

Date : 2020-02-18

Dossier : 590-02-39494

DANS L'AFFAIRE CONCERNANT
UNE COMMISSION DE L'INTÉRÊT PUBLIC
EN VERTU DE LA *LOI SUR LES RELATIONS DE TRAVAIL DANS LE SECTEUR PUBLIC
FÉDÉRAL*

ENTRE

L'ALLIANCE DE LA FONCTION PUBLIQUE DU CANADA
ET
LE CONSEIL DU TRÉSOR DU CANADA

POUR LE GROUPE SERVICES DES PROGRAMMES ET DE L'ADMINISTRATION (PA)

Devant : Morton Mitchnick, président,

Carol Wall et Jean-François Munn, membres

Pour l'agent négociateur : Gail Lem, Pierre-Samuel Proulx, Omar Burgan

Pour l'employeur : Daniel Cyr, Greg Enright

RAPPORT DE LA COMMISSION DE L'INTÉRÊT PUBLIC (Traduction de la CRTESPF)

[1] La présente est un rapport d'une commission de l'intérêt public (CIP) établi en vertu de la *Loi sur les relations de travail dans le secteur public fédéral*, relativement au renouvellement de la convention collective entre l'Alliance de la Fonction publique du Canada et le Conseil du Trésor du gouvernement du Canada, pour l'unité de l'administration publique centrale (APC) appelée « Services de programmes et de l'administration » (PA). Le groupe PA est de loin le groupe de négociation le plus vaste et le plus diversifié de la fonction publique fédérale. Il compte quelque 85 000 employés et comprend les sous-groupes suivants :

• Services administratifs (AS)	30 716 employés
• Services d'information (IS)	3 646 employés
• Administration des programmes (PM)	24 552 employés
• Programmes de bien-être social (WP)	3 637 employés
• Communications (CM)	6 employés
• Traitement des données (DA)	42 employés
• Commis aux écritures et aux règlements (CR)	22 042 employés
• Mécanographie (OE)	1 employé
• Secrétariat, sténographie et dactylographie	106 employés

I. Historique des négociations

[2] Avec un groupe aussi vaste et aussi diversifié, on peut s'imaginer que l'Alliance a une longue liste de questions que ses membres souhaitaient présenter aux fins de discussion. L'employeur a également sa propre liste d'éléments de la convention collective qu'il cherche à modifier. Cela dit, chaque partie doit ultimement prendre des décisions sur ce qu'elle souhaite raisonnablement atteindre lors d'une seule ronde de négociation. Un certain nombre de questions faisait également l'objet de négociation entre les parties à trois autres tables, soit SV, TC et EB. Par conséquent, les parties ont convenu que le résultat des négociations relatives à ces questions, à la table du groupe PA, serait adopté par les autres tables (en conséquence, chacune des autres tables était représentée à la table du groupe PA). Au total, le nombre de modifications demandées dans la liste combinée s'élevait à plus de 90 (dont la majeure partie, et de loin, comme c'est normal, provenant du côté du syndicat). Rien de tout cela, comme indiqué, ne peut être surprenant en soi. Ce qui *est* surprenant, d'après l'expérience du président en l'espèce, c'est l'incapacité totale des parties au cours de cette ronde et pour l'ensemble

du secteur, pour une raison quelconque, de [traduction] « prioriser » leurs besoins et de faire des compromis au fur et à mesure, de sorte que la liste des questions en suspens puisse être progressivement réduite, que le nombre de questions en suspens devienne gérable et qu'une [traduction] « voie vers un règlement » puisse se matérialiser. Lorsque nous disons [traduction] « incapacité totale », il ne s'agit aucunement d'une exagération. La présente convention collective est arrivée à échéance le 20 juin 2018, près de 18 mois avant la convocation de la séance de la CIP en décembre 2019. À ce moment-là, les parties s'étaient réunies à 21 reprises dans le cadre de négociations, et sept autres jours avaient été consacrés séparément aux [traduction] « questions communes ». Au moment où les parties ont comparu devant la Commission, l'étendue totale de leur réussite à éliminer cette liste gigantesque était de s'entendre sur quatre points purement administratifs, y compris la mise à jour des noms des lois applicables, et le remplacement du terme [traduction] « kilométrage » par l'expression [traduction] « taux par kilomètre ». Bien entendu, chaque partie comparait en faisant reposer la faute sur l'autre; on peut dire que la vérité se situe généralement quelque part entre les deux.

[3] Étant donné le rythme des négociations, l'Alliance de la Fonction publique du Canada a d'abord demandé à la Commission de créer une CIP le 11 décembre 2018. Au moyen d'une décision datée du 29 janvier 2019, la présidente de la Commission a informé les parties qu'elle ne recommandait pas la création d'une CIP à ce stade et a ordonné aux parties de reprendre leurs négociations. Aucun changement de rythme ne s'étant produit, l'Alliance a de nouveau demandé une CIP le 7 mai 2019, et l'actuelle Commission a été créée. Les audiences étant prévues du 4 au 7 décembre, les parties se sont réunies au cours d'une fin de semaine en septembre pour tenter de sortir de l'impasse, mais cet effort s'est finalement soldé par un échec. Par conséquent, tous les points en litige entre les parties étaient toujours sur la table. Il a été convenu entre la Commission et les parties, au moment d'établir l'échéancier de l'affaire, que la Commission entendrait d'abord les mémoires des parties et qu'elle utiliserait le reste des quatre jours pour tenter d'aider les parties au moyen de la conciliation. Cependant, les 4 jours ont été consacrés à la présentation des mémoires. Par conséquent, la séance de conciliation prévue n'a eu lieu que les 16 et 17 janvier. Une fois de plus, bien qu'il y ait eu des mouvements perceptibles de part et d'autre, les pourparlers ont échoué, et la Commission doit respecter le caractère [traduction] « sous toutes réserves » des efforts, et ne faire aucune allusion à tout changement de position qui n'aurait pas

ensuite été inclus dans la position [traduction] « officielle » d'une partie dans la négociation.

II. Commentaires généraux

[4] En vertu de la *Loi*, une Commission de l'intérêt public n'a pas le pouvoir de dicter les modalités d'une convention collective entre les parties. Sa tâche, selon le libellé de l'article 172, est « d'aider les parties au différend à conclure ou à réviser la convention collective ». Cette [traduction] « aide » peut prendre diverses formes, selon les circonstances. Toute partie, si elle le décide, peut engager le processus de la Commission simplement à titre d'étape nécessaire pour faire pression sur les négociations au moyen d'une menace plus imminente du recours aux sanctions. Subsidiairement, de manière plus constructive, les deux parties peuvent utiliser l'expérience et l'objectivité relative d'un comité tripartite pour les aider à trouver un moyen de parvenir à un règlement, ce qui peut se faire au moyen d'un rapport; mais encore, la production d'un rapport comporte une lacune, c'est-à-dire que dans le contexte d'une CIP, il ne règle pas le différend entre les parties à moins que celles-ci ne soient convaincues de l'adopter. Par conséquent, le résultat idéal du processus de la CIP est que le comité, une fois familiarisé avec les conclusions sur les questions, aide les parties à parvenir à un règlement qui mettra fin au différend. Plus les parties se rapprochent d'un accord lorsqu'elles comparaissent devant la CIP, plus il est vraisemblable que la Commission puisse les aider à [traduction] « boucler la boucle », que ce soit par l'entremise d'un rapport ou d'un règlement à l'amiable. En l'espèce, il n'y a aucune boucle à boucler. La négociation effective a continué d'être nulle. Ainsi, toute série de [traduction] « recommandations » émanant de la Commission, qu'elle approuve ou rejette, expressément ou par omission, des points particuliers figurant sur l'énorme liste des parties, serait si exhaustive que certains points figurant dans les recommandations entraîneraient les parties à la rejeter comme solution, et ne servirait qu'à consolider les parties dans des positions auxquelles l'autre partie n'a encore que peu de chances d'adhérer. Le présent rapport a donc pour objet d'encourager les parties à aborder la négociation de façon à les sortir de l'impasse actuelle et à leur permettre de répondre à leurs besoins respectifs de manière à faciliter la voie vers un règlement.

III. Le présent litige

[5] Quelle que soit la forme que peut prendre le rapport d'une CIP, la Commission doit toujours songer aux facteurs qu'elle doit prendre en considération en vertu de la *Loi*. Ces facteurs sont énoncés à l'article 175, et comprennent, comme toujours, ce qui suit :

e) l'état de l'économie canadienne et la situation fiscale de l'État fédéral.

[6] Les négociations actuelles se déroulent dans une période de croissance économique que l'on peut qualifier au moins de modeste, et l'Alliance y fait allusion à juste titre à l'appui de sa position sur les augmentations économiques. Toutefois, aucune prévision économique actuelle ne manque d'indiquer le potentiel immédiat d'un bouleversement de l'économie mondiale, découlant de diverses sources, y compris l'instabilité perçue du principal partenaire commercial du Canada et son voisin du Sud. Cette considération appuie équitablement la position prudente du gouvernement dans ces procédures.

[7] Un autre facteur énoncé par la *Loi* est le suivant :

a) la nécessité d'attirer au sein de la fonction publique des personnes ayant les compétences voulues et de les y maintenir afin de répondre aux besoins des Canadiens;

[8] Le gouvernement cite ce point à titre de justification pour ne pas consacrer plus d'argent qu'il n'est nécessaire pour trouver et maintenir du personnel qualifié. Le paragraphe a) appuie clairement la position du gouvernement à cet égard. Mais le gouvernement, dans sa propre législation, reconnaît également d'autres facteurs :

b) la nécessité d'offrir au sein de la fonction publique une rémunération et d'autres conditions d'emploi comparables à celles des personnes qui occupent des postes analogues dans les secteurs privé et public, notamment les différences d'ordre géographique, industriel et autre que la commission de l'intérêt public juge importantes;

c) la nécessité de maintenir des rapports convenables, quant à la rémunération et aux autres conditions d'emploi, entre les divers échelons au sein d'une même profession et entre les diverses professions au sein de la fonction publique;

d) la nécessité d'établir une rémunération et d'autres conditions d'emploi justes et raisonnables, compte tenu des qualifications

requis, du travail accompli, de la responsabilité assumée et de la nature des services rendus.

[9] Tous ces facteurs doivent être dûment pris en compte, tel qu'il est illustré dans le rapport récemment publié par la Commission de l'intérêt public sur les questions spécifiques du groupe Enseignement et bibliothéconomie (EB).

IV. Le problème de la « tendance »

[10] Du point de vue de la Commission, deux autres facteurs principaux sous-tendent le différend actuellement difficilement résoluble entre les parties. Le premier est le succès du gouvernement dans la conclusion de règlements dans le cadre de la ronde de négociation actuelle, et ce, avec 15 agents négociateurs différents pour 34 groupes de négociation de la fonction publique fédérale, dont 17 dans l'APC et 17 à l'ARC et d'autres organismes distincts, couvrant un total d'environ 65 000 employés (y compris, souligne le gouvernement, le groupe des Économistes). De ces règlements, une tendance claire s'est manifestée concernant un certain nombre de questions importantes, notamment la question fondamentale des ajustements salariaux. Selon cette perspective, la tendance prend la forme d'une entente de quatre ans avec des augmentations salariales générales totalisant 7 %, plus 1 % supplémentaire qui sera utilisé pour des ajustements spéciaux au besoin. Lorsque ces ajustements ne sont pas nécessaires, le taux de 1 % est appliqué à l'augmentation générale, habituellement au cours de la première et de la deuxième année. Cette tendance est une [traduction] « voie vers le règlement » évidente, du moins en ce qui concerne la question des salaires, si les deux parties sont prêtes à l'accepter. Cependant, l'Alliance ne l'est décidément pas. L'Alliance souligne qu'elle est de loin la plus grande présence syndicale dans la fonction publique fédérale et que, dans le passé, elle a toujours été sa propre juge en ce qui concerne les règlements, indépendamment des ententes auxquelles les autres syndicats du secteur ont pu adhérer. L'Alliance souligne également que la taille de cette unité de PA à elle seule dépasse considérablement la totalité des employés couverts par les unités qui sont déjà parvenues à un règlement. Dans le cadre de la convention collective actuelle, l'Alliance a proposé un accord de trois ans, à 3,25 % par an – le tout devant être applicable après un ajustement effectif de 4 % à un certain nombre de classifications les plus peuplées, ce qui représente une augmentation totale à la base de calcul des salaires d'environ 17,5 %. En outre, l'Alliance demande des augmentations et des prolongations des allocations, pour un total variant entre 0,5 et 0,6 %. En plus de toutes les autres améliorations [traduction]

« pécuniaires » qui étaient et continuent officiellement d'être sur la table, le Conseil du Trésor estime que le total des [traduction] « demande » de l'Alliance au cours de ce cycle s'élève à près de 29 % de la base salariale actuelle. La Commission est d'avis que cet écart énorme entre les positions pécuniaires a eu une influence prépondérante sur la volonté des parties de changer de position, peu importe les sujets précis des discussions qui pourraient avoir eu lieu.

[11] L'employeur s'appuie fortement sur le principe de la [traduction] « répétition » pour appuyer sa décision de s'en tenir fermement à la [traduction] « tendance » actuellement très étendue qui existe sur le front salarial, ce qui n'est pas surprenant. Il faut cependant souligner que le principe de la répétition est principalement un outil utilisé dans l'arbitrage des différends pour aider les arbitres à fournir une perspective [traduction] « objective » sur ce à quoi un règlement pourrait ressembler, en fonction des tendances du marché. Cet outil est utilisé puisqu'en arbitrage, il n'y a pas moyen de vérifier le résultat des perspectives [traduction] « subjectives » par l'accès aux mécanismes de grève ou de lock-out. Mais il ne s'agit pas en l'espèce d'un arbitrage de différends – et ce rapport pourrait sans doute être lu très différemment si c'était le cas. Dans les circonstances, la Commission doit se limiter à tenter de déterminer quelles modifications initiales des positions des parties pourraient ouvrir la voie à un règlement global et d'exhorter les parties à envisager ces modifications.

[12] Il est clair que, d'après ce que nous avons vu dans le cadre des négociations en l'espèce, le premier point dont il faut tenir compte est la rémunération. À cet égard, il convient d'ajouter que le principe de la répétition ne peut être considéré comme n'ayant aucune importance pour les parties dans la situation actuelle. Le pouvoir de négociation peut varier d'un agent négociateur à l'autre, voire même d'une unité de négociation à l'autre, selon la taille et l'importance stratégique de l'unité. Cela dit, le gouvernement a maintenant conclu des ententes de bonne foi avec un large éventail de ses autres partenaires de négociation. Malgré toute différence de pouvoir de négociation, ces ententes ont établi des paramètres et on ne peut raisonnablement s'attendre à ce que le gouvernement modifie ces paramètres de façon très importante. Ce qui ressort en l'espèce, c'est l'étroitesse de la distance entre les parties à cette table, du moins sur la question de la rémunération elle-même. Si l'Alliance devait envisager un accord sur quatre ans, elle a clairement fait savoir que l'augmentation générale devait tenir compte de l'inflation, et être distincte, séparément de l'argument qui, selon elle, peut être présenté à l'égard des prolongations et des ajustements spéciaux qui

peuvent être apportés aux allocations. À cet égard, l'Alliance a une revendication à l'égard des langues autochtones, de la [traduction] « responsabilité principale », de la sécurité publique, des agents des pêches, des membres du Bureau de la traduction et de ceux qui s'occupent de la rémunération et du problème de « Phénix » (dont nous discuterons davantage plus loin). Encore une fois, le Conseil du Trésor soutient que de tels rajustements doivent s'inscrire dans les limites combinées de la [traduction] « tendance ». Cependant, la réalité dans ce cas particulier est que, en raison de la population des classifications en cause, l'incidence totale sur la base de calcul des salaires, même si le Conseil du Trésor devait accepter toutes les demandes susmentionnées de l'Alliance, ne serait que de 0,66 %. La moitié de cette somme est représentée par l'indemnité de sécurité publique proposée, et si les parties poursuivaient leurs discussions sur les moyens de répondre aux préoccupations de l'Alliance au moyen de programmes de soutien ciblant les personnes qui pourraient en avoir besoin, l'écart pourrait être plus proche de 0,33 %. La dispute serait alors de savoir si ce 0,33 % se situe à l'intérieur ou à l'extérieur du montant dont les parties conviennent à titre d'augmentation générale, et nous ne sommes pas d'avis que cette distance est insurmontable.

V. Le problème de « Phénix »

[13] Nous avons déjà mentionné plus haut que nous voyons deux facteurs principaux en jeu dans cette série de négociations qui a échoué, voici le deuxième. Le public est généralement conscient de la débâcle du nouveau système de rémunération de la fonction publique; mais seules ces parties comprennent toute la portée et l'ampleur des problèmes causés à l'employeur sur le plan administratif, ainsi que le grand nombre d'employés qui ont été gravement touchés. La Commission a bénéficié du rapport du Sénat sur le problème de paye de Phénix et des témoignages oraux, et elle est au courant des mesures que l'employeur continue de prendre pour remédier à ce problème.

[14] Quels que soient les problèmes que Phénix a pu causer, et continue de causer, à l'administration de la paye de façon continue, la capacité du système à gérer les *paiements rétroactifs* à la suite de la conclusion d'une nouvelle convention collective de façon précise et opportune porte le défi à un tout nouveau niveau. Par conséquent, le Conseil du Trésor a beaucoup travaillé avec SPAC pour tenter d'élaborer les meilleures méthodes pour y faire face. On nous a avisés que ces méthodes ont été élaborées en

consultation avec un certain nombre de partenaires de négociation dans l'ensemble du secteur. Par conséquent, un protocole d'entente sur la [traduction] « mise en œuvre », qui ne s'applique qu'à la ronde de négociation actuellement en cours, a été approuvé par tous les agents négociateurs du secteur, sauf l'Alliance. Ce protocole d'entente, en plus d'énoncer avec soin les mesures qu'il a été convenu de suivre, vise à reconnaître de manière équilibrée l'incidence de Phénix sur l'employeur en assouplissant les délais, ainsi que les conséquences futures sur les employés en précisant l'indemnisation pour le retard exceptionnel. En ce qui concerne cette question en particulier, l'uniformité sera un facteur important dans la capacité de l'administration de s'acquitter de ses obligations, et l'Alliance pourrait envisager d'accommoder cette initiative unique dans l'ensemble du secteur, et chercher à obtenir en retour des accommodements de la part de l'employeur sur la question en suspens des [traduction] « dommages-intérêts » liés à Phénix.

[15] À l'extérieur de la négociation pour le renouvellement des conventions collectives du secteur, il y a eu des discussions parallèles entre le gouvernement et ses syndicats sur la question brûlante de l'indemnisation pour les dommages ou les préjudices que les membres ont déjà subis. Une fois de plus, tous les autres partenaires du gouvernement qui participent aux négociations ont signé une entente à ce sujet; la différence en l'espèce est qu'il a été expressément reconnu dans l'entente que l'Alliance peut avoir plus d'influence que les autres syndicats dans ses négociations avec le gouvernement au sujet de cette indemnisation, de sorte que l'entente des autres syndicats contient une clause sur *l'égalité de traitement*, qui se lit comme suit :

L'employeur accepte d'intégrer à la présente entente toute mesure relative aux dommages négociée avec d'autres agents négociateurs représentant les employés de l'administration publique centrale qui est plus généreuse que les mesures prévues dans la présente entente.

[16] Il se peut qu'une grande partie de l'impulsion relative à la liste de demandes de l'Alliance, qui est relativement longue (et ferme), soit générée par les sentiments des membres à l'égard de « Phénix ». Paradoxalement, il se peut qu'une solution satisfaisante de la question des dommages-intérêts liés à Phénix soit déterminée loin de la table des négociations, mais en tandem avec ces dernières, soit l'antidote ultime à l'impasse qui bloque les parties dans leur confrontation actuelle.

[17] Avec ces réflexions, nous passons la relève aux parties.

Le 18 février 2020.

Traduction de la CRTESPF

**Morton Mitchnick,
président
Commission de l'intérêt public**
