ainsi le projet de loi C-4 abolissant ces deux lois vient d'être adopté [12]. Cependant, il faut signaler un fait important, ce projet a été présenté par un député et non par le ministre en charge du Travail ; il s'agit là d'une pirouette politicienne ou plutôt d'une manipulation juridique (encadré 3).

Le projet de loi C-4 [13] *: une manière pour Trudeau d'effacer les traces du gouvernement Harper ?*

Dès son élection, Justin Trudeau a, de nouveau, évoqué ces lois lors de la nomination de MaryAnn Mihychuk au poste de ministre de l'Emploi, du Développement de la main-d'œuvre et du Travail. Justin Trudeau a demandé à la nouvelle ministre de « travailler avec la ministre des Services Publics et de l'Approvisionnement afin de rétablir une approche équitable et équilibrée relativement (sic) aux syndicats en abrogeant les projets de loi C-377 et C-525, et en assurant la mise en œuvre d'un régime moderne de justes salaires [14] ». Selon la nouvelle ministre, « [l]e gouvernement du Canada croit que les lois du travail doivent être justes et équitables, et il reconnaît le rôle important que jouent les syndicats pour protéger les travailleurs et pour veiller à ce que la classe moyenne puisse croître et prospérer [15] ». Cette abrogation a pris la forme du projet de loi C-4 déposé le 28 janvier 2016, et adopté le 12 avril 2017, après le dépôt de nombreux amendements par le Sénat.

Soulignons d'emblée que le projet de loi C-4 est loin d'être parfait. Effectivement, il vise à éliminer l'obligation pour les organisations syndicales de fournir annuellement au ministre du Revenu national certaines déclarations contenant des informations précises, notamment financières, qui seraient communiquées au public (loi issue du projet de loi C-377 ; voir la Loi de l'impôt sur le revenu (LRC [1985], ch. 1 [5^{e} suppl.]) ; il vise par ailleurs à rétablir les procédures d'accréditation syndicale à titre d'agent négociateur [16] et de révocation d'une telle accréditation (loi issue du projet de loi C-525). Toutefois, il maintient l'obligation, dans la plupart des cas, d'organiser un scrutin pour vérifier si le syndicat est majoritaire ou non (art. 28 et 29 du projet C-4). Il conviendra de surveiller la mise en œuvre de cette loi afin d'évaluer l'effet de cette mention : en effet, au-delà du Code canadien du travail, le projet de loi modifie également la Loi sur le Parlement (LRC [1985], ch. L-2) et la Loi sur

11. J. Trudeau, « Lettre ouverte aux fonctionnaires du Canada », Parti libéral du Canada, 25 septembre 2015, https://www.liberal.ca/fr/lettre-ouverte-au-aux-fonctionnaires-du-canada/.
12. En date du 8 mars 2017, le projet de loi C-4 faisait l'objet d'une troisième lecture – houleuse – au Sénat. Il a été adopté le 12 avril 2017. « Le Code canadien du travail – Projet de loi modificatif », Troisième lecture – Suite du débat, le Sénat, 8 mars 2017, séance de 14 heures : http://www.parl.gc.ca/Content/Sen/Chamber/421/Debates/103db_2017-03-08-f.htm?Language=F#44.
13. Loi modifiant le Code canadien du travail, la Loi sur les relations de travail au Parlement, la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique et la Loi de l'impôt sur le revenu, projet de loi fédéral C-4.
14. J. Trudeau, *Lettre de mandat de la ministre de l'Emploi, du Développement de la main-d'œuvre et du travail*, Cabinet du Premier ministre : http://pm.gc.ca/fra/lettre-de-mandat-de-la-ministre-de-lemploi-du-developpement-de-la-main-doeuvre-et-du-travail.
15. *Ibid.*
16. Un agent négociateur est un membre du comité de négociation.

les relations de travail dans la fonction publique (LC 2003, ch. 22).

Les conservateurs sont loin d'accueillir l'abolition de ces deux lois avec enthousiasme : « C'est une très mauvaise journée pour la démocratie, très mauvaise journée pour la reddition de compte et très mauvaise journée pour la transparence [17] ». Le Conseil du patronat du Québec (CPQ, 2016) s'oppose aussi farouchement au projet de loi C-4 et défend les réformes adoptées sous le gouvernement Harper. L'organisation patronale soutient le projet de loi C-377 sur la transparence financière des organisations syndicales. Il estime tout à fait approprié que « le montant des cotisations que versent obligatoirement les travailleurs à leur syndicat en vertu de la formule Rand [18], et utilisées à des fins autres que celles liées aux relations du travail, soit rendu public, de même que l'utilisation qui en est faite » (CPQ, 2016:4). Ce discours est d'ailleurs de plus en plus répandu [19]. En matière de vote au scrutin secret (C-525), le CPQ estime qu'il s'inscrit « dans le processus d'accréditation [et] ne reflète qu'une saine démocratie à l'opposition du système d'accréditation par [décompte des] carte[s] » (CPQ, 2016b:7). Alors que les syndicats affirment que l'obligation d'organiser un vote au scrutin retarde inutilement l'accréditation et rend les travailleuses et travailleurs plus vulnérables aux tactiques d'intimidation des employeurs en créant un climat de travail hostile et en forçant les employés à choisir leur camp, le CPQ juge ces arguments très peu convaincants et estime que les tactiques d'intimidation supposée de la part des employeurs demeurent anecdotiques (CPQ, 2016b:6).

Sans surprise, les syndicats saluent le fait que Justin Trudeau ait tenu parole quant à l'abrogation des lois C-377 et C-525 et reconnaissent l'*animus* antisyndical et antidémocratique du gouvernement Harper [20], qu'ils accusent de

17. D. La Haye, « Nouveau projet de loi : Trudeau veut protéger la confidentialité des états financiers des syndicats », *Journal de Montréal*, 28 janvier 2016 : http://www.journaldemontreal.com/2016/01/28/nouveau-projet-de-loi-trudeau-veut-conserver-la-confidentialite-des-etats-financiers-des-syndicats. Voir les propos tenus par le conservateur G. Deltell.
18. Le syndicat majoritaire a l'obligation de représenter et défendre les intérêts d'un groupe de travailleurs et travailleuses pour lequel l'autorité gouvernementale l'a accrédité. En conséquence, la formule Rand impose à l'employeur de prélever sur le salaire des employés syndiqués ou non, d'un groupe de salariés pour lequel il est légalement le représentant, une cotisation syndicale ou une somme équivalente au montant à ladite cotisation. Ce système est logique dans la mesure où le syndicat a l'obligation de défendre tant les syndiqués que les non-syndiqués. Voir Dion (1975).
19. Il est de moins en moins rare d'entendre certaines travailleuses et certains travailleurs se plaindre de l'utilisation de leurs cotisations à d'autres fins que leurs seuls intérêts, soit d'investir cet argent pour des intérêts plus généraux. L'opposition de certains professeurs contre l'utilisation de leurs cotisations syndicales pour lutter contre la hausse des frais de scolarité de leurs propres étudiantes et étudiants ou pour la hausse du salaire minimum à 15 dollars canadiens de l'heure (soit 10,5 euros ; il est actuellement fixé à 11,25 dollars, soit 7,85 euros au 1er mai 2017).
20. Alliance de la Fonction publique du Canada (AFPC), *Tenez vos promesses*, http://syndicatafpc.ca/tenezvospromesses ; AFPC, « Le fédéral abroge deux lois antisyndicales : C-377 et C-525 », 28 janvier 2016 : http://syndicatafpc.ca/federal-abroge-deux-lois-antisyndicales-c-377-c ; FTQ, « Abrogation des projets de loi C-377 et C-525… », *op. cit.* ; Confédération des syndicats nationaux (CSN), « Deux lois antisyndicales mises au rencart : la ministre du Travail passe de la parole aux actes », *Presse-toi à gauche*, 28 janvier 2016 : http://www.pressegauche.org/spip.php?article24981 ; Centrale des syndicats du Québec (CSQ), « Dépôt d'un projet de loi pour abolir les lois C-377 et C-525 », *Presse-toi à gauche*, 28 janvier 2016 : http://www.pressegauche.org/spip.php?article24975 ; Unifor, « Unifor se réjouit de la motion visant à abroger les projets de loi C-377 et C-525 », *Presse-toi à gauche !*, 28 janvier 2016 : http://www.pressegauche.org/spip.php?article24983.

chercher à les affaiblir, voire à les faire disparaître, quitte à porter gravement atteinte à la Constitution et à la Charte canadiennes [21] : « En abolissant ces lois, le gouvernement Trudeau fait plus que remplir un engagement électoral. Il tourne également la page sur deux projets de lois parmi les plus gênants adoptés à Ottawa, pour un pays qui se veut un exemple démocratique à travers le monde [22]. »

Négociations collectives dans la fonction publique fédérale : un déblocage forcé

S'il est un dossier sur lequel le nouveau gouvernement Trudeau était attendu par les syndicats, c'est bien entendu celui des négociations avec les employés du secteur public fédéral. Les dernières années du régime conservateur avaient en effet été là aussi marquées par des attaques législatives. En 2013, le gouvernement avait fait adopter une loi restreignant considérablement la liberté syndicale de ses propres salariés [23]. Elle autorisait notamment l'État à définir de manière unilatérale quels salariés relevaient des « services essentiels » et étaient ainsi privés de pouvoir exercer leur droit de grève. Pour les unités comptant plus de 80 % de membres considérés comme œuvrant dans des services essentiels, l'arbitrage était rendu obligatoire, entraînant là aussi la nullité de tout arrêt de travail. Finalement, rompant avec le principe de neutralité de l'arbitrage, la loi imposait aux arbitres des « facteurs prépondérants » définis par le gouvernement lui-même. Les conventions collectives de la plupart des fonctionnaires relevant du Conseil du trésor ayant expiré en 2014, des négociations avaient été entamées par l'Alliance de la fonction publique avec le gouvernement fédéral. Celui-ci avait d'ores et déjà présenté des demandes importantes touchant tant à la rémunération qu'aux protections sociales, cherchant notamment à restreindre fortement l'accès aux congés maladie pour ses salariés.

Durant la campagne électorale, Justin Trudeau avait publié une lettre ouverte aux fonctionnaires fédéraux leur promettant de rétablir une relation respectueuse à leur égard et de mettre fin à l'ambiance délétère qui semblait régner dans la fonction publique sous le régime Harper [24]. De fait, le président du Conseil du Trésor (qui mène les négociations pour la partie patronale) a annoncé un assouplissement des changements effectués par le gouvernement précédent au régime de relations du travail, mais sans avoir encore déposé de projet de loi les abolissant formellement [25]. Toutefois, l'AFPC fut surprise de constater qu'à peu près rien n'avait changé à la table des négociations, notamment en ce qui concerne la réforme drastique des congés maladie. Elle a donc décidé de lancer une campagne publique intitulée

21. http://syndicatafpc.ca/tenezvospromesses, *op. cit.* ; FTQ, « Abrogation des projets de loi C-377 et C-525… », *op. cit.* ; Unifor, « Unifor se réjouit… », *op. cit.*.
22. CSQ, « Dépôt d'un projet de loi… », *op. cit.*
23. Paradoxalement, ce projet de loi portait aussi le nom C-4 (les projets de loi déposés à la Chambre des communes sont désignés par un « C », ceux l'étant au Sénat par un « S », suivis d'un numéro correspondant au nombre de projets déposés jusque-là dans l'année civile). Afin de ne pas prêter à confusion dans cet article, nous n'utiliserons pas cette dénomination pour désigner cette loi.
24. J. Trudeau, « Lettre ouverte aux fonctionnaires du Canada », Parti libéral du Canada, 25 septembre 2015, https://www.liberal.ca/fr/lettre-ouverte-au-aux-fonctionnaires-du-canada/.
25. C. Lanthier, « Les syndicats de la fonction publique fédérale retrouvent leur pouvoir de négociation », Radio-Canada, 7 juin 2016, http://ici.radio-canada.ca/nouvelle/785958/conge-maladie-convention-collective-fonction-publique-federal-negociation-afpc-ifpc-mesures-c-4.

Encadré 4

Les négociations collectives dans la fonction publique fédérale canadienne

Le gouvernement fédéral canadien emploie près de 260 000 personnes, dont une forte proportion travaille dans la région de la capitale fédérale, Ottawa. Il est important de rappeler que le gouvernement fédéral ne gère que très peu de services directs à la population (à l'exception de l'« assurance-emploi »), ceux-ci relevant essentiellement des gouvernements provinciaux. La majeure partie des fonctionnaires fédéraux sont des salariés directs du gouvernement, tandis que d'autres peuvent relever d'agences gouvernementales semi-autonomes (comme l'Agence du revenu) ou encore d'entreprises d'État (comme Postes Canada). Les conditions de travail des fonctionnaires directement salariés par le gouvernement sont négociées par leurs syndicats avec le Conseil du trésor, qui correspond plus ou moins au ministère du Budget dans d'autres pays.

Le principal syndicat engagé dans ces négociations est l'Alliance de la fonction publique du Canada (AFPC) dont près de 100 000 membres voient leurs conditions de travail négociées avec le Conseil du trésor. Ils sont répartis en cinq catégories d'emploi : programme et administration (PA, 70 500 travailleurs), exploitation (SV, 12 000 travailleurs), techniques (TC, 9 700 travailleurs), services frontaliers (FB, 8 500 travailleurs) et enseignement et bibliothéconomie (EB, 900 travailleurs).

Parmi les autres organisations syndicales présentes au niveau fédéral, on compte l'Institut professionnel de la fonction publique (IFPC) et l'Association canadienne des employés professionnels (ACEP), essentiellement composés de cadres intermédiaires.

« Tenez vos promesses » afin de rappeler au Premier ministre ses engagements électoraux, particulièrement envers l'un des syndicats s'étant le plus investi en faveur d'une défaite du gouvernement sortant [26]. Le 21 décembre 2016, l'AFPC annonçait la signature d'une entente de principe pour un de ses principaux groupes de membres (PA), rapidement suivi par les autres groupes (SV et TC le 5 janvier 2017, EB le 21 janvier). À la grande satisfaction du syndicat, celle-ci ne touche pas aux congés maladie. Il semble donc que les pressions supplémentaires mises sur le gouvernement Trudeau aient porté leurs fruits [27].

26. Alliance de la Fonction publique du Canada (AFPC), *Tenez vos promesses*, http://syndicatafpc.ca/tenezvospromesses.

27. Autre héritage du gouvernement conservateur, le nouveau système de paie du gouvernement fédéral, appelé Phénix, ne cesse de connaître des ratés majeurs, si bien que jusqu'à 80 000 fonctionnaires fédéraux se sont retrouvés sans paie, ou encore avec des paies diminuées ou augmentées arbitrairement (et qu'il leur faudra rembourser dans ce dernier cas). Plus qu'un « bogue » technique, cette situation a pris une dimension politique dans la mesure où elle résulte d'un effort de rationalisation de la gestion de l'État mais qui, faute d'y avoir consacré les moyens adéquats, entraîne des conséquences désastreuses sur les conditions de travail des fonctionnaires : I. Austen, « A New Payroll System Misfires, and Canadians Ask: Where's My Pay? », *The New York Times*, November 17, 2016, http://www.nytimes.com/2016/11/18/world/canada/government-workers-pay.html. Très critiques de la situation lorsqu'ils étaient dans l'opposition, les Libéraux ne semblaient absolument pas préparés à régler le problème lors de leur arrivée au pouvoir et le cauchemar de Phénix se poursuit pour des milliers de salariés.

Politique économique : pas de réelle rupture avec les années Harper

Mais ce sont surtout les orientations de politique économique générale du nouveau gouvernement qui ont heurté nombre de syndicats. Élu sur un programme qualifié de progressiste, notamment de relance par les déficits publics, le gouvernement Trudeau a tôt fait de recentrer son discours, et d'adopter un ton plus conciliant à l'égard du patronat. Ainsi, Bill Morneau, issu des milieux d'affaires torontois, et considéré comme le « numéro 2 » du gouvernement, a déclaré qu'en matière d'emploi, les Canadiens allaient devoir s'habituer à la précarité [28]. Cette déclaration n'a pas manqué de soulever de fortes protestations dans le milieu syndical [29].

Vers la privatisation de certaines infrastructures publiques ?

Plus que les discours, ce sont les décisions prises concrètement par le gouvernement Trudeau qui font contraste avec la campagne. Au titre de celles ayant soulevé l'ire des syndicats, on compte notamment le projet de création d'une Banque de développement des infrastructures, lui aussi porté par le ministre Morneau. Cette banque viserait à encourager les partenariats public-privé dans la construction et la maintenance d'infrastructures publiques, décision d'autant plus surprenante que, les taux d'intérêt ayant rarement été aussi bas, le gouvernement fédéral pourrait emprunter à des taux beaucoup plus avantageux qu'en s'associant avec des investisseurs privés. Le Syndicat canadien de la fonction publique (SCFP) y voit ainsi un projet de privatisation larvée des infrastructures, intuition renforcée par les discussions qu'aurait entamées le Premier ministre à propos d'une possible privatisation des aéroports et ports du pays [30].

Des changements de régimes de retraite défavorables aux salariés

Un autre sujet délicat dans le champ des relations professionnelles est celui des retraites. Au Canada, l'ensemble des régimes de retraite, y compris publics, sont des systèmes par capitalisation. La faiblesse des régimes publics universels a amené les syndicats à négocier des régimes complémentaires, la plupart du temps au niveau de chaque établissement, en les incluant dans les

28. C. Aivalis, « After Big Election Promises, Trudeau Liberals Sell a Future without Job Security for Young Canadians », *Canadian Dimension*, October 25, 2016, https://canadiandimension.com/articles/view/after-big-election-promises-trudeau-liberals-sell-a-future-without-job-secu.
29. Rassemblés à l'occasion d'un forum jeunesse du Congrès du travail du Canada (CTC), plusieurs jeunes syndicalistes se sont ainsi levés et ont tourné le dos au Premier ministre Trudeau lorsque celui-ci est venu s'adresser à eux (intervention exceptionnelle en soi, Stephen Harper n'ayant pas été un habitué des rassemblements syndicaux). Choqué par cette réaction qu'il a considérée comme contradictoire avec sa volonté affichée de dialogue, Justin Trudeau a tout de même pu noter que les déclarations de ses ministres ne passaient pas inaperçues auprès des militants de la centrale syndicale canadienne qui avait également activement fait campagne pour défaire les Conservateurs ; voir T. Pedwell, « Justin Trudeau Greeted by Heckles and Jeers at Youth Labour Forum », *The Globe and Mail*, October 25, 2016, http://www.theglobeandmail.com/news/politics/justin-trudeau-greeted-by-heckles-and-jeers-at-youth-labour-forum/article32510884.
30. Syndicat canadien de la fonction publique (SCFP), « Création d'une Banque de développement de l'infrastructure : moment de vérité pour le gouvernement Trudeau », 31 octobre 2016 : https://scfp.ca/creation-dune-banque-de-developpement-de-linfrastructure-moment-de-verite-pour-le-gouvernement ; T. Parkin, « Without Any Mandate, Trudeau Pushes Privatization », *The Toronto Sun*, November 20, 2016, http://www.torontosun.com/2016/11/18/tom-parkin-without-any-mandate-trudeau-pushes-privatization.

conventions collectives. Les modèles varient grandement mais on distingue deux grands types de régimes : ceux à prestation déterminée (RPD), qui garantissent au travailleur retraité une rente fixe, et ceux à cotisation déterminée (RCD), dont les prestations peuvent varier une fois la retraite prise, notamment en fonction des rendements de portefeuilles d'actions et d'obligations dans lesquels sont placés les cotisations. Les RPD représentent un risque beaucoup plus élevé pour les employeurs, qui doivent combler les éventuels déficits actuariels des régimes. Ils ont donc beaucoup poussé, avec succès, pour un passage aux RCD ces dernières années, les syndicats ayant beaucoup de difficultés à contrer ces demandes aux tables de négociations (Hanin, 2015). Or, le ministre Morneau a déposé un projet de loi rendant la transformation des RPD en RCD beaucoup plus facile dans les entreprises privées et publiques de juridiction fédérale [31].

Ce projet suscite la colère des organisations syndicales d'autant plus que l'une d'entre elles, le Syndicat des travailleurs et travailleuses des postes (STTP), vient justement de résister à une attaque patronale à son régime de retraite visant à instaurer une clause de disparité entre salariés actuels, qui conserveraient un RPD, et futurs salariés, qui passeraient à un RCD [32]. Cette stratégie, de plus en plus répandue, vise à diviser le collectif salarié et compte sur le fait que les salariés actuels, en charge de la négociation, accepteraient de « sacrifier » leurs futurs collègues. Syndicat reconnu pour son militantisme, le STTP a mené une longue bataille contre cette demande de Postes Canada. Il a remporté cette victoire sans utiliser (de justesse) le mandat de grève dont il disposait. Le PDG de Postes Canada, qui avait été nommé par le gouvernement Harper, n'a toutefois pas été remplacé par le gouvernement Trudeau, et n'a apparemment pas reçu de nouvelles instructions visant à faciliter la négociation avec le STTP.

Des accords de libre-échange sans concertation

Pays exportateur, le Canada a été impliqué de longue date dans des accords commerciaux, au premier rang desquels l'Accord de libre-échange nord-américain (Alena) signé avec les États-Unis et le Mexique en 1992. Durant la campagne électorale, le gouvernement Harper se vantait d'avoir signé le plus d'accords commerciaux (bilatéraux pour la plupart) de l'histoire canadienne. Le PLC avait quant à lui promis une meilleure consultation de la population sur les accords en cours de négociation, mais sans les rejeter de front. Force est constater que la consultation a été de courte durée puisque l'Accord économique et commercial global (AECG) [33] avec l'Union européenne a été rapidement signé par le nouveau gouvernement. La brève période d'incertitude quant à l'avenir de l'AECG ouverte par le refus du gouvernement wallon de le signer en l'état a été une occasion pour les syndicats canadiens de rappeler leur

31. G. Macaluso, « Opposition MPs, Labour Groups Decry Federal "Anti-pension" Bill », *Windsor Star,* November 22, 2016, http://windsorstar.com/%E2%80%A2-business/opposition-mps-labour-groups-decry-federal-anti-pension-bill.
32. E. Hoogers, D. Swartz, R. Warskett, « Postal Workers Confront Canada Post », *Canadian Dimension*, July 26, 2016, https://canadiandimension.com/articles/view/postal-workers-confront-canada-post.
33. Souvent connu sous son acronyme anglophone CETA, pour Comprehensive Economic and Trade Agreement.

opposition à ce traité [34], se retrouvant encore une fois en porte-à-faux avec le gouvernement qu'ils avaient indirectement contribué à faire élire. Justin Trudeau s'est rendu à Bruxelles le 30 octobre 2016 pour signer le traité, et c'est après s'être adressé au Parlement européen le 15 février 2017 que celui-ci a finalement voté en faveur de l'accord.

Quant à l'accord de partenariat transpacifique (PTP), le gouvernement Trudeau n'est pas non plus revenu sur la signature de son prédécesseur. L'avenir du PTP semble toutefois plus qu'incertain depuis que Donald Trump a signé l'acte de retrait des États-Unis du PTP, et qu'il a même annoncé vouloir rouvrir l'Alena, ce à quoi Justin Trudeau ne s'est pas opposé mais sans véritablement savoir dans quelle direction irait cette négociation. Par ailleurs, lors d'une visite officielle en Chine, le Premier ministre a également annoncé son intention d'ouvrir des négociations pour un accord commercial avec ce pays [35]. Jamais évoqué auparavant, cet accord aurait un impact considérable sur l'économie canadienne et il est à douter que les syndicats feront preuve d'enthousiasme à cette idée.

Virage progressiste ou retour à l'ordre libéral ?

Il est difficile de dresser un bilan du gouvernement Trudeau sans prendre en considération son prédécesseur. Les dix ans au pouvoir du Parti conservateur ont montré qu'en dépit de son histoire, le Canada pouvait prendre un virage très à droite et revenir sur certains acquis longtemps considérés comme inamovibles. Le projet de loi C-4 semble toutefois revenir sur les réformes les plus importantes initiées par les conservateurs en matière de relations du travail. Par ailleurs, les orientations plus progressistes de la Cour suprême n'ont pas été contestées par le gouvernement Trudeau contrairement à la pratique de son prédécesseur. Lorsqu'il était Premier ministre, Stephen Harper avait témoigné à plusieurs reprises son opposition aux décisions de la plus haute Cour du pays, qu'elles portent sur la réforme du Sénat, l'encadrement de la prostitution, les centres d'injections supervisées ou encore la vie privée des internautes. Jusqu'à présent, le gouvernement Trudeau se distingue du précédent par son attitude respectueuse des décisions de la Cour suprême et son souci d'améliorer l'image internationale du Canada, condamné régulièrement par le Comité de la liberté syndicale de l'Organisation internationale du travail.

Les doutes et les déceptions ont cependant émergé rapidement tant en matière de négociation collective que de politiques économiques. Au cours des derniers mois, le gouvernement Trudeau est également revenu sur ses engagements tant en matière environnementale qu'en ce qui touche aux questions autochtones ou encore à la réforme du mode de scrutin. Pour les syndicats, cette situation pose la question de leur engagement politique et de leurs stratégies électorales (Ross, Savage, 2012). Le lien avec le Nouveau Parti démocratique (NPD), en particulier, semble plus confus que

34. Congrès du travail du Canada (CTC), « L'échec de l'AECG est une victoire pour la démocratie », 21 octobre 201 : http://congresdutravail.ca/news/news-archive/l%E2%80%99%C3%A9chec-de-l%E2%80%99aecg-est-une-victoire-pour-la-d%C3%A9mocratie.
35. « Le Canada et la Chine discuteront d'un accord de libre-échange », *La Presse canadienne*, 31 août 2016, http://affaires.lapresse.ca/economie/canada/201608/31/01-5015747-le-canada-et-la-chine-discuteront-dun-accord-de-libre-echange.php.

jamais. En tête dans les sondages, il recueillait évidemment la plupart des soutiens, mais sitôt la tendance inversée, les appuis se sont faits beaucoup plus timides et la tentation du vote stratégique est revenue très rapidement. Du côté du NPD, la décision de relâcher les liens avec le mouvement syndical, prise il y a plusieurs décennies, a semblé porter ses fruits pendant un temps, le menant jusqu'aux portes du pouvoir. Toutefois, c'est en modérant trop son discours qu'il a perdu la dernière campagne, se mettant en porte-à-faux avec un mouvement de fond en faveur d'une politique franchement progressiste.

Pour Eidlin (2015), le mouvement syndical canadien se distingue de son cousin étatsunien par sa constitution historique comme acteur de classe, plutôt que comme un simple groupe de pression. Or si les liens entre le NPD et le mouvement syndical se distendent, peut-on s'attendre à ce que le syndicalisme canadien connaisse le même sort que celui des États-Unis, et devienne une force marginale ? Ou est-on plutôt face à un phénomène de recomposition de la représentation du collectif salarial, intrinsèque au mouvement syndical et à ses contradictions internes (Offe, Wiesenthal, 1980) ?

La course à la direction du NPD sera riche en enseignements à cet égard. Verra-t-on les syndicats s'aligner derrière une candidature capable de rebâtir les liens entre le parti et le mouvement ouvrier, à l'image de la mobilisation syndicale en faveur de Jeremy Corbyn en Grande-Bretagne ? Ou assistera-t-on au contraire à un positionnement plus stratégique, cherchant avant tout à préserver les acquis, quitte à imaginer des alliances autrefois improbables ? Se posera aussi la question de la participation des syndicats québécois, traditionnellement très peu engagés au sein du NPD, et de l'avenir du Bloc québécois, parti souverainiste souvent soutenu par les centrales québécoises mais ayant vu sa députation à Ottawa fortement réduite. Une fois de plus, le « modèle travailliste » est mis à l'épreuve et le Canada fait figure d'hybride entre les traditions d'implication politique britannique et française. Dans tous les cas, l'élection du gouvernement Trudeau, si elle a permis de stopper l'avancée de nombreux projets conservateurs qui auraient pu considérablement affaiblir le mouvement ouvrier, n'est pas une fin en soi. Les syndicats canadiens ne pourront faire l'économie d'une réflexion de fond sur les objectifs et les moyens de leur implication en politique fédérale.

Sources :

Allaire L. (2014), « Les attaques conservatrices contre le mouvement syndical », *L'Aut'Journal*, 14 janvier, http://lautjournal.info/20140114/les-attaques-conservatrices-contre-le-mouvement-syndical.

Collombat T. (2014), « Canada : le projet de loi C-377 : transparence financière ou programme antisyndical ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 145, p. 19-28.

Collombat T. (2015), « Les syndicats en campagne contre Harper », *in* Marland A., Giasson T. (eds.), *Canadian Election Analysis 2015: Communication, Strategy, and Democracy*, Vancouver, UBC Press/Samara, p. 56-57, http://www.ubcpress.ca/CanadianElectionAnalysis2015.

Conseil du patronat du Québec (CPQ) (2016), *Commentaires du Conseil du patronat du Québec (CPQ) sur le projet de loi C-4, Loi modifiant le Code canadien du travail, la Loi sur les relations de travail au Parlement, la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique et la Loi de l'impôt sur le revenu*, Mémoire, avril, https://www.cpq.qc.ca/wp-content/uploads/2016/04/memoire280416.pdf.

Coutu M., Fontaine L.L., Marceau G. (2008), « L'arrêt Health Services and Support de la Cour suprême du Canada : la constitutionnalisation du régime québécois des relations industrielles ? », *Lex Electronica*, vol. 13, n° 2, automne.

Dion G. (1986), *Dictionnaire canadien des relations de travail*, Sainte-Foy, Presses de l'Université Laval.

Dion G. (1975), « L'origine de la formule Rand », *Relations industrielles/Industrial Relations*, vol. 30, n° 4, p. 747-760.

Eidlin B. (2015), « Class vs. Special Interest: Labor, Power, and Politics in the United States and Canada in the Twentieth Century », *Politics and Society*, vol. 43, n° 2, p. 181-211.

Fontaine L.L. (2015), « Canada : le projet de loi fédérale C-525 : une nouvelle attaque en règle contre le syndicalisme ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 151, p. 53-66.

Hanin F. (2015), « La remise en cause des régimes de retraite à prestations déterminées : les transformations institutionnelles de la régulation et l'innovation syndicale au Québec », *in* D'Amours M., Soussi S.A., Tremblay D.-G. (dir.), *Repenser le travail. Des concepts nouveaux pour des réalités transformées*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 195-224.

Jeffrey B. (2015), « The Liberals's Campaign for the Ages », in Marland A., Giasson T. (eds.), *Canadian Election Analysis 2015: Communication, Strategy, and Democracy*, Vancouver, UBC Press/Samara, p. 30-31, http://www.ubcpress.ca/CanadianElectionAnalysis2015.

McGrane D. (2015), « The NDP's "Government in Waiting" Strategy », *in* Marland A., Giasson T. (eds.), *Canadian Election Analysis 2015: Communication, Strategy, and Democracy*, Vancouver, UBC Press/Samara, p. 32-33, http://www.ubcpress.ca/CanadianElectionAnalysis2015.

Offe C., Wiesenthal H. (1980), « Two Logics of Collective Action: Theoretical Notes on Social Class and Organizational Form », *Political Power and Social Theory*, vol. 1, p. 67-115.

Ross S., Savage L. (eds.) (2012), *Rethinking the Politics of Labour in Canada*, Halifax, Fernwood.

Tucker S., Stevens A. (2014), « Public Lecture on C-377: Working in the Shadows for Transparency », October 10, http://rankandfile.ca/2014/10/10/recorded-public-lecture-working-in-the-shadows-for-transparency/.