Canada

Loi sur la modernisation de la fonction publique fédérale

Claude RIOUX *

En 2003, le Parlement du Canada adoptait la loi sur la modernisation de la fonction publique fédérale. Cette loi réforme trois dimensions fondamentales des relations professionnelles, à savoir les relations du travail, la gestion des ressources humaines et les services de formation professionnelle des fonctionnaires. A la fin de l'année 2005, tous les changements prévus dans la loi seront alors en vigueur.

Il s'agit de la plus importante réforme depuis 1967, alors que le Parlement canadien octroyait aux fonctionnaires fédéraux le droit à la négociation collective dans le cadre d'un régime de relations du travail distinct du régime général et adoptait la loi sur l'emploi dans la fonction publique régissant les processus de nomination des fonctionnaires et de dotation du personnel. Signalons que dès 1944 les travailleurs du secteur privé sous juridiction fédérale canadienne avaient obtenu le droit à la négociation collective.

L'administration publique au Canada

Précisons qu'au Canada l'administration publique, et donc la fonction publique, est essentiellement délimitée par les responsabilités constitutionnelles propres aux deux niveaux de gouvernement de la fédération, c'est-à-dire le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. Il s'agit d'un modèle complexe. En effet certaines responsabilités sont exclusives à l'un ou l'autre des niveaux de gouvernement. Par exemple la défense nationale, les affaires étrangères et les services frontaliers relèvent du niveau fédéral alors que les services hospitaliers, sociaux et l'éducation sont de responsabilité provinciale. D'autres activités sont partagées : la sécurité publique (intérieure), la justice, les ressources naturelles, l'environnement et l'industrie. Dans chacun de leurs champs de compétence, exclusifs ou partagés, les gouvernements possèdent leur propre fonction publique.

* Confédération des syndicats nationaux, CSN. Montréal, Québec, Canada. Détaché auprès du Secrétariat à la mise en œuvre de la loi sur la modernisation de la fonction publique, Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada.

La fonction publique fédérale

Entre 1990 et 2001, les effectifs de la fonction publique fédérale sont passés de 294 000 à 220 000 fonctionnaires, résultant de transformations majeures de l'appareil de l'Etat. D'une part le gouvernement du Canada a réorganisé l'administration publique fédérale en décentralisant et en confiant à des agences relativement autonomes de l'administration centrale d'importants services et fonctions administratives, principalement le prélèvement des impôts et taxes, l'inspection des aliments et la gestion des parcs nationaux. Actuellement 27 de ces agences emploient quelque 65 000 fonctionnaires.

D'autre part les services de contrôle de la circulation aérienne ainsi que la gestion des aéroports ont été privatisés. Finalement dans le cadre du programme de l'élimination du déficit budgétaire, instauré en 1995, 45 000 emplois ont été supprimés.

Le gouvernement fédéral confie aussi certains services publics marchands, pan-canadiens, à des entreprises commerciales dont il est l'unique actionnaire. Ainsi en est-il par exemple de la poste, du service de transport ferroviaire des voyageurs, du financement des petites et moyennes entreprises et de celui des exportations. Les employés de ces sociétés ne sont pas fonctionnaires et tout comme dans le secteur privé, leurs conditions d'emploi sont établies au niveau de l'entreprise. Lorsque ces employés sont représentés par un syndicat, ils sont soumis au régime général de relations industrielles de juridiction fédérale régi par le Code canadien du travail.

Acteurs et responsabilités

Historiquement les principales organisations syndicales se sont véritablement transformées en force importante de représentation des fonctionnaires avec l'avènement du cadre législatif de 1967. Auparavant, ces organisations étaient davantage des associations professionnelles consultatives. Fondé en 1944 à l'initiative du gouvernement, le Conseil national mixte regroupait alors les associations de fonctionnaires et le conseil du Trésor (l'employeur des fonctionnaires). Ce conseil tenait lieu d'instance de consultation sur un nombre restreint de sujets relatifs aux relations professionnelles, le gouvernement déterminant unilatéralement les conditions d'emploi (CNM, 2004). Depuis l'octroi du droit à la négociation collective le conseil est devenu l'organisme central de la concertation patronale-syndicale ; assumant notamment la responsabilité de l'application d'accords portant sur plusieurs politiques administratives relatives aux conditions d'emploi ainsi que la responsabilité de l'administration d'un programme complémentaire de prévoyance sociale.

Les 16 syndicats et associations accrédités par la loi sur les relations de travail dans la fonction publique [1] représentent 85 % des fonctionnaires fédéraux. L'Alliance de la fonction publique du Canada (affiliée au Congrès du travail du Canada) et l'Institut profession-

1. Les syndicats sont accrédités par la commission des relations de travail de la fonction publique pour représenter auprès des ministères et des agences un groupe d'employés généralement selon leurs classifications.

nel de la fonction publique du Canada en sont les deux principales organisations.

Le secrétariat du conseil du Trésor est responsable de la politique de négociation dans l'ensemble de la fonction publique fédérale. Dans l'administration centrale, c'est-à-dire essentiellement dans les ministères, le secrétariat du conseil du Trésor agit directement en tant que représentant du gouvernement aux négociations. En effet il n'y a pas de ministère fédéral de la Fonction publique. De plus tous les organismes du gouvernement fédéral, quel que soit leur degré d'autonomie, doivent obtenir du secrétariat un avis, voire un mandat définissant les paramètres de leur négociation.

Les salaires et la plupart des conditions de travail sont négociés au niveau national. Cependant d'importantes conditions d'emploi ne sont pas négociables tels que les mécanismes de dotation, d'embauche et de promotion qui sont basés sur le principe du mérite et définis par une loi ainsi que le système de classification fondé sur une norme générale nationale. La négociation au niveau local a une portée fort limitée. Les syndicats représentent les fonctionnaires lorsque ceux-ci exercent les recours prévus et ils agissent dans le traitement des griefs et des plaintes auprès des organismes chargés de régler les différends.

L'évolution du régime

Depuis 1967, le régime de relations du travail dans la fonction publique a évolué dans un environnement fortement dominé par la politique économique et par l'intervention directe du gouvernement fédéral canadien. Pendant la première décennie marquée par l'expansion des politiques interventionnistes de l'Etat canadien, la négociation collective a permis aux fonctionnaires d'améliorer substantiellement leurs conditions d'emploi. Entre 1975 et 1985, conséquence de la politique de lutte contre l'inflation, traduite à deux reprises par des mesures de contrôle des salaires, la négociation salariale a connu un net ralentissement. Au terme de cette période, la libre négociation collective a été rétablie, procurant aux fonctionnaires de nouveaux avantages sociaux. Par ailleurs pendant cette période les deux principales organisations syndicales, l'Alliance de la fonction publique du Canada et l'Institut professionnel de la fonction publique du Canada ont adopté un modèle de négociation centralisée. A partir de 1993, dans le cadre de la lutte contre le déficit, l'intervention gouvernementale a imposé aux fonctionnaires le gel ou la limitation des hausses des rémunérations pendant près de six ans, des dérogations aux conventions collectives, des lois de retour au travail lors de grèves, ainsi qu'un programme drastique de réduction des effectifs (Comité consultatif sur les relations patronales-syndicales dans la fonction publique fédérale, 2000).

L'on observe un cycle semblable dans l'ensemble des fonctions publiques au Canada : initialement une période d'expansion à l'avantage des fonctionnaires, suivie de périodes de contrôle des salaires et de repli et finalement depuis environ 1998 une période de consolidation des gains réalisés par les employeurs du secteur public notamment lors de précédentes interventions législatives (Rose, 2004).

L'état des lieux : le besoin d'une réforme

Au sortir de cette période, la détérioration des relations patronales-syndicales, l'intensification du travail et la perte

de motivation du personnel étaient manifestes. A cela, conséquence de la diminution des effectifs, s'ajoutait le déséquilibre dans la structure d'âge de la fonction publique, annonçant les besoins de renouvellement de la fonction publique. Avec la fin des années 1990, les finances publiques fédérales sont sous contrôle ; débute alors une période ininterrompue de surplus budgétaire.

Dans cette conjoncture, le gouvernement fédéral a entrepris une révision de la gestion des ressources humaines et du régime de relations du travail des employés de l'Etat. Cette révision a été confiée au comité consultatif sur les relations patronales-syndicales dans la fonction publique fédérale (le comité Fryer) [1], formé de gestionnaires, de dirigeants syndicaux et d'universitaires reconnus. Dans le cadre de ses travaux le comité a procédé à une vaste consultation des acteurs et à l'examen des pratiques de relations de travail. Dans son premier rapport (Comité consultatif, 2000), le comité a souligné que l'intervention systématique du Parlement dans les négociations avait miné la confiance des parties à l'égard du régime et que les syndicats estimaient qu'il leur était de plus en plus difficile de représenter efficacement leurs membres et de véritablement négocier leurs conditions d'emploi. Dans son deuxième rapport, le comité a recommandé un nouveau modèle intégrant la gestion des ressources humaines et les relations du travail, axé sur la collaboration des partenaires sociaux selon trois mécanismes interdépendants, à savoir la consultation patronale-syndicale, la co-détermination et la négociation collective (Comité consultatif, 2001).

Par la suite un groupe de travail formé de hauts fonctionnaires a été chargé de préparer un projet de loi et de retenir une stratégie d'implantation. Il devait tenir compte des recommandations du comité Fryer, des besoins prévisibles en ressources humaines, en consultant les gestionnaires de la fonction publique et les organisations syndicales.

La nouvelle loi et sa mise en œuvre

Le projet de loi sur la modernisation de la fonction publique, déposé au Parlement en février 2003, a été adopté en novembre de la même année. Alors que la loi de 1967 portait essentiellement sur les structures de la négociation collective et de sa réglementation, celle de 2003 renvoie à un cadre institutionnel intégré des relations du travail incorporant les mécanismes de consultation, de concertation et de règlement des conflits ainsi qu'un réaménagement des conditions d'exercice de la négociation collective.

La mise en oeuvre de cette loi a été confiée à un secrétariat sous la responsabilité de l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada, créée en décembre 2003. S'inscrivant dans une approche de collaboration entre les acteurs, ce secrétariat a adopté un mode de régie interne impliquant gestionnaires et responsables syndicaux spécialistes des relations professionnelles au sein de groupes de

1. Le comité consultatif sur les relations patronales-syndicales dans la fonction publique fédérale est connu sous le nom de « comité Fryer » du nom de son président John L. Fryer, professeur à l'université de Victoria et ancien président du Syndicat national des employés généraux et de la fonction publique.

travail thématiques encadrés par des comités interministériels formés d'administrateurs de haut niveau et de dirigeants syndicaux nationaux. Ces groupes étaient principalement chargés de préparer les politiques et les lignes directrices nécessaires à la cohérence de la réforme.

Consultation patronale-syndicale

Au niveau de la consultation, reprenant la recommandation du comité Fryer ainsi qu'une pratique déjà implantée dans plusieurs ministères et agences, la loi indique que chaque administrateur général doit former un comité patronal-syndical pour traiter des questions du milieu de travail dans son ministère ou dans son agence. Complétée par des lignes directrices élaborées par un des groupes thématiques de travail, cette exigence fait de ce comité le lieu privilégié et décentralisé de dialogue, adaptable aux caractéristiques des organisations, s'inscrivant dans le processus de décision administrative. Au fur et à mesure que s'instaure une véritable pratique de la consultation, la loi favorise explicitement le passage à la concertation dans le milieu de travail, s'inspirant de lignes directrices privilégiant les principes de la négociation basée sur les intérêts.

Médiation des conflits et des différends

Lors de la phase préliminaire à la réforme, les résultats d'enquête sur le climat de travail et l'analyse des recours exercés par les fonctionnaires révélait un sérieux malaise dans les relations professionnelles. La nouvelle loi privilégie la prévention et la médiation dans la résolution des conflits individuels et elle oblige les administrateurs généraux, en consultation avec les syndicats, à offrir aux fonctionnaires un mécanisme informel de gestion des situations conflictuelles. Cette disposition de la loi se veut une alternative au modèle de règlement des griefs particulièrement dans les situations mettant en cause les relations interpersonnelles, comme le harcèlement en milieu de travail. Le règlement du litige selon ce mécanisme ne peut constituer de précédent, au sens juridique, contrairement à une décision rendue par un tiers au terme de la procédure de grief. Toutefois les organisations syndicales ont exprimé des réserves sur ce mécanisme alternatif, davantage informel, car parallèle à celui de la procédure de règlement des griefs, déjà prévue dans la loi de 1967. Cette procédure privilégie l'exclusivité du lien entre le fonctionnaire et le syndicat dans l'administration des recours tout en lui imposant un devoir de représentation clairement établie par la loi autant que par la jurisprudence.

Le cadre de la négociation collective : quelques adaptations

En matière de négociation collective, le cadre général de 1967 a été maintenu. Deux voies de négociation collective s'offrent à la phase initiale des négociations : l'une prévoyant le renvoi des matières en litige à l'arbitrage, exécutoire, l'autre reposant sur la conciliation et ouvrant sous certaines conditions le droit à la grève. La nouvelle loi maintient ces deux voies. Ce cadre est limité notamment par le protocole entourant le déroulement des négociations, par l'exclusion d'importantes conditions d'emploi et par les règles encadrant l'exercice du droit de grève. Par exemple, les critères de nomination, de classification, de promotion ainsi que les changements technologiques et organisationnels ne sont pas négociables, contrairement à ce que nous observons dans le secteur privé. Le comité

Fryer avait proposé de recourir à un mécanisme de co-détermination, inspiré de la négociation basée sur les intérêts, pour traiter ces sujets au sein du conseil national mixte. Cette recommandation n'a pas été retenue par le législateur, toutefois certaines des recommandations ont été reprises.

La commission de l'intérêt public

La commission des relations de travail de la fonction publique mettre à la disposition des acteurs un service de recherche et d'analyse de la rémunération au Canada. Ce service permettra d'établir des comparaisons nationales et sectorielles et d'identifier les tendances en matière de rémunération. A cet égard la loi rétablit ce service aboli en 1992.

Dans le but de faciliter la résolution des différends, la loi prévoit la création d'une commission de l'intérêt public appelée à intervenir, sur demande du ministre responsable de la loi, afin d'aider les parties à résoudre leurs différends en utilisant différentes techniques de médiation. La commission doit produire un rapport exposant les résultats de son intervention ainsi que ses conclusions et ses recommandations. Elle devra exercer ce mandat en considérant une série de facteurs reliés à l'équité interne et externe des rémunérations, tout en tenant compte de l'état de l'économie canadienne et de la situation fiscale du gouvernement du Canada. Les recommandations qui feront l'objet d'un accord entre les parties deviendront exécutoires. La loi permet aussi aux parties de renvoyer, à chaque étape de la négociation, toute question portant sur les conditions d'emploi à un arbitre pour décision.

La nouvelle loi permettra dorénavant la décentralisation de la négociation, par la conclusion d'ententes complémentaires aux conventions collectives, relatives aux particularités et à la diversité des milieux de travail.

Le comité Fryer avait unanimement proposé une telle commission, tripartite et indépendante, puisque relevant directement du Parlement canadien au lieu d'un ministre du gouvernement, dans le but de faciliter la conclusion d'accords, de réduire l'incidence des grèves et les interventions gouvernementales par voie de législation spéciale. Disposant d'une gamme de techniques d'intervention auprès des parties (détermination des faits, conciliation, médiation et arbitrage volontaire des différends) cette commission aurait eu en dernier recours le pouvoir d'imposer, dans des « circonstances précises », une convention collective à la demande de la partie syndicale (Comité consultatif, 2001), recommandation qui n'a pas été retenue. De l'avis du comité Fryer la neutralité de la commission, son éventail de techniques et ses larges pouvoirs d'intervention ne pouvaient que mieux contribuer à servir l'intérêt public, position appuyée par les syndicats.

Négociation des services essentiels

Finalement cette loi prévoit que les parties devront négocier les services essentiels requis en cas de grève. La négociation ne peut porter que sur les effectifs requis pour assurer le niveau de services exclusivement déterminé par l'employeur. En cas de désaccord sur le nombre de fonctionnaires ou sur les conditions de prestation des services, la commission des relations de travail tranchera. Auparavant, les fonctionnaires requis de travailler lors d'une grève étaient désignés seulement par l'employeur ; la nouvelle procédure de négociation confère aux syndicats un espace d'intervention en cette matière et dans une cer-

taine mesure raffermit le droit des fonctionnaires de participer à une grève.

Modernisation de la gestion des ressources humaines

Le second volet de cette modernisation porte sur la nomination et la dotation en personnel. Le mode de nomination des fonctionnaires à un poste de travail s'effectue selon le principe du mérite, assise de la politique de gestion des ressources humaines. Le fonctionnaire qui désire obtenir un poste disponible doit se présenter à un concours et compte tenu des obligations au titre des langues officielles, le candidat le plus qualifié et ayant obtenu la meilleure note à l'examen se voit octroyer le poste. Les candidats qui ne sont pas retenus peuvent toutefois faire appel devant la commission de la fonction publique et demander révision. Ce processus est lourd à administrer, de l'avis des gestionnaires, et occasionne des retards dans les nominations. D'autre part, la pratique a démontré que l'appréciation des qualités requises ne pouvait, dans une organisation complexe et davantage orientée sur les savoirs, dépendre seulement d'un concours pour sélectionner les candidats.

Bien que la loi maintienne et affirme le principe du mérite, celui-ci est redéfini. Le résultat obtenu à un concours ne sera plus le seul déterminant. La sélection, selon le mérite, pourra tenir compte de la formation académique et de l'expérience des candidats, du programme fédéral d'équité en emploi, du caractère bilingue du poste, du potentiel quant à l'évolution de la carrière et des besoins prévisibles de l'organisme au titre des compétences. Il s'agit donc d'une approche davantage évaluative, s'éloignant du modèle normatif traditionnel de gestion du personnel, pour se diriger vers un modèle intégré, multidimensionnel, s'inscrivant dans la décentralisation de la planification des besoins en ressources humaines des ministères et agences dont les administrateurs généraux (sous-ministres et présidents des agences) sont désormais directement responsables.

Formation et perfectionnement

Les services et les programmes de formation et de perfectionnement professionnel ainsi que l'enseignement des langues officielles sont depuis avril 2004 sous la responsabilité de l'Ecole de la fonction publique du Canada. L'école collabore aussi avec plusieurs collèges et universités dans l'ensemble des provinces canadiennes, ce qui permet flexibilité et diversité de son offre de service.

Les objectifs de la modernisation

Les objectifs de cette modernisation sont ambitieux, d'une part reconstruire les relations entre les acteurs et de l'autre améliorer la gestion des ressources humaines de façon à ce que le service public soit perçu comme un employeur de choix et réponde mieux aux besoins des citoyens. Le préambule de la loi reprend ces objectifs et renvoie notamment à des valeurs de transparence, de respect mutuel et de professionnalisme de la fonction publique pour bien servir l'intérêt public. Prenant acte de la détérioration des relations patronales-syndicales, le législateur affirme dans ce préambule que des relations fructueuses et harmonieuses accroissent les capacités de la fonction publique de bien servir et de bien protéger l'intérêt public. Au terme d'une période de cinq ans après la mise en œuvre de la loi, le Parlement procédera à l'évaluation des résultats de cette réforme.

Les modifications à la loi conçues pour réaliser ces objectifs sont à la fois modestes et ambitieuses. En effet la réforme mise, particulièrement au plan des relations professionnelles, sur le renforcement et l'institutionnalisation du dialogue, par la consultation et la concertation à tous les niveaux organisationnels, et sur la médiation pour résoudre les conflits individuels et collectifs et conséquemment améliorer les relations patronales-syndicales. En pratique la question se pose. Ces processus et mécanismes seront-ils suffisants pour à la fois transformer les relations entre le gouvernement et les syndicats, privilégier véritablement la négociation d'accords, favoriser le règlement volontaire des différends et ainsi limiter l'intervention gouvernementale ?

A l'égard de la gestion des ressources humaines cette réforme place l'emphase sur les besoins et les compétences dans la dotation et la nomination des fonctionnaires, ce qui impose un changement managérial non négligeable, passant d'un mode de conformité à une approche évaluative et prospective lourde de conséquence sur le rôle et la responsabilité des gestionnaires. Cet aspect de la réforme n'est pas sans préoccuper tant les fonctionnaires que leurs organisations, surtout quant à l'équité et à la transparence dans le processus conduisant à la nomination et à l'octroi des postes. En effet, au moment de retenir une candidature, les gestionnaires responsables de la dotation disposent maintenant d'une marge discrétionnaire dans l'importance qu'ils accordent aux différents facteurs ; certaines de leurs décisions seront contestées juridiquement et pendant une période l'incertitude planera jusqu'à ce que soit établi un nouveau corpus de jurisprudence.

Les positions syndicales

Tout au cours du processus de révision du régime, les syndicats ont participé activement à la consultation. Essentiellement, tant par leurs interventions privées que par les mémoires soumis aux comités et aux parlementaires chargés de l'étude du projet de loi, ils ont fait valoir que le régime devait dorénavant intégrer les conditions d'emploi des fonctionnaires les plus importantes, alléger le processus de négociation et renforcer les mécanismes de consultation. De l'avis des syndicats, notamment de l'Alliance de la fonction publique, de l'Institut professionnel de la fonction publique et de la Confédération de syndicats nationaux, les conditions relatives à la retraite, au système de classification, à la sécurité d'emploi et à la dotation devaient être objets de la négociation collective. A cet égard la réforme n'a pas apporté de changements et les syndicats ont, en règle générale, accueilli avec réserve la loi.

Une modernisation sous le signe de l'adaptation du cadre établi en 1967

En somme le cadre fondamental de la loi sur la modernisation de la fonction publique reprend et adapte le modèle de 1967. La loi conserve les aspects contraignants de la procédure de la négociation collective et limite les matières négociables. Cette loi mise sur les processus et techniques de consultation ainsi que de médiation et sur des pratiques mieux adaptées aux besoins des organisations et aux qualités professionnelles des fonctionnaires, particulièrement en matière de nomination et de dotation, afin de renforcer le dialogue et d'améliorer les conditions de travail. La coexistence d'un régime de négociation fortement encadré et d'un modèle renouvelé de rapports

axés sur la participation et les techniques de médiation dans le lieu de travail n'est pas sans embûches. Il s'agit d'un défi complexe, qui se dénouera en dernière analyse par les résultats et les effets de la négociation collective, pivot des relations patronales-syndicales. C'est ici que se trouve le véritable test.

Sources :

Lois du Canada (2003), *Chapitre 22. Loi modernisant le régime de l'emploi et des relations de travail dans la fonction publique, modifiant la Loi sur la gestion des finances publiques et la Loi sur le Centre canadien de gestion et apportant des modifications corrélatives à d'autres lois.*

Conseil national mixte (2004), *Rapport annuel du secrétaire-général,* 60e anniversaire. Ottawa.

Comité consultatif sur les relations patronales-syndicales dans la fonction publique fédérale (2000), *L'identification des enjeux*, Secrétariat du Conseil du Trésor, Ottawa.

Comité consultatif sur les relations patronales-syndicales dans la fonction publique fédérale. (2001), *Travailler ensemble dans l'intérêt public,* Rapport final, Secrétariat du Conseil du Trésor, Ottawa.

Rose Joseph B. (2004), « Public Sector Bargaining ; Form Retrenchment to Consolidation », *Relations industrielles/Industrial Relations*, vol.59, 2, pp. 271-293.