

## Relations industrielles Industrial Relations



### *Collective Bargaining in Public Employment and the Merit System*, Washington, D.C. 20210, U.S. Department of Labor, Labor-Management Services Administration Office of Labor-Management Policy Development, 1971, 114 pp.

Jean Boivin

Volume 27, Number 4, 1972

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/028348ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/028348ar>

[See table of contents](#)

#### Publisher(s)

Département des relations industrielles de l'Université Laval

#### ISSN

0034-379X (print)

1703-8138 (digital)

[Explore this journal](#)

#### Cite this review

Boivin, J. (1972). Review of [*Collective Bargaining in Public Employment and the Merit System*, Washington, D.C. 20210, U.S. Department of Labor, Labor-Management Services Administration Office of Labor-Management Policy Development, 1971, 114 pp.] *Relations industrielles / Industrial Relations*, 27(4), 793–795. <https://doi.org/10.7202/028348ar>

Tous droits réservés © Département des relations industrielles de l'Université Laval, 1972

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

<https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/>

**Érudit**

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

<https://www.erudit.org/en/>

me d'une clause et celles portant sur ses divers modes d'application (substantive détermination *versus* procédures).

Pour découvrir la portée exacte d'une clause ou encore lever l'ambiguïté qui entoure la signification d'un terme, l'arbitre peut considérer les discussions qui ont présidé à sa rédaction. Le chapitre IX aborde ce sujet en montrant les difficultés que comporte l'utilisation de l'histoire des négociations lorsque l'arbitre doit apprécier la preuve faite devant lui et rendre sa décision.

Puisque l'arbitrage est un mécanisme quasi-judiciaire de solution des conflits, les règles de la preuve ne s'appliquent pas avec autant de rigueur qu'on le fait dans les cours de justice. Le chapitre X traite de la nature de l'information qui peut être mise en preuve. De nombreux cas viennent illustrer la manière dont les arbitres se servent des règles de la preuve.

Sans substituer son jugement à celui de l'employeur, l'arbitre doit dans beaucoup de cas procéder à une révision d'une décision de l'employeur pour s'assurer qu'elle ne constitue pas un abus de pouvoir de la part de ce dernier dans l'exercice de ses « prérogatives directoriales ». Ces cas nombreux relèvent de l'exercice du pouvoir disciplinaire de l'employeur et ceci fait l'objet du chapitre XI.

Au premier abord, le chapitre XII apparaît un peu comme un hors d'œuvre puisqu'il traite de la négociation collective dans le secteur public. Cependant, les auteurs veulent faire ressortir les similitudes et les différences entre les deux secteurs au plan de l'arbitrage des griefs.

Les chapitres XIII et XIV traitent des dispositions légales de l'arbitrage des griefs aux Etats-Unis. Avec les appendices, il constitue environ le tiers de l'ouvrage. Ceci s'explique facilement lorsqu'on considère le rôle important qu'a joué la Cour Supérieure des Etats-Unis dans l'établissement d'une démarcation entre le rôle des cours de justice et celui des arbitres dans le domaine de l'arbitrage. La trilogie des travailleurs de l'acier (*United Steel Workers v. American Manufacturing Co., Warrior and Gulf Navigation Enterprise, Wheel and Car Corp.*) nous fournit un enseignement assez complet sur le pouvoir de révision des cours de justice.

Ces décisions ont contribué à préciser en l'élargissant le pouvoir des arbitres.

Il y aurait peut-être lieu de dresser un parallèle entre ces jugements et celui de la Cour Suprême du Canada dans le cas de Port Arthur Authority.

Une discussion entre les deux auteurs fait l'objet du dernier chapitre. Elle porte sur l'habileté qu'un arbitre doit démontrer dans l'application des principes, sur la difficulté de former des arbitres, sur les caractéristiques qui permettent de distinguer un arbitre chevronné d'un débutant.

Cet ouvrage m'apparaît un des meilleurs publiés à ce jour sur l'arbitrage des griefs puisqu'il couvre des points importants et élémentaires que ne peuvent ignorer ceux qui sont directement ou indirectement impliqués dans la solution des mécontentements qui surgissent au moment de l'administration de la convention collective. Cependant, une lecture intelligente du livre doit être complétée par d'autres travaux qui présentent et commentent la situation particulière qu'occupe l'arbitrage des griefs dans notre droit du travail québécois.

Laurent BELANGER

**Collective Bargaining in Public Employment and the Merit System**, Washington, D.C. 20210, U.S. Department of Labor, Labor-Management Services Administration, Office of Labor-Management Policy Development, 1971, 114 pp.

Cette publication du Ministère du travail fédéral des Etats-Unis examine l'impact de la négociation collective sur le système d'évaluation au mérite (*merit system*) dans les Etats et les municipalités de ce pays. Les auteurs s'interrogent à savoir si les deux institutions peuvent co-exister ou bien si, avec le temps, l'une ne finira pas par avoir préséance sur l'autre. La contribution fondamentale de cet ouvrage est sans doute la synthèse systématique des principales recherches effectuées sur cet aspect trop peu connu mais très important du régime de relations du travail dans la fonction publique.

Au point de départ, on distingue avec précision deux concepts qui, pour les profanes, sont presque devenus synonymes avec le temps: le **principe** d'évaluation au mérite (« *merit principle* ») et le **système** d'évaluation au mérite (« *civil service* » ou « *merit system* »). Dans le premier cas, on réfère tout simplement à la nécessité de promouvoir l'efficacité

gouvernementale et d'améliorer le statut du fonctionnaire en le protégeant de l'ingérence politique dans la sélection et le maintien de son emploi. Au fur et à mesure que le **principe** d'évaluation au mérite trouva une acceptation générale, sa mise en application aboutit au présent **système** d'évaluation au mérite (appelé également la méritocratie) qui en vint à recouvrir toute la réalité de la gestion du personnel au sein de la fonction publique.

Les auteurs, se basant sur l'avis d'experts dans ce domaine, sont d'avis que la négociation collective dans la fonction publique n'est possible que si les exigences du **principe** d'évaluation au mérite sont séparées administrativement des autres fonctions de personnel associées au **système** d'évaluation au mérite.

La position des syndicats ou associations de fonctionnaires est claire : ils sont en faveur du **principe** de l'évaluation au mérite dans le recrutement, la sélection et la promotion mais, en même temps, ils reconnaissent que le **système** d'évaluation au mérite n'est plus le protecteur des intérêts des fonctionnaires et que les administrateurs de ce système sont effectivement du côté de la gérance où les décisions sont prises de façon unilatérale et d'une façon paternaliste.

Il semble, d'autre part, que les diverses législations américaines soient une source de confusion et de conflit dans la manière où elles ont superposé un régime de négociation collective par dessus le système d'évaluation au mérite. Certaines législations donnent préséance à une institution plutôt qu'à l'autre, mais même là, il demeure une zone grise, un « no man's land » où l'on ne sait pas qui a juridiction sur quoi.

En réponse à la question posée initialement quant à l'impact de la négociation collective sur le système d'évaluation au mérite, les auteurs classent les diverses recherches et opinions en trois catégories : un premier groupe croit le conflit entre les deux institutions irréconciliables et estime que leur évolution respective se soldera par la victoire de l'une sur l'autre. Un second groupe ne voit aucun conflit et considère les deux institutions parfaitement réconciliables. Enfin, un troisième groupe, qui semble rallier la majorité des opinions dont celles des auteurs admet qu'il y a un conflit potentiel et réel mais prédit une forme de

coexistence pacifique entre les deux institutions.

Dans le reste de leur étude, Jerry Lelchook et Herbert J. Lahne, soulèvent et analysent des problèmes très pertinents. D'abord, ils discutent du rôle que doit jouer la Commission de la fonction publique. Doit-elle être l'agent négociateur et un instrument de la gérance ou bien ne doit-elle pas plutôt se limiter à protéger, en toute neutralité, le **principe** de l'évaluation au mérite. Encore une fois, on rappelle l'insouciance de plusieurs législations qui n'ont pas voulu trancher statutairement cette question.

Une autre série de problèmes analysés dans cette étude regarde le champ de la négociation (les sujets qui peuvent faire objet de négociation) et les droits de la gérance. Il y a ensuite la détermination des unités de négociation. Lelchook et Lahne soulignent à juste titre que cette question revêt un aspect particulier dans la fonction publique. En fait, trois séries de problèmes sont soulevés dans la détermination des unités de négociation. En premier lieu, il semble inacceptable, sur le plan de l'uniformité administrative, de découper une multitude de petites unités de négociation qui auraient pour effet de bouleverser les systèmes de compensations et d'avantages sociaux et de détruire le concept traditionnel d'uniformité dans la fonction publique. Ensuite, la détermination des unités de négociation peut avoir un impact sur les plans de classification et la structure des traitements si la classification des individus fait l'objet de négociations entre les parties. Même si dans la plupart des cas, la direction possède des prérogatives unilatérales dans ce domaine, on retrouve certaines situations où les syndicats peuvent se faire entendre et en arriver à formuler des recommandations conjointes avec l'autorité compétente. Enfin, un troisième problème touche à la structure du gouvernement elle-même. Une petite unité de négociation qui serait « normalement » appropriée peut ne pas l'être si les cadres n'ont aucune autorité discrétionnaire. Il semble qu'aux Etats-Unis, les syndicats cherchent à fragmenter le plus possible les unités de négociation alors que les administrateurs publics désiraient une plus grande consolidation. Un fait demeure cependant : il est très difficile de réconcilier les unités de négociation avec la structure d'autorité dans l'entreprise

publique parce que celle-ci est beaucoup plus diffuse que dans l'entreprise privée.

La dernière question traitée par Lechocook et Lahne n'est pas la moindre. Il s'agit de la sécurité syndicale. En théorie, le principe de l'évaluation au mérite ne peut tolérer aucun mécanisme qui forcerait un fonctionnaire à faire partie d'un syndicat ou à payer une cotisation syndicale comme condition préalable à l'obtention ou au maintien d'un emploi dans la fonction publique. Pourtant, avec les progrès effectués par le syndicalisme, on retrouve dans certaines juridictions des clauses d'atelier syndical imparfait et, en de rares occasions aux États-Unis, des clauses de sécurité syndicale de type « formule Rand », même si dans la plupart des cas de telles clauses sont défendues par la loi. Pour les auteurs qui reconnaissent la contribution positive de ces clauses sur la stabilité de la relation employeur-syndicat, il semble que les clauses de type « formule Rand » (« agency shop ») présentent un heureux compromis. Ils vont même jusqu'à prédire que de telles clauses connaîtront beaucoup de popularité dans un proche avenir. Si l'on se réfère à l'expérience du Québec qui constitue le laboratoire expérimental par excellence des relations du travail dans le secteur public en Amérique du Nord, ils ont sans doute raison.

Jean BOIVIN

**Collective Bargaining in Government** (Readings and Cases) by J. Joseph Loewenberg and Michel H. Moskow, Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice-Hall, Inc., 1972, 362 pp.

**Collective Bargaining in Government** est un recueil de textes et de cas sur les relations du travail dans le secteur public des États-Unis. Ce livre ne présente aucun article nouveau mais il a le très grand avantage d'être un condensé des meilleurs ouvrages écrits sur le sujet au cours des cinq dernières années.

Le premier chapitre donne une idée d'ensemble du secteur public, tant du point de vue de l'évolution de l'emploi et de l'évolution de la syndicalisation que du cadre juridique dans lequel se déroulent les relations du travail. Il contient également un article de Neil W. Chamberlain qui fait très bien ressortir les différences entre le secteur public et le secteur privé.

Le second chapitre décrit les parties engagées dans le processus de négociation collective. Par exemple, on y retrouve des monographies de l'**American Federation of Government Employees (AFGE)**, de l'**American Federation of State, County and Municipal Employees (AFSCME)**, de l'**American Federation of Teachers (AFT)** et de la **National Education Association (NEA)**, qui sont sans doute les quatre plus grandes organisations de travailleurs du secteur public aux États-Unis. Il y a également une description de certaines agences gouvernementales telle l'**Office of Collective Bargaining (OCB)** de la ville de New York ainsi qu'une discussion des arguments militant en faveur et contre la couverture des employés du secteur public par les mêmes organismes administratifs (v. g. Commission des relations du travail) qui ont juridiction sur le secteur privé.

Le chapitre troisième s'adresse au processus de négociation comme tel : détermination des unités de négociation, le champ de la négociation, le rôle des arbitres dans le règlement des griefs résultant de l'application des conventions collectives.

Le quatrième chapitre contient diverses études de cas se rapportant à des événements qui ont marqué l'histoire des relations du travail dans le secteur public américain : la grève des éboueurs de Memphis en 1968, au cours de laquelle le pasteur Martin Luther King fut assassiné ; la grève des policiers de Boston de 1919 ; la grève des employés des postes de 1970, etc.

Le cinquième chapitre présente un intérêt particulier pour les lecteurs familiers avec l'expérience québécoise car il traite des aspects politiques de la négociation dans le secteur public.

Quant au chapitre sixième, il fait le point sur le sujet très controversé aux États-Unis qu'est la grève, qu'elle soit légale ou illégale. Après avoir dressé un bilan de l'évolution du nombre de grèves entre 1958 et 1969, le chapitre six présente les meilleurs articles qui traitent des arguments favorables et défavorables au droit de grève pour les employés du secteur public. On y discute également de l'efficacité de certains substituts au droit de grève qui ont été essayés dans quelques états de même que des plus récentes propositions telles le « Final Offer Selection Procedure » dans lequel un arbitre