

Détermination des salaires dans la fonction publique fédérale américaine : applicabilité au Québec

Salary Determination in the US Federal Service: Applicability to Québec

Luc Bessette

Volume 32, Number 2, 1977

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/028780ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/028780ar>

[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 article

Bessette, L. (1977). Détermination des salaires dans la fonction publique fédérale américaine : applicabilité au Québec. *Relations industrielles / Industrial Relations*, 32(2), 161–171. <https://doi.org/10.7202/028780ar>

Article abstract

The purpose of this article is to identify the characteristics of the American federal pay system, compare it with the Québec System and assess the possibilities of application.

The 1964 Labour Code gave the same bargaining advantages to both the employees in Québec's public sector and the employees in Québec's private sector. In addition, the right to strike was granted to all employees in the public sector except municipal police officers and firemen, peace officers and members of the Québec Police Force. However, the Cabinet retained the right to institute a commission of inquiry if it believed that an impending or existing strike could endanger public health or security and, through the Attorney General, to request a judge of the Superior Court to issue a temporary injunction to prevent or end a strike (sec. 99).

In the American federal civil service, the right of association and the right to make representations, individually or collectively, to Congress, was granted as early as 1902 under the Lloyd-La Follette Act. Until 1961, the American Congress had always excluded federal employees from labour legislation and refused to give them the right to engage in collective bargaining and the right to strike.

In spite of several amendments to the legislation since 1962, Congress has always jealously guarded its authority over salary determination and working conditions, but the Federal Pay Comparability Act of 1970 meanwhile provided for consultation with the unions for determining salary rates.

During the last two negotiations, the Québec Government used the principle of the « average salary paid in Québec » in defining its salary policy. This principle is not included in the legislation. During the last round of negotiations, it was the subject of a declaration by the Minister of the Public Service Department at the *Conférence sur les bénéfices sociaux à Québec* and was reiterated in a press release on the progress of negotiations. In the United States, the principle of salary comparison between the private sector and the American federal civil service is found in the legislation.

The Federal Salary Reform Act of 1962, the Federal salary Reform Act of 1967 and the Federal Pay Comparability Act of 1970 all provided for salary determination mechanisms and the unions' right to recommend salary rates.

These acts stipulate that salary rates in the federal civil service must be comparable to those in the private sector.

The principle of comparison was included in legislation governing blue-collar-workers as early as 1861. Before 1968, there was no coordination between government departments and agencies; consequently, comparable rates for similar functions in a given geographical area could not be set.

In July 1968, the Coordinated Federal Wage System replaced the numerous revision boards by a central government agency. The system gave unions representation on investigation and salary determination teams and committees.

The previous section implies the creation of a neutral body which makes research data available to the two negotiating parties.

Today the unions and the employer in Québec each have their own research services and conduct their own surveys. The data obtained are used to support offers and demands at the bargaining table and are not made available to both parties.

During the past decade, the American federal civil service has set up mechanisms to determine the salaries of white-collar and blue-collar workers which involve gathering data on salaries in consultation with the unions.

The Federal Salary Reform Act of 1962 suggested that there be an annual survey of salaries paid in the private sector in order to determine the salaries of federal white-collar workers performing similar duties. Pursuant to the Federal Pay Comparability Act of 1970, the results of this annual survey became the basis used to determine the salaries of white-collar workers.

In the case of blue-collar workers, the Coordinated Federal Wage System gave unions representation on the salary survey team and entrusted a single government agency with the analysis and interpretation of statistics.

Therefore, the American federal civil service has brought new elements to the discussion on the definition of a labour relations system in the Québec public and para-public sectors. One should not, however, expect these to be magic solutions which can be copied and applied rapidly and indiscriminately. American institutions and democratic processes are the result of continuous evolution in a social and labour climate which differs greatly from that of Québec and their success rests to a large extent on this fact.

Détermination des salaires dans la fonction publique fédérale américaine

Applicabilité au Québec

Luc Bessette

Cet article cherche à cerner des relations du travail dans les secteurs public et parapublic, à tracer un parallèle avec le système québécois et à y voir les possibilités d'application.

SYNDICALISATION ET NÉGOCIATION COLLECTIVE

Avant l'adoption du code du travail en 1964, le secteur de la fonction publique du Québec n'avait pas le droit de négocier. Leurs salaires et leurs conditions de travail étaient déterminés par le Lieutenant-gouverneur en conseil, sur recommandation de la Commission du service civil, après approbation des crédits supplémentaires par l'Assemblée législative s'il y avait augmentation de dépenses (*Loi du service civil* de 1943)¹. La Commission du service civil jouait le rôle d'un conseil d'arbitrage et le droit d'association se limitait aux organisations formées exclusivement de membres d'une même catégorie d'employés et non associées à d'autres associations (*Loi des différends — 1843*)². L'association des employés civils faisait informellement des recommandations sur les salaires et conditions de travail au Premier Ministre. Par contre, cette association avait le pouvoir de recommandation pour la nomination d'un des commissaires de la Commission du service civil.

Les employés du secteur parapublic avaient le droit de négocier en vertu de la *Loi des relations ouvrières* de 1944³. Mais en vertu de

BESSETTE, L., Directeur des enquêtes, Bureau de recherche sur la rémunération, Gouvernement du Québec

¹ S.Q. 1943, 7 Geo VI, C 9

² S.Q. 1944, 8 Geo VI, C 31

³ S.Q. 1944, 8 Geo VI, C 30

la *Loi des différends entre les services publics et leurs salariés* de 1944², le droit de grève était interdit et la sentence arbitrale obligatoire. Entre 1946 et 1959, le droit de soumettre leurs différends de négociation à l'arbitrage a été retiré aux enseignants ruraux.

Le *Code du travail* de 1964 accorda les mêmes avantages en matière de négociation aux employés des secteurs public et privé. En plus, le droit de grève était accordé à tous les employés des secteurs publics, à l'exception des policiers et des pompiers municipaux, des agents de la paix et de la Sûreté du Québec. Le Cabinet se gardait, par contre, le privilège d'instituer une commission d'enquête s'il croyait que la grève menaçante ou déjà en cours pouvait mettre en danger la santé ou la sécurité publique et de demander, par l'intermédiaire du procureur général, à un juge de la Cour supérieure, d'émettre une injonction temporaire pour empêcher la grève ou y mettre fin (art. 99)⁴.

Comparons maintenant cette situation avec la réalité de la fonction publique fédérale américaine. Le droit d'association et de faire des représentations individuellement ou collectivement, auprès du Congrès, a été reconnu dès 1902, par le *Lloyd-La Follette Act*. Jusqu'en 1961, le Congrès américain a toujours exclu les employés fédéraux des législations du travail et refusé le droit à la négociation collective et à la grève. Au niveau administratif, l'attitude des administrateurs variait grandement, allant de l'ignorance ou de la négation du syndicat jusqu'à la reconnaissance de facto du droit de négocier.

En 1962, le Président Kennedy signa l'arrêté 10988. Cet arrêté donnait aux employés le droit de joindre ou de ne pas joindre un syndicat et aux organisations syndicales représentant la majorité des employés, le droit de négocier avec l'administration les matières, les pratiques et les politiques affectant les conditions de travail des employés et de les écrire dans une convention. Par contre, cet arrêté dérogeait radicalement, par certains aspects, des législations du travail affectant le secteur privé. Premièrement, le rôle et l'autorité de la gérance étaient explicitement protégés. En effet, cet arrêté donnait à la gérance la responsabilité de déterminer les unités de négociation et, en cas de conflits sur la détermination des unités de négociation, accordait l'arbitrage consultatif sur demande des deux parties. Les procédures de règlement de griefs devenaient négociables, mais la dernière étape de l'arbitrage se limitait à un arbitrage consultatif où la gérance était juge et partie. De

⁴ 20^e Congrès des relations industrielles de l'Université Laval, *Le code du travail du Québec (1965)*, Québec, 1965, 271 pages

plus, les ententes négociées devaient être soumises à l'approbation du chef de l'agence gouvernementale ou du ministère et inclure une clause des droits de gérance. Deuxièmement, le champ de la négociation était limité par les lois en vigueur, les réglementations existantes, la clause des droits de la gérance et certaines exemptions spécifiques à une agence comme sa mission, son budget, son organisation, l'utilisation de son personnel et ses techniques de travail. Troisièmement, cet arrêté était une loi administrative et donc sujet à révision ou révocation à la discrétion du Président. Finalement, l'arrêté imposait aux syndicats une représentativité de 60% pour lui assurer le droit exclusif de représentation pour un groupe d'employés⁵.

Cet arrêté fit l'objet de critiques et de revendications de la part des syndicats et en 1969, l'arrêté en conseil 11491 révoquait cet arrêté et y apportait les améliorations suivantes. Premièrement, il modifiait le mode de détermination des unités de négociation, conformément aux lois et réglementations en application dans le secteur privé. Deuxièmement, il redéfinissait le champ de négociation pour y inclure les changements technologiques, les procédures de règlement de griefs, l'arbitrage des griefs et l'introduction d'une procédure d'appel pour résoudre les problèmes de champ de négociation et finalement, la mise sur pied de mécanismes de solution des impasses de négociation des clauses normatives. Par contre, cet arrêté continuait de refuser aux employés fédéraux et à leurs syndicats, le droit de grève et le droit de négocier les salaires et les avantages d'emploi⁶.

En 1971, à la suite d'une grève, le « Postal Reorganization Act » excluait les Postes de l'arrêté 11491 et donnait aux postiers tous les droits dont jouissaient le secteur privé, sauf le droit de grève. Une grève des contrôleurs aériens, la même année, ne suscita pas un effet d'entraînement, mais l'arrêté 11491 était dorénavant considéré comme dépassé par certains chefs syndicaux.

En septembre 1971, le Président Nixon amendait cet arrêté en promulguant l'arrêté 11616. Ces amendements permettaient la négociation durant les heures de travail, rendaient obligatoires des procédures de

⁵ United States Code, *Employee-Management Cooperation in the Federal Service Executive Order no 10988*, January 19, 1962, 27 F.R. 551, Congressional and Administrative News, 87th Congress — Second Session, p. 4269 — 4273.

⁶ United States Code, *Labor-Management Relations in the Federal Service, Executive Order no 11491*, October 31, 1969, 34 F.R. 17605, Congressional and Administrative News, 91th Congress — First Session, p. 2948 — 2959

règlement de griefs dans toutes les nouvelles conventions, renforçaient l'autorité du secrétaire adjoint au Travail dans les cas de pratiques illégales de travail et permettaient l'arbitrage de griefs sur demande d'une des parties. Le Congrès gardait donc jalousement son autorité dans le domaine de la détermination des salaires et des conditions de travail⁷. Il faut noter que le *Federal Pay Comparability Act of 1970* avait prévu entre temps des processus de consultations avec les syndicats lors de la détermination des taux de salaire.

Deux autres arrêtés allaient suivre. L'arrêté 11636, signé par le Président Nixon, le 17 décembre 1971, réglait les relations ouvrières-patronales, dans le service extérieur des États-Unis⁸. L'arrêté 11838, signé par le Président Ford, le 6 février 1975, avait pour but d'étendre le champ des relations ouvrières-patronales en élargissant le nombre des matières négociables et en précisant le mode de solution et les champs d'application de la procédure des griefs. Cet arrêté facilitait la détermination des unités de négociation existantes, sans vote de représentation, dans les cas où les deux parties étaient d'accord et réduisait aux cas nécessaires le droit de veto des niveaux supérieurs sur les éléments conflictuels des décisions locales. Il reconnaissait le droit à la négociation des politiques du personnel et avantages de travail non couverts par les lois existantes et étendait le champ de négociation de la procédure du règlement de griefs⁹.

Une comparaison sommaire entre le système québécois et américain montre que les syndicats représentant les employés des secteurs public et parapublic du Québec ont une nette avance sur leurs confrères américains. En effet, les syndicats québécois ont acquis depuis les premières heures, le droit de négocier la grande majorité des avantages salariaux et conditions de travail. À l'heure où on revendique, entre autres, le droit de négocier la classification dans la fonction publique, il est peu probable que ces syndicats acceptent un recul et confient à

⁷ United States Code, *Amending Executive Order no 11491, Relating to Labor-Management Relations in the Federal Service*, Executive Order no 11616, August 28, 1971, 36 F.R. 17319, Congressional and Administrative News, 92nd Congress — First Session, p. 2578 — 2580

⁸ United States Code, *Employee-Management Relations in the Foreign Service of the United States*, Executive Order no 11636, December 24, 1971, 36 F.R. 24901, Congressional and Administrative News, 92nd Congress — First Session, p. 2599 — 2606

⁹ United States Code, *Amending Executive Order 11491, as Amended by Executive Orders 11616 and 11636*, Relating to Labor Management Relations in the Federal Service February 7, 1975, 40 F.R. 5744; February 20, 1975, 40 F.R. 7391, Congressional and Administrative News, p. 201 — 204

l'Assemblée nationale la responsabilité de décider unilatéralement de leurs salaires et conditions de travail. D'ailleurs l'expérience fédérale-américaine des deux dernières années, n'a rien pour rassurer ces syndicats. En effet, en 1975, même si une augmentation de 8.66% était due, en vertu du principe de la comparaison juste, le Congrès et le sénat ont approuvé une suggestion de 5% du Président Ford. En 1976, le Président planifiait de limiter les augmentations à 5% pour donner l'exemple dans la lutte contre l'inflation. Pour ce qui est du droit de grève, peu de gens sont prêts à le retirer aux syndicats québécois de la fonction publique et parapublique avant d'avoir trouvé une solution socialement acceptable. Le système américain ne nous apporte pas de solution dans ce domaine.

PRINCIPE DE LA COMPARAISON JUSTE

Au cours des deux dernières négociations, le gouvernement du Québec a utilisé dans la définition de sa politique salariale le principe de la « moyenne généralement observée au Québec ». Ce principe n'est pas inscrit dans une loi. Lors de la dernière ronde, ce principe a fait l'objet d'une déclaration ministérielle lors de la 7^e Conférence sur les bénéfices sociaux à Québec¹⁰ et a été réitéré à l'occasion d'un communiqué de presse, sur l'état des négociations¹¹.

Aux États-Unis, le principe de la comparaison salariale, entre le secteur privé et la fonction publique fédérale américaine, est inscrit dans des lois. Pour mieux illustrer cette situation, le cas des cols blancs et des cols bleus seront étudiés.

Avant 1962, les ajustements de salaire des cols blancs étaient peu fréquents, habituellement inadéquats et non structurés. En 1957, une étude recommanda une échelle nationale de salaires avec un écart adéquat et uniforme entre chaque niveau. Cette échelle devait être ajustée périodiquement sur la base de taux de salaire payés à l'extérieur de la fonction publique fédérale. Il en résulta le *Federal Salary Reform Act of 1962*. Cette loi acceptait le principe du salaire comparable et mettait l'accent sur les principes « Salaire égal pour travail égal » et « Salaire distinctif pour un travail différent ». Si la loi de 1962 établissait le principe de la comparaison externe, le *Federal Salary Reform Act of 1967* prévoyait un rattrapage des salaires avec l'entreprise privée

¹⁰ *Le Devoir*, Montréal, mardi le 17 septembre 1974

¹¹ Communiqué du Ministre de la fonction publique, Québec le 14 août 1975

et le *Federal Pay Comparability Act of 1970* les mécanismes de détermination des salaires et la participation des syndicats dans la recommandation des taux de salaire.

La loi de 1970 requérait que les taux de salaire de la fonction publique fédérale soient comparables aux taux du secteur privé, ce qui excluait les villes et les états. Cette politique déterminait que les comparaisons seraient faites sur la base des données nationales et que l'enquête couvrirait toutes les catégories d'établissements qui employaient suffisamment de travailleurs dans les occupations enquêtées pour influencer les résultats observés. Il était entendu que le salaire devait avoir la même définition dans le secteur privé que dans le secteur gouvernemental et excluait les cas où des conditions de travail et des modes spéciaux de rémunération se substituaient aux salaires de base. En janvier 1976, le rapport Rockefeller a suggéré des changements à cette politique, comme par exemple, le fait d'étendre le principe de la comparaison aux avantages et conditions de travail. En plus, le rapport suggérait des taux sur une base locale ou régionale, pour les techniciens et les employés de bureau et l'inclusion des états, des villes et des établissements de plus petite taille dans l'échantillon¹².

Pour les cols bleus, le principe de la comparaison a été inscrit dans une loi dès 1861. Jusqu'en 1968, il n'y eut pas de coordination entre les agences et ministères gouvernementaux pour en arriver à des taux comparables pour des emplois semblables, dans une même région géographique. Pour bien comprendre la situation, il faut réaliser que le pouvoir de déterminer les salaires des cols bleus appartenait aux chefs des agences et ministères fédéraux. En effet, en vertu du *Classification Act of 1949*, le salaire de ces employés était révisé annuellement, sur la base des salaires payés sur les marchés locaux extérieurs à la fonction publique fédérale.

En juillet 1968, le *Coordinated Federal Wage System* remplaçait les multiples bureaux de révision des différents ministères et organismes par une agence gouvernementale centrale. Il offrait aux syndicats le droit de représentation sur les équipes et comités d'enquêtes et de détermination des salaires¹³.

Une comparaison entre le système fédéral américain et le système québécois montre un écart significatif. En effet, les américains ont

¹² United States Code, *Federal Pay Comparability Act of 1970*, Section 5301 of Title 5, 91st Congress, H.R. 13000, January 8, 1971

¹³ William J. LANGE, « The Federal Wage Board System of the United States Government », *Public Personnel Review*, October 1971

inscrit, dans des lois, le principe de la comparaison avec le marché extérieur et les modalités de cette comparaison. Au Québec, le problème est encore sans solution. En effet, alors que l'employeur se définit comme un employeur moyen, les syndicats souhaiteraient que le gouvernement se comporte comme un chef de file avec des préoccupations sociales (salaire minimum garanti relié à la notion de seuil de pauvreté, réduction des écarts salariaux entre les catégories d'employés, etc.). Au moment où l'employeur n'a pas précisé les notions d'«employeur moyen» et de «moyenne des bons employeurs», certains syndicalistes refusent le principe même de la comparaison avec le marché sous prétexte que les statistiques recueillies ne seraient que le reflet de l'exploitation capitaliste. Il n'en demeure pas moins que la comparaison externe a été la pierre d'achoppement des deux dernières négociations. Le gouvernement québécois aura intérêt, dans un futur très rapproché, à négocier avec les syndicats le principe de la comparaison juste, d'en déterminer les modalités et de traduire le tout dans une entente, un contrat social ou une loi, sinon la prochaine ronde risque d'être un dialogue de sourds. Le système américain nous propose des solutions.

BUREAU DE RECHERCHE SUR LA RÉMUNÉRATION

La résultante de la section précédente est la mise sur pied d'un organisme neutre qui fournirait des données de recherche aux deux parties à la négociation.

Présentement au Québec, les syndicats et l'employeur ont leurs propres services de recherche et conduisent leurs propres enquêtes. Ces données servent de base pour étayer leurs demandes et leurs offres à la table de négociation et ne font pas l'objet d'un échange d'information entre les parties.

La fonction publique fédérale américaine a mis sur pied, durant la dernière décennie, des mécanismes de détermination des salaires des cols blancs et des cols bleus qui impliquent des processus de collecte de données salariales en consultation avec les syndicats.

Le *Federal Salary Reform Act of 1962* proposait la mise sur pied d'une enquête annuelle qui fournirait les salaires du secteur privé, pour déterminer les salaires des cols blancs fédéraux occupant des postes semblables. En vertu du *Federal Pay Comparability Act of 1970*, les résultats de cette enquête devenaient la base pour la détermination des salaires des cols blancs.

Cette enquête porte le nom de « National Survey of Professional, Administrative, Technical and Clerical Pay » et est conduite annuellement par le *U.S. Bureau of Labour Statistics*. Le rôle du *B.L.S.* se limite à conduire l'enquête et à conseiller techniquement sur la possibilité ou non de faire les changements proposés à l'enquête.

La loi de 1970 prévoyait la formation du *Federal Employees Pay Council*. Cet organisme, composé de représentants des syndiqués de la fonction publique, formule des commentaires sur la couverture occupationnelle et industrielle de l'enquête P.A.T.C., sur le processus de comparaison des taux de la fonction publique avec le secteur privé et sur les ajustements de salaire nécessaires pour respecter le principe de la comparaison juste. Ces commentaires des syndicats sont attachés à la recommandation du *President agent* au Président. Ces commentaires et les recommandations de l'agent font l'objet d'une révision par un comité d'experts externes à la fonction publique représentant les intérêts du public. C'est à partir de tous ces documents que le Président prend une décision et la soumet au Congrès et au Sénat¹⁴.

Dans le cas des cols bleus, le « Coordinated Federal Wage System » offrait aux syndicats le droit de représentation sur l'équipe des enquêtes salariales et confiait à une agence gouvernementale unique l'analyse et l'interprétation des statistiques.

Ce nouveau système allait fonctionner à partir de l'action de six entités administratives différentes. La Commission du service civil se voyait confier la responsabilité de définir les standards pour les enquêtes, de définir le système d'évaluation des tâches, de mettre sur pied la réglementation gouvernementale de l'administration des salaires et d'autoriser des échelles spéciales. Le « National Wage Policy Committee », un comité paritaire, avait la responsabilité de la révision et de la recommandation des politiques de base et des règles régissant le système. Les « Lead Agencies », des entités patronales, étaient responsables de la planification et de l'exécution des enquêtes salariales, de l'analyse des résultats et de la proposition des nouvelles échelles et allaient travailler en conjonction avec le *B.L.S.* Deux unités paritaires, le « Agency Wage Committee » et le « Local Wage Survey Committee », avaient la responsabilité de la bonne marche des enquêtes, alors que le « Host Installation », unité désignée par les « Lead Agencies », avait la responsabilité de fournir les ressources cléricales et techniques¹⁵.

¹⁴ Déjà cité, note 12

¹⁵ Déjà cité, note 13

Comme on peut voir, les syndicats fédéraux américains ont des pouvoirs de recommandation et non de décision au niveau des enquêtes et des propositions salariales. L'aspect intéressant dans le système américain, est la recherche d'un consensus entre le syndicat et la partie patronale au niveau du processus d'enquête et l'utilisation des mêmes données pour faire leurs recommandations. Un tel système pré-supposerait au Québec, une entente entre la partie patronale et syndicale, sur le principe de la comparaison et la création d'un organisme objectif d'enquêtes au service du syndicat et du patron. Le tout devra être mis sur pied dans un cadre légal et social qui donnerait une crédibilité et une efficacité à cet organisme. Ceci pré-supposerait donc que les deux parties acceptent de se retirer du champ des enquêtes et utilisent les enquêtes de cet organisme comme seule source de données pour la solution des conflits.

CONCLUSION

La fonction publique fédérale américaine apporte donc des éléments nouveaux à la discussion sur la définition d'un système des relations de travail, pour la fonction publique et parapublique québécoise. Cet article en a étudié trois.

Il faudrait éviter d'y voir des solutions magiques qui peuvent être copiées et implantées rapidement et sans discernement. Les institutions américaines et leurs processus sont la résultante d'une évolution lente, dans un climat social et syndical très différents du Québec et leurs succès reposent en grande partie sur cette réalité. Par contre, rien ne nous empêche de s'inspirer de ces expériences comme point de départ d'une discussion honnête entre le gouvernement et les syndicats. Cette négociation risque d'être longue et ardue parce qu'elle implique une confiance mutuelle entre les parties, ce qui n'existe pas présentement.

RÉFÉRENCES

- William J. LANGE, «The Federal Wage Board System of the United States Government», *Public Personnel Review* — Vol. XXXII, no 4 — October 1971, pp. 238-245
- Harry A. DONOIAN, «A New Approach to Setting the Pay of Federal Blue Collar Workers», *Monthly Labor Review* — Vol. 92, no 4 — Avril 1969, pp. 30-34
- Thomas C. MOBLEY, «Use of B.L.S. Survey Data in Wage Setting at GPQ», *Monthly Labor Review* — Vol. 93, no 4 — April 1970, pp. 66-68

- Raymond C. JACOBSON, «Pay Comparability... How Comparable?», *U.S. Civil Service Journal* — Vol. 14, no 4 — April/June 1974, pp. 9-12
- L. Earl LEWIS, «Federal Pay Comparability Procedures», *Monthly Labour Review* — Vol. 92, no 2 — February 1969, pp. 10-13
- Thomas C. GAVETT, «Policymaking and The Role of Labor Statistics», *Monthly Labour Review* — Vol. 94, no 9 — September 1971, pp. 38-41
- U.S. Civil Service Commission, *The Role of The Civil Service Commission in Federal Labor Relations*, May 1971, pp. 1-58
- Michael H. MOSKOW, J. Joseph LOEWENBERG and Edwar Clifford KOZIARA, *Collective Bargaining in Public Employment*, Random House, New-York, 1970, pp. 19-79
- Richard J. MURPHY, «The Difference of a Decade: The Federal Government», *Public Administration Review* — Vol. XXXIII, no 4 — March/April 1972, pp. 108-113
- Charles M. REHMUS, *Public Employment Labor Relations: An Overview of Eleven Nations*, Ann Arbor Institute of Labor and Industrial Relations, 1975, pp. 19-41
- William M. SMITH, «Federal Pay Procedures and The Comparability Survey», *Monthly Labour Review* — Vol. 99, no 9 — August 1976, pp. 27-31
- Staff Report of the President's Panel on Federal Compensation*, January 1976, pp. 3-105

Salary Determination in the US federal civil service: Applicability to Quebec

The purpose of this article is to identify the characteristics of the American federal pay system, compare it with the Quebec System and assess the possibilities of application.

The 1964 Labour Code gave the same bargaining advantages to both the employees in Quebec's public sector and the employees in Quebec's private sector. In addition, the right to strike was granted to all employees in the public sector except municipal police officers and firemen, peace officers and members of the Quebec Police Force. However, the Cabinet retained the right to institute a commission of inquiry if it believed that an impending or existing strike could endanger public health or security and, through the Attorney General, to request a judge of the Superior Court to issue a temporary injunction to prevent or end a strike (sec. 99).

In the American federal civil service, the right of association and the right to make representations, individually or collectively, to Congress, was granted as early as 1902 under the Lloyd-La Follette Act. Until 1961, the American Congress had always excluded federal employees from labour legislation and refused to give them the right to engage in collective bargaining and the right to strike.

In spite of several amendments to the legislation since 1962, Congress has always jealously guarded its authority over salary determination and working conditions, but the Federal Pay Comparability Act of 1970 meanwhile provided for consultation with the unions for determining salary rates.

During the last two negotiations, the Quebec Government used the principle of the «average salary paid in Quebec» in defining its salary policy. This principle is not included in the legislation. During the last round of negotiations, it was the subject of a declaration by the Minister of the Public Service Department at the *7^e Conférence sur les bénéfices sociaux à Québec* and was reiterated in a press release on the progress of negotiations.

In the United States, the principle of salary comparison between the private sector and the American federal civil service is found in the legislation.

The Federal Salary Reform Act of 1962, the Federal salary Reform Act of 1967 and the Federal Pay Comparability Act of 1970 all provided for salary determination mechanisms and the unions' right to recommend salary rates.

These acts stipulate that salary rates in the federal civil service must be comparable to those in the private sector.

The principle of comparison was included in legislation governing blue-collar-workers as early as 1861. Before 1968, there was no coordination between government departments and agencies; consequently, comparable rates for similar functions in a given geographical area could not be set.

In July 1968, the Coordinated Federal Wage System replaced the numerous revision boards by a central government agency. The system gave unions representation on investigation and salary determination teams and committees.

The previous section implies the creation of a neutral body which makes research data available to the two negotiating parties.

Today the unions and the employer in Quebec each have their own research services and conduct their own surveys. The data obtained are used to support offers and demands at the bargaining table and are not made available to both parties.

During the past decade, the American federal civil service has set up mechanisms to determine the salaries of white-collar and blue-collar workers which involve gathering data on salaries in consultation with the unions.

The Federal Salary Reform Act of 1962 suggested that there be an annual survey of salaries paid in the private sector in order to determine the salaries of federal white-collar workers performing similar duties. Pursuant to the Federal Pay Comparability Act of 1970, the results of this annual survey became the basis used to determine the salaries of white-collar workers.

In the case of blue-collar workers, the Coordinated Federal Wage System gave unions representation on the salary survey team and entrusted a single government agency with the analysis and interpretation of statistics.

Therefore, the American federal civil service has brought new elements to the discussion on the definition of a labour relations system in the Quebec public and para-public sectors. One should not, however, expect these to be magic solutions which can be copied and applied rapidly and indiscriminately. American institutions and democratic processes are the result of continuous evolution in a social and labour climate which differs greatly from that of Quebec and their success rests to a large extent on this fact.