

Concilier négociation collective et équité salariale : défi ou utopie

Ce projet de recherche s'intéresse avant tout à l'implantation ou à la régulation de l'équité salariale dans la juridiction du gouvernement fédéral. Il propose d'examiner les différentes approches possibles de mise en œuvre et de maintien de l'équité salariale en plus d'en estimer les impacts. L'analyse se doit de tenir compte des variables contextuelles externes et internes du système de gestion des ressources humaines et des relations de travail au gouvernement fédéral. De façon plus spécifique, le projet s'intéresse à trois grandes questions interreliées. Chaque grande question est ci-après posée, puis expliquée et située dans son contexte propre.

Quelles sont les modes de régulation qui s'offrent aux acteurs pour assurer la mise en œuvre et le maintien de l'équité salariale? À date, quels furent les modes de régulation utilisés et quels en furent les impacts? Peut-on déduire de l'expérience passée des modes de régulation plus efficaces?

En terme de choix stratégiques, plusieurs options s'offrent à l'employeur. Il peut décider d'agir de façon unilatérale, consulter mais décider seul, négocier ou co-gérer. Il sera alors aussi intéressant d'examiner de façon sommaire des expériences d'autres fonctions publiques et d'en tirer des enseignements transférables à la fonction publique fédérale. Enfin, la nature et la forme des rapports patronaux-syndicaux en matière d'équité salariale ne peuvent être dissociés des rapports généraux qu'entretiennent les acteurs. Il faudra en tenir compte au niveau de l'analyse.

Dans un contexte de pluralisme syndical et selon le mode de régulation choisi, quelles sont les institutions les plus susceptibles d'assurer la mise en œuvre et le maintien de l'équité salariale? Quels sont les impacts du choix de ces institutions?

La mise en place de l'équité salariale dans le secteur public fédéral se fait dans un contexte de pluralisme syndical. Même si les deux plus grands syndicats (AFPC, IPFPC) comptent parmi leur rang la très vaste majorité des employés, il n'en demeure pas moins que le portrait syndical compte aussi un grand nombre de petits syndicats.

Comment concilier équité salariale et négociation collective? L'équité salariale doit-elle être soumise à l'exercice du rapport de force associé à la négociation? Si oui, comment les litiges pourraient-ils être réglés? Quel est l'impact des modes de règlements existants?

Sur une base analytique, la négociation de l'équité salariale est à la fois intégrative et distributive. D'une part, les parties ont en commun de vouloir mettre en place des régimes salariaux équitables entre les femmes et les hommes. D'autre part, ils divergent quant aux façons d'y arriver et aux sommes à y consacrer.

1. Considérations d'ordre méthodologique

Cette partie de notre recherche repose principalement sur les informations recueillies auprès d'informateurs clés qui connaissent bien les problématiques propres à l'équité salariale et aux relations de travail, pour la plupart dans le secteur public fédéral, et pour une minorité, dans d'autres secteurs publics. Il devint clair, dès les premières entrevues, que ces informateurs, surtout du côté patronal, n'accepteraient de discuter librement que sous le strict couvert de la confidentialité. Il nous fallait donc rédiger ce rapport de telle façon qu'on ne puisse attribuer à aucun intervenant particulier des propos ou opinions ici reportés.

Au total, 28 entrevues furent réalisées dans le cadre de cette recherche. Les entrevues de type semi structuré furent d'une durée variant entre 1 heure et 3 heures 30 minutes. Toutes les personnes rencontrées occupaient un poste de direction ou de haute direction dans une des organisations dont les noms apparaissent au tableau 1. Elles avaient toutes été impliquées dans le dossier de l'équité salariale comme responsable du dossier ou spécialiste en la matière. Quoique sous des angles différents selon la nature de l'expertise professionnelle des intervenants, les entrevues visaient à bien comprendre comment il est possible de concilier d'une part, la mise en place et le maintien de l'équité salariale, avec, d'autre part, le fonctionnement des différentes composantes du système de relations de travail en place au gouvernement fédéral ou dans un autre organisme public de grande taille. Ces composantes ne se limitent pas à la négociation

collective mais comprennent aussi tous les niveaux d'interrelations possibles entre les parties ainsi que les mécanismes de régulation des conflits.

Tableau 1
Liste des organisations employant les informateurs clés

Type d'organisations	Organisations
Organismes patronaux	Conseil du trésor fédéral Un ministère fédéral de grande taille Un ministère fédéral de taille moyenne
Organismes syndicaux	Alliance de la fonction publique du Canada Institut professionnel de la fonction publique du Canada Association des employés des sciences sociales Confédération des syndicats nationaux Centrale des syndicats du Québec
Organisme de régulation	Commission des droits de la personne
Organismes externes	Société des alcools du Québec Société de transport de Montréal Ville d'Ottawa

En partie avant le début des entrevues et par la suite parallèlement à ces dernières, nous avons répertorié de façon systématique, à l'aide des outils informatisés des bibliothèques universitaires, les écrits produits par les chercheurs sur le sujet des interrelations entre l'équité salariale et les relations de travail ou la négociation collective. Alors qu'il existe une abondante littérature sur chacun de ces sujets, très peu d'écrits traitent des deux à la fois. Les quelques uns qui offrent une telle analyse ont été répertoriés, puis résumés et analysés. Les sites WEB des organisations syndicales, patronales et gouvernementales ont aussi été scrutés. Encore une fois, les écrits recherchés visaient à éclairer notre analyse des interrelations entre l'équité salariale et les relations de travail. Les mémoires soumis par ces organisations au *Groupe de travail sur l'équité*

salariale, ont aussi fait l'objet de notre analyse. Cette littérature est particulièrement abondante, surtout du côté syndical.

Contrairement aux pratiques habituelles qui consistent le plus souvent à faire rapport dans l'ordre, de la littérature pertinente, puis des données recueillies par entrevue ou questionnaire, nous présentons ici, pour des fins de clarté, une synthèse unique pour chaque sous thème.

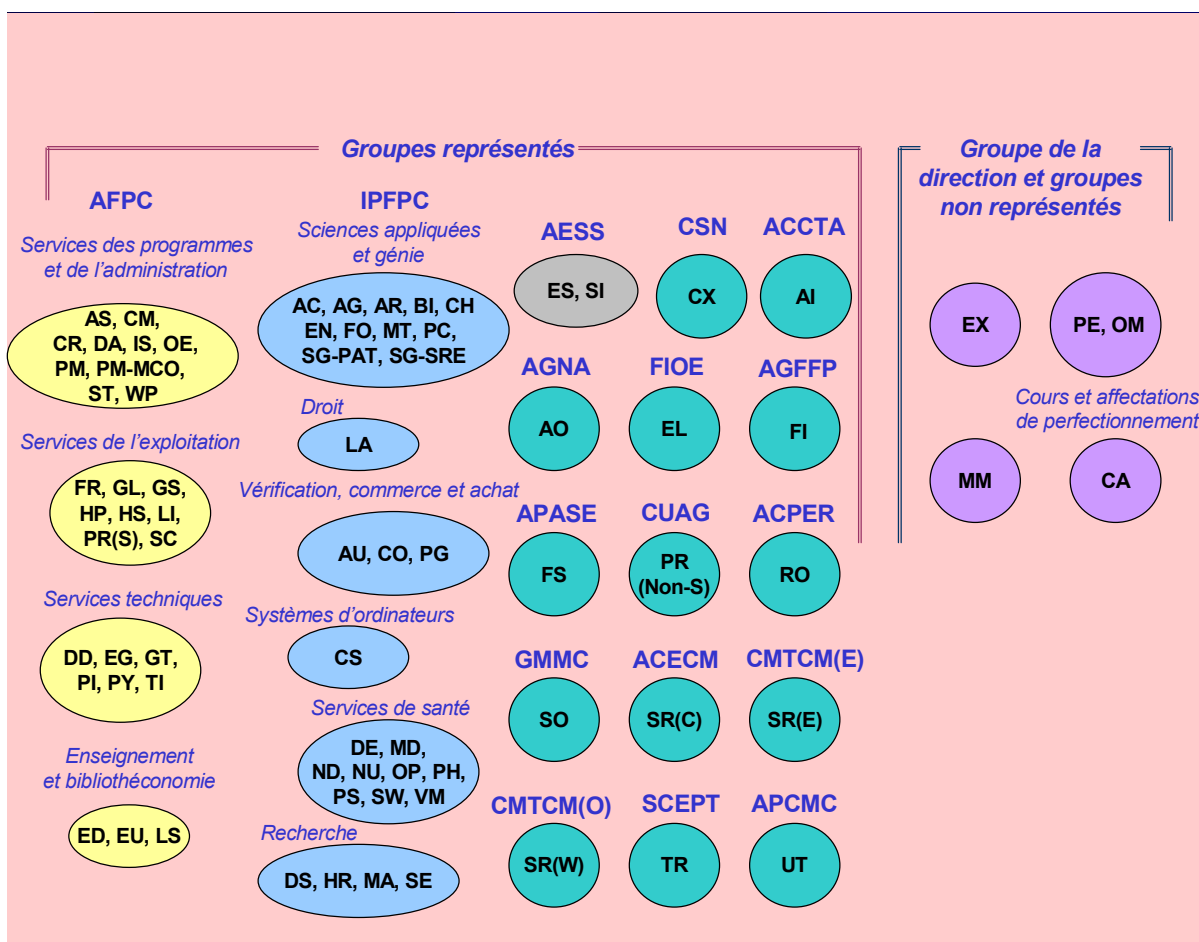
2. La problématique : contexte et historique

Comme dans le reste des entreprises de juridiction fédérale, la mise en place de l'équité salariale dans la fonction publique fédérale est assurée par l'employeur sur une base volontaire ou est imposée par les tribunaux si, suite à une plainte, il est établi que les dispositions de la loi (ou de l'Ordonnance) ne sont pas respectées. Ce n'est donc pas là où le secteur public fédéral se distingue mais plutôt au niveau de sa taille en comparaison des autres entreprises de juridiction fédérale ainsi que de la complexité de ses structures de relations de travail. La résolution d'un enjeu aussi complexe que l'implantation de l'équité salariale devient dès lors d'autant plus difficile. Il nous semblait donc important tout d'abord de présenter ce régime particulier de relations de travail et de voir comment il a fait face jusqu'à date au défi de l'équité salariale.

2.1 La fonction publique fédérale

La fonction publique fédérale, dont il est ici question, doit d'abord être définie. Elle comprend tous les fonctionnaires dont l'employeur est le Conseil du trésor fédéral qui établit directement, par négociation avec les associations syndicales accréditées, les conditions de travail des employés, incluant leur rémunération. Cette définition exclut expressément les diverses agences ou organismes paragouvernementaux comme par exemple l'*Agence des douanes et du revenu* ou la *Commission canadienne du tourisme* qui ont été créés par le gouvernement canadien au cours des dernières années. Les 150 000 employés de la fonction publique fédérale appartiennent à 74 groupes occupationnels distincts dont 71 sont représentés par un syndicat selon les regroupements de la figure 1.

FIGURE 1
GROUPES OCUPATIONNELS PAR SYNDICAT



À l'exception des quatre cercles de droite de la figure 1, les 25 autres cercles correspondent chacun à une unité de négociation qui regroupe de un à onze groupes occupationnels. Ces unités ont été créées pour reproduire le système de négociation qui s'est graduellement mis en place à partir de 1984. Les unités possèdent une certaine cohérence occupationnelle tout en respectant les frontières syndicales qui existaient au moment de leur création. Enfin, la figure 1 illustre aussi le pluralisme syndical du secteur public fédéral. En effet, on y compte 17 agents négociateurs dont 14 qui ne représentent qu'un seul groupe occupationnel et une seule table de négociation, un qui représente deux groupes à une table et les deux autres (AFPC, IPFPC) qui comptent ensemble 56 groupes et 10 tables de négociation. Un tel système de relations de travail comprend ses lourdeurs et complexifie la tâche des parties à l'égard des enjeux relatifs à l'équité salariale.

2.2 Le cadre légal

Les relations de travail dans la fonction publique fédérale relèvent, comme dans la plupart des provinces, d'un régime légal distinct de celui du secteur privé. Ce cadre (la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* – LRTFP) comporte des particularités qui lui sont propres en plus de s'appliquer en conjonction avec la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP). De ce double cadre législatif, nous retenons deux dimensions qui influencent le mode de régulation de l'équité salariale : l'autorité de classer des postes (LGFP) et le mode de définition des unités d'accréditation (LRTFP).

Les conventions collectives de la fonction publique fédérale sont muettes en matière de classification et sous le régime actuel, il ne peut en être autrement, du moins selon l'interprétation qui a prévalu depuis 1967. Les seuls droits que possèdent l'employé à cet égard sont d'obtenir une description à jour de ses fonctions et de déposer un grief de classification selon une procédure parallèle à la convention collective. Ces restrictions au régime dominant de relations de travail au Canada découlent de l'article 11 (2) de la LGFP qui se lit comme suit :

« Sous réserve des seules dispositions de tout texte législatif concernant les pouvoirs et fonctions d'un employeur distinct, le Conseil du Trésor peut, dans l'exercice de ses attributions en matière de gestion du personnel, notamment de relations entre employeur et employés dans la fonction publique :

- c) assurer la classification des postes et des employés au sein de la fonction publique »*

Selon cette dernière disposition, l'employeur possède donc seul le droit de classer les postes. Dès lors, l'implication syndicale en la matière devient un privilège qui est consenti par l'employeur et non pas un droit conventionné. Il en est de même de la définition des unités d'accréditation qui doivent nécessairement correspondre au régime de classification de l'employeur. À ce dernier égard, l'article 33 (2) de la LRTFP spécifie que :

« En déterminant si un groupe de fonctionnaires constitue une unité habile à négocier collectivement, la Commission tient compte du mode de classification des postes de la

fonction publique fixé par l'employeur ou des groupes ou sous-groupes professionnels établis par celui-ci; elle est aussi tenue de définir des unités correspondant aux classes ainsi fixées ou à ces groupes ou sous-groupes, sauf dans le cas où elles ne constitueraient pas des unités habiles à négocier collectivement au motif qu'elles ne permettraient pas une représentation adéquate des fonctionnaires qui en font partie. »

2.3 Un bref bilan des efforts passés

La mise en place de l'équité salariale dans le secteur public fédéral a été le résultat de plaintes syndicales de l'IPFPC et de l'AFPC qui prétendaient à juste titre, les tribunaux leur ayant donné raison, que certains de leurs groupes à prédominance féminine étaient victime de discrimination salariale. Une vingtaine d'années devant les tribunaux ont finalement réglé une partie de la question.

Afin de régulariser la situation de l'équité salariale et de la comparaison des postes entre les groupes à prédominance masculine et féminine, le Conseil du trésor, de concert avec les agents négociateurs, entreprenait en 1985 une vaste étude (JUMI- Joint Union Management Initiative) qui allait durer quatre ans et qui résulta dans une impasse lorsqu'il fut temps d'établir les ajustements salariaux à verser aux employés. Suivit de près, quoique dans un cadre différent, *Fonction publique 2000*, qui comprenait un projet visant à fusionner en un seul groupe, le groupe PE, tous les emplois administratifs et cléricaux qui représentent près des deux tiers de la fonction publique fédérale. Ce projet prit fin quelques années plus tard sans apporter de changements notables. Même si les deux projets n'ont pas produit les résultats escomptés, il est important de souligner les succès de JUMI où les parties avaient réussi à s'entendre sur des critères qui permettaient une comparaison équitable de dizaines de milliers de postes. Le contexte politique et économique d'alors a sans doute empêché la conclusion d'un accord final.

Le Conseil du trésor, toujours au prise avec plusieurs normes de classification déficientes et des plaintes prétendant à l'iniquité inter-groupes, revenait à la charge en 1997 avec un nouveau projet, la *Norme générale de classification* (NGC). Cette norme consistait en un régime unique de classification non-sexiste pour remplacer les régimes existants. L'exercice représentait un défi de taille car il consistait à inclure dans un seul régime plusieurs milliers de postes appartenant à

plus de 70 occupations. Ce régime, selon les informations obtenues, devait compter de 12 à 14 classes salariales.

En mai 2002, la présidente du Conseil du trésor annonçait que le projet de norme unique était abandonné et remplacé par un projet visant, à partir de certains des outils développés dans le cadre de la NGC, à moderniser les normes désuètes et à réduire le nombre de normes existantes. Les informations recueillies nous amènent à conclure que la mise en place de la norme générale fut abandonnée pour les raisons suivantes : la nouvelle norme impliquait que 40% des postes auraient été étoilés (sur classifiés), créant ainsi un problème organisationnel de taille; le régime ne rendait pas justice à plusieurs groupes de professionnels; il créait un cadre de gestion trop rigide; il remettait en question le régime actuel d'accréditation syndicale existant.

Ce bref historique de l'équité salariale et de la réforme de la classification dans la fonction publique fédérale ne comporte pas que des échecs. JUMI aura permis de constater qu'un mode de régulation conjointe peut porter fruit. Il reste à trouver des façons plus efficace de régler les litiges. La NGC aura pour sa part contribué à développer des critères détaillés, objectifs, universels et non sexistes pour évaluer les postes. L'exercice d'unifier 70 groupes était peut-être trop ambitieux mais l'expérience n'aura pas été vaine.

3. Vers la mise en place de normes de classification équitables

Très tôt dans cette recherche avons nous réalisé que les réponses à **nos questions de départ** devaient reposer sur une analyse préalable d'un régime non sexiste de classification dans le secteur public fédéral. Comme nous l'avons mentionné plus tôt, la position actuelle du Conseil du trésor est de réduire le nombre de normes de classification existantes (70) en commençant par les plus désuètes et en utilisant les outils développés pour la Norme générale de classification. Il pourrait en résulter au maximum une vingtaine de normes, chacune exempte de biais sexistes. Un tel projet comporte plusieurs difficultés, tant du point de vue de l'équité salariale que des relations de travail. Il faut pouvoir: comparer les nouvelles normes entre elles, tenir compte du pluralisme syndical tout en évitant la segmentation artificielle, assurer le plus possible un mode

de régulation porteur de solutions conjointes, ajuster le cadre légal pour permettre la mise en place des solutions privilégiées.

3.1 *La comparaison inter normes*

En se référant à la figure 1, on constate la diversité des occupations de la fonction publique fédérale et comprend bien la difficulté, voire l'impossibilité, de ranger à l'intérieur d'un même régime des médecins (MD), des agents correctionnels (CX), des pilotes d'avion (AO), des avocats (LA) et des plombiers (GL). De là, la constatation qu'il faut plusieurs régimes de classification (au maximum, un par bulle de la figure I) basés toutefois sur les mêmes facteurs pondérés différemment. Mais cette nouvelle réforme pose la question de la comparaison inter normes pour laquelle des outils doivent être développés. Sans ces outils, comment pourra-t-on établir si, par exemple, le groupe des *Services des programmes et de l'administration* qui est à prédominance féminine, est l'objet d'une iniquité salariale par rapport au groupe des *Services techniques* ou au groupe de la *Gestion financière* (FI) qui sont tous deux à prédominance masculine. Il nous semble donc important qu'un tel outil de comparaison soit conçu dès le début du développement des nouvelles normes de classification. Cette conception devrait se faire conjointement entre l'employeur et les syndicats et n'être adoptée qu'après avoir obtenu l'avis de la Commission canadienne des droits de la personne.

Nonobstant ce qui précède, nous avons été en mesure de constater qu'il existe un important courant de pensée qui limite l'équité salariale aux frontières mêmes d'une unité de négociation à partir d'une interprétation très précise donnée à la notion d'établissement. La décision de la Cour impliquant le Syndicat canadien de la fonction publique (SCFP) et Air Canada confirme d'ailleurs cette correspondance entre l'établissement et l'unité de négociation. La requête syndicale visant entre autres à établir des comparaisons salariales entre les agents de bord (prédominance féminine) et les services d'entretien au sol fut rejetée car il s'agissait d'unités de négociation différentes. Cette perspective de la Cour jouit d'un vaste appui, en particulier chez les employeurs. À cet égard, la position exprimée par FETCO (Federally Regulated Employers - Transportation and Communications) dans son mémoire au *Groupe de travail* est éloquent:

It is FETCO's belief that the proper breadth of establishment, in the case of unionized employees, should normally be the bargaining unit as determined by the Canada Industrial Relations Board. The law needs to provide this specifically to prevent the on-going disputes that now exist on this issue. It should be noted that this is the general rule in provincial pay equity legislation.

Nos propres recherches nous amènent d'ailleurs à confirmer la prétention de FETCO à l'effet que sous les lois provinciales, du moins au Québec et en Ontario, les plans d'équité salariale chez un même grand employeur sont, le plus souvent, développés au sein des unités de négociation mais non entre elles. Avec l'accord ou à la demande des syndicats, c'est ainsi qu'on procède dans des entreprises comme la Ville d'Ottawa ou la Société de transport de Montréal où les comparaisons inter unités ne sont pas faites. Une telle situation reçoit d'ailleurs l'assentiment des organismes provinciaux de régulation (Commissions d'équité salariale). Par ailleurs, le débat au gouvernement fédéral n'a jamais porté sur ce dernier point et les parties prétendent, du moins dans les discours officiels, que le gouvernement fédéral constitue un seul établissement. Il serait important pour le *Groupe de travail* de recommander que des changements législatifs soient apportés (si nécessaire) pour protéger ce point de vue relatif à l'établissement, à tout le moins pour le gouvernement.

Si le point de vue de la Cour dans la décision SCFP vs Air Canada règle la problématique de la comparaison inter unités, les mécanismes que nous explorons deviennent dès lors inutiles. Mais l'objectif de loi n'était-il pas au départ de corriger les iniquités salariales au sein d'une entreprise en assurant la parité salariale hommes femmes pour des fonctions équivalentes? Nous croyons que la seule façon de rencontrer un tel objectif est d'obliger les comparaisons entre les unités de négociation. C'est d'ailleurs un des nobles objectifs que visait la NGC.

3.2 Le pluralisme syndical

Le pluralisme syndical dans la fonction publique fédérale n'empêche pas la mise en place et le maintien de l'équité salariale. L'expérience dans le secteur public québécois offre d'ailleurs des pistes de solution intéressante. En effet, au moment d'écrire ce rapport, les syndicats et le Conseil

du trésor du Québec au nom de la fonction publique, du secteur des services sociaux et de la santé ainsi que de l'éducation discutaient toujours les termes d'un règlement global visant l'équité salariale pour un groupe tout aussi diversifié que la fonction publique fédérale comptant un plus grand nombre de conventions collectives et deux fois plus d'employés. Cette négociation repose sur des régimes de classification distincts pour chacun des groupes (fonctionnaires, professionnels, infirmières, enseignants, etc...) qui sont assortis d'outils de comparaisons. L'équité est donc d'abord établie au sein d'un groupe, puis elle l'est entre les groupes. Qui plus est, certains groupes comme les employés généraux d'hôpitaux ou les enseignants sont représentés par plus d'un syndicat sur la base d'une accréditation par « établissement », c'est-à-dire l'hôpital ou la commission scolaire. Mais, la même échelle de salaire s'applique à tous, peu importe l'accréditation de l'hôpital ou de la commission scolaire. Le régime du Québec offre ainsi des pistes de solutions intéressantes au régime fédéral. Les parties n'ont pas réussi à s'entendre sur les quantum à verser mais ont pu négocier dans un cadre unique malgré la situation de pluralisme syndical.

Il ne semble pas à propos ici de commenter en détails sur la pertinence du régime d'accréditation de la fonction publique fédérale (LRTFP) si ce n'est de mentionner qu'il est unique en reposant sur le système de classification de l'employeur et non pas sur les notions plus répandues d'unité naturelle et de groupe distinct comprises dans le Code canadien du travail et les lois provinciales équivalentes. Des recommandations de changement ont d'ailleurs été formulées par le Comité Fryer en 2001 à cet égard. L'adoption de telles recommandations revêt une certaine importance dans le cadre de la refonte des normes de classification. En effet, le fait de gérer séparément les questions de classification et d'accréditation permettrait la mise en place d'un régime plus cohérent et aurait sans doute comme conséquence de réduire le nombre de normes de classification.

Se référant à la figure I, on constate à l'examen même des accréditations, que des normes uniques peuvent s'appliquer à plus d'un groupe. À titre d'exemple, les trois groupes de *Réparation des navires* (SR-C, SR-E, SR-W) tombent logiquement sous la même norme, les trois relevant de la même occupation, le premier pour les superviseurs de l'Est (E), le second pour les employés de l'Est (E) et le dernier pour tous les réparateurs de l'Ouest (O). Qui plus est, il est à se demander