

Le gouvernement-employeur et le syndicalisme **Government As Employer and Trade Unionism**

Émile Gosselin

Volume 15, numéro 2, avril 1960

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1022032ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1022032ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Département des relations industrielles de l'Université Laval

ISSN

0034-379X (imprimé)

1703-8138 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Gosselin, É. (1960). Le gouvernement-employeur et le syndicalisme. *Relations industrielles / Industrial Relations*, 15(2), 225–238.

<https://doi.org/10.7202/1022032ar>

Résumé de l'article

L'auteur décrit ici la réalité juridique et sociale de l'Etat considéré comme un employeur et pose le problème des objectifs et des moyens du syndicalisme chez les fonctionnaires. Il rappelle les notions de base du droit d'association et de son exercice, et souligne les obligations de l'Etat envers ses employés.

Le gouvernement-employeur et le syndicalisme

Emile Gosselin

L'auteur décrit ici la réalité juridique et sociale de l'Etat considéré comme un employeur et pose le problème des objectifs et des moyens du syndicalisme chez les fonctionnaires. Il rappelle les notions de base du droit d'association et de son exercice, et souligne les obligations de l'Etat envers ses employés.

Toute l'histoire des relations de travail, dans le secteur public tout comme dans le secteur privé, consiste en une longue chronique d'efforts individuels et collectifs en vue de faire reconnaître et comprendre que les individus préfèrent être traités comme des êtres conscients de leur dignité d'hommes. C'est également une vérité historique qu'au fur et à mesure que les relations patronales-ouvrières se sont développées, que les syndicats se sont constitués et ont accru leur force, les individus ont cherché davantage à affirmer leur personnalité propre, leurs différences individuelles et, demandé non seulement à se comporter comme des adultes responsables mais à être traités comme tels.

Cependant, Gordon Clapp, dans son ouvrage « Employee Relations in the Public Service », 1942, note ceci :

« Les considérations particulières et les conditions qui font distinguer l'emploi public de l'emploi privé en démocratie américaine ont par trop souvent donné lieu à la croyance qu'une fois que la porte du service civil se referme doucement derrière le fonctionnaire, quand il y pénètre, il abandonne toutefois sa personnalité et devient une particule sans couleur de protoplasme dans la vie et les rouages du grand organisme gouvernemental. Le concept de service au public a trop souvent été accompagné d'un corollaire qui jette la confusion : savoir que les fonctionnaires sont un petit

GOSSELIN, EMILE, LL. L., (Montréal), M.A. en Economique (Toronto), Secrétaire de la Faculté des Sciences Sociales, directeur adjoint du Département des relations industrielles, Université Laval, Québec.

moins qu'humains ». ¹

Cette citation exagère sans doute la réalité, mais elle indique bien que les fonctionnaires, tout comme les autres salariés d'ailleurs, veulent être reconnus comme des personnes humaines, douées d'intelligence et de volonté libre, d'une individualité propre, même s'ils ont à travailler pour l'Etat, à traitement, gages ou salaires. Mais en essayant de se faire reconnaître comme de véritables adultes dans la Nation, les fonctionnaires ne peuvent que soulever de graves problèmes économiques, sociaux et, en général, politiques. Nous nous éloignons de l'époque où les fonctionnaires cherchaient seuls à seuls à régler leurs problèmes individuels avec leur chef de département. Tout d'abord, ils ont commencé à se grouper spontanément pour faire valoir certaines demandes auprès de leurs supérieurs. Ensuite, ils ont recherché dans l'organisation syndicale et dans l'affiliation aux centrales ouvrières des points d'appui qu'ils n'auraient pas autrement possédés. Et, au fur et à mesure que les problèmes s'accroissaient et que les situations particulières s'aggravaient, les fonctionnaires ont recherché encore plus de force économique pour leur syndicat. Ils ont voulu grouper plus de membres et s'assurer une plus grande collaboration et une meilleure sympathie du public.

OBJECTIFS DU SYNDICALISME CHEZ LES FONCTIONNAIRES

Les fonctionnaires, comme tous les autres agents de la production dans le secteur public et privé, réagissent contre un ensemble de conditions de travail au milieu desquelles ils vivent et leur réaction a une grande importance pour la bonne marche du fonctionnarisme et en général pour la santé de la société canadienne. Or que recherchent les fonctionnaires lorsqu'ils s'organisent en syndicats?

Essentiellement, ils cherchent à améliorer leurs conditions de travail. Mais l'une des conditions les plus importantes qu'ils recherchent, c'est de pouvoir se créer une carrière et de faire en sorte que le Service Civil constitue une carrière véritable à l'abri des vicissitudes politiques. C'est pour cela que les fonctionnaires ont été les premiers à réclamer l'instauration d'un système de mérite qui rendrait possible, en plus d'une organisation efficace, l'établissement de règles justes pour tous les employés, ce qui devait empêcher que certains employés soient

(1) *Employee Relations in the Public Service*, Civil Service Assembly, Chicago, 1942, p. 1.

l'objet de discrimination et particulièrement les victimes du patronage.

Les fonctionnaires veulent l'établissement de règles d'ancienneté équitables, qui rendent possibles la permanence d'emploi et la carrière. Il est en effet important d'assurer à la nation un fonctionnarisme possédant une vaste expérience, ce qui ne peut être assuré que par la permanence. N'est-il pas vrai que les fonctionnaires représentent le véritable lien de continuité entre les générations politiques et entre les différentes administrations?

Un salaire équitable et progressant avec la hausse de la productivité nationale est d'une nécessité primordiale si l'on veut assurer à la nation un fonctionnarisme doté d'un personnel en nombre suffisant, très compétent et désireux de consacrer sa carrière au service de l'Etat.

Les fonctionnaires ont parfois fait oeuvre de pionnier dans le domaine des relations patronales-ouvrières et ont donné des modèles de conditions de travail aux autres secteurs de la nation. Ce sont les employés des postes qui ont obtenu la journée de 8 heures aux Etats-Unis en 1888, une condition de travail généralement répandue aujourd'hui. En 1916, la Fédération Nationale des Employés fédéraux des Etats-Unis obtenait la semaine de 48 heures, et en 1931, elle obtenait le congé du samedi après-midi.

Les fonctionnaires ont également pour eux-même et pour beaucoup d'autres salariés l'établissement de fonds de retraite, domaine où ils prennent figure de pionniers. Ce sont largement eux qui sont à l'origine de l'extention de la classification et de la description des tâches, système qui a largement été adopté par le secteur privé. Nous pourrions également signaler leurs activités très nombreuses dans le domaine de l'éducation, du bien-être, des loisirs, des oeuvres de bienfaisance.

Malgré ce bilan impressionnant d'activités en vue de la cause commune, en dépit du fait que l'initiative du fonctionnaire a traditionnellement été fort limitée, et bien qu'il se soit presque constamment abstenu de faire quelque incursion que ce soit dans les problèmes controversés de la politique, on redoute encore en certains milieux la présence d'organismes syndicaux de bonne foi parmi les fonctionnaires; ce que l'on redoute davantage, ce sont leurs activités, ou initiatives collectives.

CONCEPTIONS DE L'AUTORITÉ

Les craintes que l'on entretient à l'égard du syndicalisme parmi les fonctionnaires naissent du conflit entre le gouvernement, comme em-

ployeur, et les fonctionnaires au sujet de la conception de l'autorité qui peut s'exercer sur les employés et des droits que peuvent faire valoir ces employés à l'égard du gouvernement-employeur.

L'on préfère souvent aux personnes engagées dans l'administration en les désignant sous le nom de « Serviteurs publics ». Ce titre dont on coiffe plus particulièrement les fonctionnaires est la conséquence d'une conception qui veut que le gouvernement soit le maître et que les fonctionnaires civils ou militaires indistinctement, ne soient que de simples serviteurs. Cette conception est reliée à une théorie juridique qui veut que l'embauchage d'employés dans le fonctionnarisme ne peut pas constituer un contrat entre égaux, entre le gouvernement d'une part et son employé d'autre part. Autrement dit, le Souverain ne peut se lier vis-à-vis son Serviteur. La seule obligation qui existe est celle du serviteur vis-à-vis l'Etat et la poursuite de ses intérêts. Ce qui est vrai du militaire serait vrai pour le fonctionnaire civil. Donc on ne pourrait comparer l'embauchage d'un fonctionnaire par l'Etat, à l'embauchage d'un salarié par un employeur privé.

Cette distinction entre salarié public est souvent apportée par ceux qui voudraient imposer des restrictions encore plus étendues au syndicalisme chez les fonctionnaires.

RÉALITÉS JURIDIQUES ET SOCIALES

Les réalités sociales et juridiques aujourd'hui s'opposent à ce que l'on édicte pour les « serviteurs publics » une législation du travail qui ne leur accorderait pas sensiblement les mêmes avantages que ceux qu'obtiennent les employés du secteur privé. L'Etat ne se limite plus à ses fonctions de régisseur ou de pourvoyeur de services s'adressant à tout le public. Il assume graduellement, lui-même et de façon concurrente la gestion de services particuliers s'adressant à des secteurs forts limités de la population et que l'entreprise privée pourrait tout aussi bien fournir, et peut-être à aussi bon compte. En sens inverse, nous assistons également à une expansion de certains secteurs de l'économie privée qui prennent une importance telle qu'ils assurent à toute la population un véritable service public dont la continuité est essentielle à la vie même de la nation. Et la situation varie d'un pays à l'autre, d'une province à l'autre. Elle varie également dans le temps. Donc, fonctionnaire à Paris et employé du secteur privé à Montréal, et vice versa. En outre, certains employés de l'Etat pourront travailler côte-à-

côte toute leur vie, mais les uns seront considérés comme fonctionnaires, alors qu'un nombre très considérable ne le seront pas.

« Dans ces conditions, aucun critère strict ne décide plus de la forme juridique que doit revêtir un service donné. Contrairement à la tradition selon laquelle le genre du service détermine le genre de l'exploitation, le statut d'un établissement est déterminé aujourd'hui non par sa fonction mais par des considérations d'opportunité: une usine d'électricité peut appartenir à l'Etat, ou être exploitée par entreprise privée ou par un établissement public industriel. Il devient donc absurde de lier comme autrefois le régime juridique des agents au statut du service qui les emploie. Plus particulièrement, on ne saurait plus les priver de la liberté syndicale ni leur interdire la grève pour la seule raison qu'ils se trouvent être à l'emploi d'un établissement dépendant directement de l'Etat, d'une province ou d'une municipalité. D'autant plus d'ailleurs que l'éclosion de nouveaux types de services publics a eu des répercussions considérables sur le recrutement et la composition du personnel du secteur public. »²

« Ce mélange de fonctionnaires et de travailleurs de droit privé à l'intérieur d'un même établissement public devient ainsi la règle alors qu'il était l'exception dans les services administratifs proprement dits. Cette évolution a conduit à l'éclatement de la fonction publique. Elle est particulièrement marquée dans les services dits de gestion: hôpitaux, bibliothèques, théâtres, services de communications, etc. Comme ces services assurent des fonctions qui pourraient tout aussi bien être assumées par une entreprise privée, il n'y a aucune raison d'y employer des fonctionnaires. Seuls les agents de cadre sont des fonctionnaires; encore cette règle souffre-t-elle de nombreuses exceptions. »³

Même dans les secteurs d'administration où s'est maintenue la tradition de doter chaque poste d'un fonctionnaire, l'armée bureaucratique se compose aujourd'hui dans une très large mesure de fonctionnaires que rien, ni dans leur travail, ni dans leur traitement, ni dans leur vie sociale ne distingue de leurs collègues dans les entreprises privées. Il suffit de songer aux innombrables comptables, dactylographes, archivistes, chauffeurs d'automobile, ouvriers d'entretien, etc.

(2) Le Règlement des conflits d'intérêts en relations du travail dans la Province de Québec, René M. Mankiewicz, p. 97, Presses Universitaires Laval, 1958.

(3) *Idem*, pp. 98-99.

« Le double phénomène de l'expansion des services publics et de l'infiltration de l'Etat dans le secteur privé a ainsi produit deux changements importants dans le climat social des services publics. Dans nombre de services les fonctionnaires et travailleurs de droit civil oeuvrent côte à côte, ceux-ci constituant souvent la majorité du personnel. D'autre part, l'administration publique se trouve aujourd'hui être l'employeur de nombreux fonctionnaires qui, n'exerçant aucun pouvoir administratif, ne se distinguent des ouvriers et des employés de droit civil que par leur statut, non par le genre de leur travail ou de leur emploi ». ⁴

L'Organisation internationale du travail a par ailleurs, en 1948 et 1949, confirmé le fait que les droits des employés de l'Etat ne peuvent plus dépendre de leur propre statut juridique ou de celui du service où ils travaillent. Nous croyons que dans l'un et l'autre cas ce ne sont pas des critères de droit administratif ou des motifs de besoins à satisfaire qui ont servi à les déterminer mais « les seules considérations d'opportunité économique, politique et même électorale ». ⁵

LE DROIT D'ASSOCIATION ET SON EXERCICE

Les conventions internationales ont consacré la liberté syndicale de tous les salariés, y compris les employés de l'Etat, et leur ont garanti le droit de participer librement à la détermination de leurs propres conditions de travail, par la conclusion de conventions collectives. Mais si les conventions de 1948 et 1949 ont garanti la liberté syndicale et la liberté des négociations collectives, on ne peut par ailleurs pas conclure qu'elles ont sanctionné toutes les modalités que peut prendre l'exercice du droit d'association, particulièrement un droit de grève absolu chez les fonctionnaires. Il y a lieu en effet de distinguer entre la liberté d'association et les modalités d'exercice de ce droit.

Le droit même d'association, c'est-à-dire de se joindre au groupement de son choix, de participer librement à sa constitution, à son organisation, à son administration peut être considéré comme un droit individuel, donc inaliénable et imprescriptible, car il s'agit d'une liberté fondamentale de tout individu.

« Elle repose sur la valeur éminente de la personne humaine, considérée comme plus précieuse que l'entité sociologique qui porte le nom

(4) *Idem*, pp. 98-99.

(5) *Idem*, p. 99.

d'Etat. Elle ne peut donc pas s'attacher aux droits d'une collectivité. Par conséquent, seuls les droits individuels sont inaliénables et protégé contre les atteintes législatives, judiciaires et administratives ».⁶

Le droit de grève, même s'il vient à l'occasion sanctionner le droit de chacun d'accepter ou ne pas accepter telle condition de travail, ne peut pas être considéré comme un droit individuel mais plutôt comme un droit collectif. Un individu seul ne fait pas la grève. Mais c'est le refus concerté de plusieurs travailleurs de travailler, donc le refus de la collectivité, qui constitue l'acte de grève. La loi doit garantir à chaque individu, employé public et privé, l'inaliénabilité de son droit individuel d'association, mais elle n'a pas, par le fait même, à garantir au même titre, toutes les modalités d'exercice de ce droit, toutes les manifestations de la vie collective du syndicat, pris en tant que tel.

Les droits collectifs, dont le droit de grève, ne sont pas inaliénables, donc nécessairement protégé contre les atteintes législatives, judiciaires et administratives.

« Mais le groupement de personnes, né d'un intérêt commun, ne peut prétendre à une fin personnelle et ne saurait donc être titulaire de droits qui lui seraient naturels et, dès lors, inaliénables, imprescriptibles et soustraits aux règles édictées par l'Etat.

Il faut donc admettre que le droit de grève, même protégé par une constitution, peut être restreint par la loi ou par une décision judiciaire ».⁷

Même si la règle veut que le bien commun l'emporte sur le bien particulier, on peut toujours se demander dans un cas concret si le bien commun, tel que « défendu par l'autorité par l'autorité publique est nécessairement, ou vraiment supérieur au bien particulier ».⁸

OBLIGATIONS DE L'ÉTAT ENVERS SES EMPLOYÉS

Au nom d'une conception d'un certain bien commun, il ne faut pas aller à l'autre extrême et absoudre l'Etat de toute décision ou attitude arbitraire à l'égard de ses propres employés. S'il est certes important de distinguer entre le droit d'association et les modalités de son exercice,

(6) *Idem*, p. 107.

(7) *Idem*, pp. 107-108.

(8) *Idem*, p. 108.

les restrictions mêmes que l'Etat peut apporter à l'exercice de ce droit chez ses employés doivent-elles encore naître de motifs eux-mêmes supérieurs aux droits que peuvent collectivement revendiquer un groupe de citoyens. Même si l'Etat doit assurer la continuité des services essentiels à la vie de la Nation et voir en fait à ce que ce travail soit exécuté, la théorie qui veut que les employés de l'Etat doivent exécuter leurs fonctions dans un climat de complète obéissance vis-à-vis le gouvernement, sans aucune condition de travail contractuellement garantie à la collectivité, m'apparaît non seulement désuète, anti-sociale et contraire aux réalités courantes, mais telle théorie est encore totalitaire.

Le fonctionnaire civil ne peut être assimilé au soldat que l'on peut conscrire, payer comme l'on veut, au militaire qui doit risquer sa vie sans jouir d'une procédure de griefs, avancer et se battre sans murmurer, et se soumettre à une discipline de tous les instants. Il est trop facile d'oublier que l'urgence nationale est à la source même du service militaire et qu'au nom du bien commun certaines libertés peuvent être très limitées. Il n'en va pas de même pour tous les secteurs recouverts par le fonctionnarisme, ou pour les corporations gouvernementales ou autres services publics régis ou dominés par l'Etat. Même si chaque cas doit être jugé à son mérite, on ne peut affirmer de façon absolue qu'à l'égal de l'armée tous les secteurs administratifs comportent le même degré d'urgence et que, par conséquent, l'on peut priver l'ensemble des employés civils d'exercer des droits qu'ils exerceraient par ailleurs dans le secteur privé de l'économie.

L'URGENCE, CRITÈRE PREMIER

Tous les secteurs de l'administration de l'Etat ne sont pas également essentiels et urgents. En général le personnel peut être classé comme suit: 1) les individus qui sont « fonctionnaires d'autorité », et qui mettent en force et sanctionnent la volonté du législateur. 2) Ceux qui sont affectés à des tâches administratives pures et simples. 3) Ceux qui appartiennent à des entreprises de production régies par l'Etat. 4) Ceux qui font partie des services publics régis, possédés ou dominés par l'Etat.

Les employés des services publics, (éducation, bien-être, utilités publiques,) exercent non seulement des fonctions exactement semblables à celles du secteur privé, mais leur propre employeur fait la plupart du temps concurrence aux entreprises privées que l'on retrouve dans ces divers domaines, qu'ils soient de nature commerciale ou non. Il en est

de même pour ceux qui travaillent dans les entreprises gouvernementales, commerciales ou dans les entreprises de production du gouvernement. Quant aux tâches administratives simples, exécutées par la majorité des fonctionnaires, elles sont la plupart du temps exactement semblables à celles du secteur privé.

Il reste le problème de ceux qui sont « fonctionnaires d'autorité », tel que policiers, inspecteurs publics, officiers de justice, etc. pour lesquels on peut prévoir certaines réserves dans les modalités d'exercice de leur droit d'association. Comme l'affirme Sterling D. Spero « You could not police New York or Chicago at night if the private lighting employees did not keep the lights on. You could not enforce the law and maintain public order in modern society if the privatity owned communication and transportation systems did not continue to operate. You cannot guarantee the continuous functioning of the authoritarian functions of the State merely by forbidding police to strike. You have to bar the strike industry as well. But who would seriously propose that in a democratic state? »⁹

En réalité la conception qui veut que seuls les services publics soient toujours d'urgence nationale et que le fait de travailler pour l'Etat soit considéré comme toujours essentiel à la vie nationale ne réside pas à l'examen. Certains services privés où la plénitude des droits d'association existe sont d'une importance aussi vitale pour la vie même de la Nation que certains services régis par l'Etat, alors que certains services de l'Etat ne sont pas plus urgents que d'autres fournis par le secteur privé.

Pour résumer ma pensée, le principe n'est pas de travailler pour l'Etat ou l'entreprise privée. Ce qu'il faut déterminer avant tout est la relation entre telle activité publique ou privée et la vie même de la Nation.

Lorsque la vie nationale même est en péril ou en jeu, il y a nécessité d'empêcher que certains services cessent de fonctionner, même si pour y parvenir il faille modifier quelque peu dans leurs modalités d'exercice, les droits que peuvent normalement revendiquer les syndicats dans leur vie courante, particulièrement le droit à la grève. La grande difficulté est d'abord de déterminer ce qui est vital pour la Nation et de choisir celui ou ceux qui décideront en dernier ressort quels sont

(9) Civil Service Assembly, Proceedings, 1937, pp. 66-67.

les intérêts essentiels nationaux qui peuvent limiter certains aspects de la vie syndicale. Ici encore, il est préférable d'aborder chaque cas à la lumière des réalités plutôt que d'édicter des règles absolues qui risqueraient de priver des personnes de leurs droits essentiels. Il faut surtout éviter de confondre ce qui est vital à la Nation, un fait qui peut être objectivement déterminé, avec des évaluations purement subjectives, car, hélas! il est trop facile d'assimiler son propre désir de tranquillité et de confort aux intérêts vitaux du pays.

LE PRESTIGE DE L'AUTORITÉ

La conception que l'Etat ne peut contracter d'égal à égal avec son employé reflète également la crainte que l'Autorité ne perde son prestige si elle consent jamais à négocier avec ses employés. Non seulement le Souverain ne pourrait commettre aucune injustice, mais son prestige serait d'autant plus fort que ses propres employés en auraient moins. Cette conception était peut être valable à une époque où l'autorité s'appuyait en premier lieu sur la peur et sur la crainte. Mais nous ne sommes plus de l'époque où l'Autorité publique avait un statut d'infailibilité. Aujourd'hui l'Etat envahit tous les domaines. Non seulement se substitue-t-il à l'entreprise privée, mais lui fait concurrence et souvent la domine. Autrement dit, l'Etat envahit tous les domaines de la production et des services autrefois assumés par l'entreprise privée, et se comportant comme n'importe quel autre employeur, ne peut plus, dans ces domaines du moins, se réserver à lui seul un statut unique et privilégié. Comment empêcher un employé qui jouissait de la plénitude de son droit d'association dans une usine d'asphalte dirigée par un entrepreneur privé, de réclamer le même droit lorsque telle usine devient propriété publique?

Il y a donc lieu de trouver des modalités en vue de tempérer l'exercice de la souveraineté dans les rapports entre gouvernement et employés. Il est vrai que l'administration de la chose publique doit être à l'avantage de tous, mais il faut retenir deux chose:

- 1- Le fonctionnaire, comme tout autre employé, doit obtenir des conditions de travail équitables et comparables à celles du secteur privé. Ceci est important pour le bon moral des employés et pour l'efficacité même de l'Administration. Or on ne peut envisager, quelque soit l'employeur, que les relations employeurs-employés seront satisfaisantes, s'il existe un climat où seule l'Autorité a le droit d'élever la

voix et où les employés n'ont pour assurance d'autres garanties que celles que l'employeur voudra bien déduire de la tradition ou de la coutume.

2- Il nous apparaît que si nous voulons éviter une conception totalitaire dans la gestion de la chose publique, un mouvement syndical libre et autonome s'impose, même si certains inconvénients peuvent en résulter pour le confort et la tranquillité de certains secteurs du public. Encore une fois, il est incompréhensible que la plénitude du droit d'association puisse exister dans des services vitaux pour la Nation et institué en vertu de chartes gouvernementales, alors que ce même droit est nié dans des services, entreprises ou secteurs gouvernementaux comparables au secteur privé, peu importe la source juridique de leur existence.

VULNÉRABILITÉ DES FONCTIONNAIRES

Souvent entend-on dire que le fonctionnaire exige beaucoup. On va même jusqu'à prétendre qu'il peut se protéger, soit en faisant des pressions individuelles sur les députés. Le droit de vote étant exercé, le gouvernement étant élu, le fonctionnaire n'aurait alors plus rien à redire quant à ses conditions de travail. Or l'on sait que la tradition n'a pas voulu que le fonctionnaire soit très actif sur le plan politique. Tellement qu'à différentes époques certaines catégories de fonctionnaires ont été défranchisées. En outre, pour éviter le patronage, on a décidé toute une réglementation pour empêcher que la loyauté envers un parti ne détourne le fonctionnaire de sa loyauté vis-à-vis la Nation entière. Bref, on l'a empêché de faire de la politique pour éviter toute ingérence politique dans la gestion des fonctionnaires.

La réalité nous indique que le statut politique est inférieur à celui de l'ouvrier qui peut individuellement s'engager effectivement dans des luttes partisans. S'ils ne peut influencer l'employeur le jour de l'élection, que reste-t-il au fonctionnaire pour s'assurer de justes conditions de travail? S'il ne peut influencer le législateur le jour de l'élection, il peut encore moins l'influencer lorsque les lois sont votées. Et il peut encore beaucoup moins se défendre lorsque des groupes organisés cherchent par voie législative à diminuer la liberté du fonctionnaire.

Si le fonctionnaire ne peut se syndiquer librement et exercer les droits normaux qui en découlent, sa position devant l'employeur est

extrêmement faible. Son statut est fixé par la législation. Son traitement provient des taxes. Nombre de secteurs bien organisés dans le public ont intérêt à ce que les taxes ne soient pas trop élevées, donc que le traitement des fonctionnaires ne hausse pas trop, que l'on effectue des coupes dans le personnel, etc. L'on craint qu'en fixant des normes de travail et de traitement exemplaires dans l'Administration publique, le secteur public est le concurrent le plus sérieux du secteur privé. Non seulement le domine-t-il, mais il envahit constamment des fonctions autrefois laissées aux individus. L'une des raisons invoquées n'est-elle pas que le gouvernement peut produire à meilleur marché que le secteur privé? Or n'est-il pas équitable que les conditions soient sensiblement les mêmes pour les concurrents, à moins d'admettre d'avance que le secteur public se servant d'une situation privilégiée unique en finira par écraser définitivement le secteur privé? Or seul un syndicalisme bien compris de part et d'autres peut rendre possible l'équilibre entre les deux secteurs: car les syndicats joueront entre le secteur public et privé la fonction d'arbitrage. Si les conditions d'emploi sont comparables, les gouvernements seront peut être moins enclins à tout faire passer sous leur juridiction.

BUREAUCRATIE ET DÉMOCRATIE

Notons que le fonctionnaire supporte encore tout le fardeau d'une révolution depuis longtemps oubliée. Il y eut une époque où les fonctionnaires étaient les jouets entre les mains de divers souverains et en exécutaient toutes les besognes. Or après la conquête des libertés parlementaires, les Parlements sont restés très craintifs à l'égard des anciens alliés du gouvernement non responsable et ont été enclins à les garder sous une garde très prudente. Notre fonctionnarisme puise ses racines dans les bureaucraties monarchiques des XVI^e, XVII^e et XVIII^e siècles. La lutte des parlementaires contre la Monarchie et ses alliés, particulièrement les bureaucrates, a profondément ancré dans la population un sentiment de défiance à l'égard de l'administrateur public. Au point que parfois l'on parle de la démocratie comme étant l'opposé de la bureaucratie, et que l'on fait apparaître les bureaucrates comme des irresponsables, donc comme des gens luttant contre la démocratie. C'est cette défiance qui a permis, à un moment donné, l'institution du patronage. L'on croyait qu'en relevant les fonctionnaires à chaque élection, on les empêcherait de s'ancrer à perpétuité aux postes de commande du pays. Aujourd'hui le fonctionnaire jouit d'une certaine permanence; mais elle lui a été accordée beaucoup plus pour satisfaire

à des besoins d'efficacité politique et administrative que pour satisfaire à des besoins de la personne humaine. C'est le strict minimum, a-t-on cru, que l'on pouvait se permettre d'accorder.

La crainte persiste qu'en accordant la liberté d'association aux fonctionnaires, qu'ils ne recréent les vieilles structures monarchiques et que les institutions démocratiques et parlementaires ne tombent en désuétude, et ce au profit de l'ogre bureaucrate. En réalité c'est le contraire qui s'est produit là où le syndicalisme s'est implanté. De sérieuses études ont démontré que là où les fonctionnaires ne sont pas organisés en syndicats, les premiers administrateurs (ceux qui de toute façon ne sont pas syndiqués) ne se soumettent pas toujours dans leur administration aux volontés populaires exprimées par le législateur. Et là où les fonctionnaires étaient organisés, là où ils pouvaient se faire entendre, la présence syndicale était suffisante pour ramener les grands bureaucrates dans la voie droite des statuts et des règlements.

CONCLUSION

Nous pouvons conclure que l'un des grands remèdes à une bureaucratie envahissante est de conférer le droit d'association aux fonctionnaires et de reconnaître en eux, non pas des serviteurs purs et simples mais de véritables partenaires dans la tâche administrative. En effet, plus l'organisation syndicale sera développée, plus l'administration sera efficace, et meilleur sera le service au public.

Dans l'Encyclopédie des sciences sociales, Walter R. Sharp note que là où il y a des associations vivantes, les gouvernants se voient obligés d'adopter des méthodes rationnelles d'administration, d'utiliser un meilleur équipement, d'embaucher un personnel de meilleure qualité et en général de développer chez leurs fonctionnaires un plus grand sens de leurs responsabilités vis-à-vis le gouvernement et le public. Terminons par une remarque de Charles A. Beard: « A moins que les administrateurs ne se soumettent à une critique interne et externe constructive, le personnel public va constituer une bureaucratie dangereuse pour la société et pour le gouvernement populaire ».

GOVERNMENT AS AN EMPLOYER AND TRADE UNIONISM

There is a growing tendency among civil employees to organize and to join the general labour movement. On the other hand, the government and certain important sections of public opinion are afraid of some consequences that collective bargaining might have, especially on the authority of the government as an employer.

There is no reason why civil employees should not get substantially the same conditions as workers from private business. International agreements have recognized the right of association to every employee, including those working for governments, and the consequent right to bargain collectively their conditions of employment. Of course this right is to be exercised in different ways, according to special circumstances.

The theory that civil servants should work under the unlimited and uncontrolled authority of the State, without a voice in the determination of their working conditions, is obsolete and totalitarian. As far as labour legislation and collective bargaining rights are concerned, the distinction should not be made between public and private workers, but between essential services for the nation and all the others. In some cases, government services are far less important and vital to the country than some others performed by private firms; in other cases, the government and private business are in direct competition.

One of the reasons for denying to civil servants the right to full collective bargaining is the fear that such an action would give them such power as to overcome democratic government control on public administration. As a matter of fact, unionism and collective bargaining have had the opposite effects when and where civil employees have enjoyed their full rights.