

OFF  
E3P5  
M31  
Ex. 2



Bibliothèque Nationale du Québec

LE MINISTERE DE L'EDUCATION DU QUEBEC  
DIRECTION GENERALE DE LA PLANIFICATION

LA POLITIQUE DES SALAIRES  
DANS LE SECTEUR PUBLIC  
AVEC REFERENCES PARTICULIERES  
AU SECTEUR DE L'ENSEIGNEMENT

Document préparé à l'intention du comité de la Commission du Service civil chargé d'étudier le problème de l'établissement d'une politique gouvernementale des salaires.

par

Nicole Vaillancourt Martin,  
économiste

Québec, le 15 novembre 1964.



Faint, illegible text, likely bleed-through from the reverse side of the page.



TABIE DE MATIERES

Première partie - Nécessité et difficultés relatives à l'établissement d'une politique gouvernementale des salaires.

- A.- Nécessité d'une politique gouvernementale des salaires.
- B.- Difficultés relatives à l'établissement d'une politique.

Deuxième partie - Une politique des salaires et de recrutement du personnel enseignant.

- A.- Les circonstances
- B.- Les objectifs
- C.- L'initiateur de cette politique: le gouvernement provincial.
- D.- Les prérequis à la mise en place d'une telle politique.
- E.- Le contenu d'une politique des salaires pour le secteur de l'enseignement.

Première partie

I.- NECESSITE ET DIFFICULTES RELATIVES A L'ETABLISSEMENT  
D'UNE POLITIQUE GOUVERNEMENTALE DES SALAIRES.

A.- Nécessité d'une politique gouvernementale des salaires.

Dans la société contemporaine où l'importance de l'Etat s'accroît de façon continue, celui-ci, en tant qu'employeur d'une main-d'oeuvre recrutée dans toutes les professions se doit d'élaborer une politique rationnelle et explicite des salaires.

A l'occasion d'une conférence publique sur le sujet,<sup>(1)</sup> on a soulevé le doute sur l'opportunité d'une politique gouvernementale des salaires dans le contexte économique québécois. Il est naturel que l'idée d'une politique des salaires provoque une certaine méfiance. Le jeu des forces économiques a consacré comme réalité une hausse continue des salaires dans le temps, que justifie en partie la croissance du produit et du revenu national per capita. Dans les esprits, une politique des

---

(1) Congrès annuel des relations industrielles tenu à Québec au printemps 1964, et organisé par le Département des Relations industrielles.

salaires qui implique une action sur les mécanismes de marché, est plus ou moins identifiée à la perspective d'un freinage de la croissance des salaires. On craint également qu'une politique des salaires de la part de l'Etat employeur, même si elle ne s'applique qu'à ses propres fonctionnaires, devienne un instrument pour la réalisation d'objectifs plus généraux de planification et de stabilité économiques, crainte d'ailleurs justifiée par l'expérience anglaise de 1961.

Quelle que soit l'importance de ces restrictions, la question de l'opportunité d'une politique gouvernementale des salaires dans le contexte économique québécois porte sur les modalités de l'établissement d'une telle politique: elle est superflue lorsqu'il s'agit de discuter de son bien-fondé. Quels que soient les circonstances et le contexte politique, économique et social, l'Etat, à cause de ses caractéristiques comme entreprise distincte de l'entreprise privée, est forcé d'avoir une politique des salaires. Sans entrer dans une description détaillée de ces caractéristiques, il convient de signaler quelques aspects du fonctionnement de l'Etat entreprise qui l'empêchent de compter sur le seul jeu des forces économiques pour les fins de la détermination des salaires.

1.- La théorie générale de l'équilibre économique, dont la solution contient une détermination des prix de tous les produits et facteurs de production, est basée sur l'existence d'une multitude d'entreprises compétitives dont l'objectif est la maximisation des profits. Le prix d'équilibre du facteur travail est obtenu par les jeux de l'offre et de la demande de travail dont le niveau est fixé respectivement par la capacité de payer de l'entreprise et le rendement ou productivité du travail. Bien que l'Etat-entreprise exerce un rôle dans le système de production, il n'a pas sa place dans ces cadres économiques traditionnels. Le fonctionnement des mécanismes de l'offre et de la demande y est en partie arbitraire.

Dans l'entreprise privée, la capacité de payer de l'employeur, quoique difficile à évaluer, reconnaît comme limite la nécessité de survie et de progrès de l'entreprise qui implique à son tour accumulation de capital. Dans l'entreprise d'Etat, quoique le facteur travail joue un rôle plus important dans la production, la capacité de payer devient un concept peu significatif puisque l'employeur, qui est en définitive la société, est en même temps le consommateur du produit. L'entreprise évalue elle-même son produit et sa capacité de payer sera en définitive fonction de l'élasticité de la demande pour ce

produit. Pour la plupart des services que fournit l'Etat, on reconnaît généralement une demande très élastique.

Le même type de phénomène se produit lorsqu'il s'agit de faire intervenir le critère rendement. La difficulté de mesurer le rendement du facteur travail dans les services publics tient à l'absence des mécanismes du marché dans l'évaluation du produit que le consommateur-producteur achète avant qu'il ne soit fabriqué. En d'autres termes, dans le secteur des services publics, les courbes d'offre et de demande du facteur travail ne peuvent pas être dérivées des conditions de l'offre et de la demande des produits, comme c'est le cas dans l'entreprise privée.

Les gouvernements en tant que producteurs de services et employeurs se retrouvent dans une situation monopolistique d'une part, et ne participent pas directement à la recherche des profits, d'autre part. C'est que, par définition, les secteurs dans lesquels ils exercent leur activité leur sont réservés, ou encore lui reviennent, en pratique, parce que l'entreprise privée y voit peu de rentabilité. La théorie économique classique résume ces particularités de la détermination des salaires dans le secteur public, en définissant celui-ci comme secteur non

productif.

2.- Si dans le passé, les gouvernements se sont plus souvent abstenus d'une politique des salaires, c'est que leur rôle étant complémentaire au point de vue activités économiques, il pouvaient se contenter de suivre la tendance générale des salaires dans l'industrie, offrant plus ou moins selon leurs objectifs en matière de recrutement. Le développement du secteur tertiaire est un phénomène presque contemporain et dans le contexte de ce développement, l'absentéisme de l'Etat devient dangereux. Non seulement la détermination des salaires dans la fonction publique n'obéit-elle pas aux mécanismes du marché, mais elle peut risquer de débalancer le fonctionnement de ces mécanismes dans l'entreprise privée.

Une des raisons qui doivent inciter un gouvernement à l'élaboration d'une politique des salaires est donc son importance en tant qu'employeur. Dans le contexte québécois, le gouvernement provincial est de loin le plus important employeur individuel.

3.- On parle de plus en plus du rôle de l'Etat en matière de planification économique. Bien que la rationalisation de ses

dépenses budgétaires sur une période dépassant les exigences de l'administration de revenus annuels ne constitue pas proprement la planification, activité qui vise plutôt des objectifs de longue période, elle est un premier pas et un prérequis essentiel à la planification.

4.- En fin, le fait que la carrière de fonctionnaire s'adresse en pratique à presque tous les cadres qui composent le monde du travail, nécessite une coordination interne des salaires entre catégories diverses des travailleurs de la fonction publique, coordination qui doit être l'initiative de l'employeur et qui doit faire appel à des principes et critères généraux de rémunération acceptables pour les deux parties en cause.

B.- Difficultés relatives à l'établissement d'une politique de salaires pour le secteur public.

Nous avons soutenu que la nécessité d'une politique gouvernementale des salaires découle en grande partie de l'existence de problèmes relatifs à la détermination des salaires dans la fonction publique. La contrepartie de cette affirmation est que le choix des critères de rémunération, ou la définition de ce que doit être une politique des salaires dans le secteur public n'est pas tâche facile.

En exigeant dans l'exercice de ses activités, la collaboration d'un éventail de professions et en dispersant ses opérations sur l'ensemble du territoire qu'il gouverne, l'Etat en tant qu'employeur s'adresse à plus d'un marché du travail. Doit-il, dans l'élaboration de sa politique de salaires, tenir compte des conditions de travail, d'emploi et de rémunération sur chacun de ces marchés, ou exploiter les caractéristiques particulières de l'emploi dans le secteur public pour isoler le fonctionnarisme du marché industriel? Dans la première alternative, le principe de comparabilité avec le marché extérieur, sur le plan des territoires géographiques distincts pourra constituer le critère principal de la rémunération dans les services publics.

Deux hypothèses peuvent être sous-jacentes à l'adoption de ce principe, comme critère de rémunération. La première est fondée sur la distinction classique entre secteur non-productif et secteur productif, et la théorie qui l'accompagne selon laquelle les services contribuant au bien-être général de la société, le facteur humain qui y est employé est en droit de partager avec les agents directs de la production les gains de productivités dont ceux-ci sont responsables.

La seconde hypothèse est que, à compétences égales, on peut supposer que les individus ont un rendement équivalent, qu'ils exercent leur métier dans le secteur industriel ou dans le secteur des services publics. Cette seconde hypothèse, à notre avis, est plus attrayante parce que, tout en contournant la difficulté de mesurer le rendement du facteur travail dans la fonction publique, elle ne nie pas son existence et est facilement reconciliable avec des types d'activités de l'Etat qui justifient de moins en moins la distinction entre secteur productif et secteur non-productif.

Si l'on se réfère à l'expérience de l'Angleterre en matière de politique salariale, la principale objection à l'adoption du principe de comparabilité avec le marché tiendrait aux difficultés de son application ou plus précisément au choix des bases de comparaison (2).

- 1) L'hypothèse implicite à l'évaluation du rendement par comparaison est que les hausses de salaires dans l'industrie correspondent effectivement à des gains de productivité ce qui par définition, n'est pas le cas dans le contexte d'un certain type d'inflation.

---

(2) PEP: "Wage Policies in the Public Sector"  
vol. XXVIII, no 467.

2) Même en faisant abstraction de ces situations, ou autre problème est soulevé par le fait que la diversité des taux de croissance selon les industries semble la caractéristique d'une économie progressive. Si le choix des taux de rémunération pour les mêmes catégories de travailleurs dans la fonction publique entraîne une certaine uniformisation des taux prévalents qui correspondraient par ailleurs à des différences dans la productivité, cette incidence économique de la politique du gouvernement sera indésirable.

3) Le même problème se pose sur le plan des dimensions géographiques des marchés. L'Etat doit-il respecter la régionalisation des taux de salaire? Si l'on admet le bien-fondé de l'hypothèse qu'à compétences égales, les rendements dans l'exercice d'une même fonction sont équivalents quand il s'agit de comparer l'industrie aux services publics, il est difficile de l'écarter lorsqu'on discute à l'intérieur même de la fonction publique. L'utilisation des indices régionaux des salaires pour fins de la détermination des taux dans les services publics, doit être entourée de précautions, même si par ailleurs la consécration de l'uniformisation des taux à travers un territoire entraîne elle-même des incidences économiques qui ne peuvent être ignorées.

Au point de vue économique, ces conséquences pourront être souhaitables parce qu'elles créent une demande additionnelle et des conditions économiques plus favorables dans une région sous-développée ou indésirable si elle écarte des industries d'une région dont l'avantage comparatif tient au faible coût de la main-d'oeuvre.

Ce ne sont là que quelques aspects des difficultés relatives à l'établissement d'une politique gouvernementale des salaires. A cause de l'importance de l'Etat en tant qu'employeur, il est évident que les décisions de principe concernant les critères de rémunération et leurs modalités d'application auront des répercussions secondaires sur l'économie, et celles-ci ne peuvent être ignorées. Il semble que tout en revêtant un caractère de nécessité et même d'urgence, une politique gouvernementale des salaires pourra en définitive s'orienter différemment selon qu'elle devra servir en premier lieu des objectifs gouvernementaux en matière de recrutement du personnel de la fonction publique, en matière de coordination de ses activités internes ou en matière de planification du développement économique.

La réussite d'une telle politique dépendra grandement de l'habilité du gouvernement à faire accepter par la partie représentant ses employés les priorités qu'il aura lui-même établies parmi les objectifs, et en conséquence les critères de rémunération qu'il aura retenus. L'expérience gouvernementale récente de l'élaboration d'une politique des salaires pour le secteur particulier de l'enseignement fournit une illustration de l'interdépendance entre les objectifs d'une politique des salaires et les critères de rémunération retenus.

Deuxième partie2. UNE POLITIQUE DES SALAIRES ET DE RECRUTEMENT DU  
PERSONNEL ENSEIGNANT.A- Les circonstances.

A l'occasion de récentes négociations avec des groupes particuliers d'enseignants, le gouvernement a posé certains gestes qui, sans aller très loin dans la solution des problèmes relatifs aux conditions de travail pour l'ensemble du secteur de l'enseignement, doivent s'inscrire au chapitre des prérequis à l'établissement d'une politique rationnelle des salaires dans ce secteur. Les circonstances et les conditions du marché du travail dans le secteur enseignant, qui ont amené le gouvernement à juger de l'opportunité et même de l'urgence de l'élaboration d'une politique des salaires et des conditions de travail pour le secteur de l'enseignement sont les suivantes:

1- Rémunération insuffisante des maîtres. Pour comprendre les problèmes et le malaise actuels, il faut remonter aux conditions de salaires qui prévalaient sur le marché des enseignants au milieu de la période 1950-1960. En comparant l'indice général des salaires dans la province à ceux des autres provinces canadiennes d'une part, et les salaires de nos instituteurs du secteur public par rapport à ceux des autres provinces, d'autre part, on se rend compte que notre société a toléré pendant trop longtemps que le corps enseignant

soit défavorisé au point de vue rémunération relativement aux autres catégories de travailleurs de la province de Québec. Le statut d'une profession étant intimement lié à la rémunération qu'il commande, la carrière enseignante a longtemps comporté un manque d'attrait.

2- Rareté des disponibilités. Cette situation qui commença à s'atténuer en 1957-58 avec une croissance accélérée et ferme des salaires dans le secteur de l'enseignement, avait duré assez longtemps pour créer une rareté de type assez particulier des disponibilités en main-d'oeuvre enseignante.

3- Caractéristiques de la main-d'oeuvre actuelle.

Parmi les candidats nouveaux à l'enseignement, un petit nombre se montrent intéressés à faire carrière dans cette profession: beaucoup de jeunes filles dont l'horizon économique ne dépasse pas cinq années y viennent, à condition que le temps de la formation pédagogique soit d'assez courte durée. D'autre part, ceux qui sont déjà dans l'enseignement depuis un bon nombre d'années, y demeurent, parce que, bien que le traitement de base soit peu intéressant, l'accumulation des années de service leur permet d'obtenir un revenu acceptable. Mais par la force des circonstances, ces derniers détiennent un certificat d'enseignement dont la valeur en nombre total d'années d'étude ne dépasse pas 14. On peut donc décrire de la façon suivante la structure actuelle de la main d'oeuvre: En inscrivant horizontalement

sur un tableau le nombre total d'années d'étude et verticalement le nombre total d'années de service, et en tirant une diagonale de bas en haut et de gauche à droite, on retrouverait la masse actuelle du personnel enseignant dans la moitié supérieure du rectangle. La modification du cours de formation pédagogique donné par les écoles normales et la redéfinition des brevets d'enseignement en 1953-54 a légèrement modifié cette situation, la moyenne des années de scolarité s'est accrue annuellement de quelques dixièmes.

4- Evolution rapide de la demande en éducation. Au vacuum créé par les conditions de travail et les salaires dans la profession, devait s'ajouter une rareté des disponibilités due à une véritable explosion de la clientèle fréquentant les écoles du Québec. Le rythme de croissance des effectifs du secondaire étant en outre plus rapide que celui des effectifs au primaire, la demande additionnelle s'adresse à un personnel presque inexistant: personnel spécialisé dans l'enseignement de matières propres à un cours de niveau secondaire nouvellement mis sur place, mieux organisé et plus achalandé.

5- Bouleversement des cadres institutionnels. Cette évolution de la demande en éducation s'accompagne d'un bouleversement des cadres institutionnels. Traditionnellement, la fonction d'enseignant s'exerce à l'intérieur d'une institution ou d'un réseau particulier d'institutions: écoles normales, collèges classiques, et autres institutions

indépendantes, enseignement spécialisé, commissions scolaires, dont chacun relève d'autorités distinctes. Les contacts formels entre ces institutions ou ces groupes d'institutions sont à peu près inexistantes et il en résulte que le personnel enseignant est régi par des conditions de travail et une législation qui varient selon l'institution ou le réseau d'institutions auquel il appartient. Aussi longtemps qu'à ces différents types d'institutions correspondait un marché distinct du personnel académique (3), cette situation ne posait pas de problèmes particuliers. Mais le phénomène de rareté du personnel religieux, du personnel spécialisé et du personnel laïc qualifié inaugure l'ère d'une concurrence ouverte et consacre l'existence d'un marché unique des enseignants.

6- Montée en flèche des salaires. Cette concurrence des divers réseaux d'enseignement sur un même marché du personnel et la négociation sur la base des réseaux distincts d'institutions ou des administrations locales a favorisé la montée des salaires. Cette forme de négociation entraîne en effet la pratique de "leap-frogging", qui donne comme résultat des montées en spirale des salaires, et qui est un ferment du malaise signalé, puisque par définition, à chaque instant, certaines catégories des travailleurs se retrouvent en arrière dans la course aux meilleures conditions de travail.

7- Demande inélastique. Depuis 1957-58, les salaires du personnel enseignant ont donc augmenté à un rythme qui n'a pas

---

(3) Traditionnellement, les collèges classiques recrutent un personnel enseignant religieux, les commissions scolaires s'adressaient aux laïcs, les écoles normales aux universitaires, et l'enseignement spécialisé à l'industrie.

son parcil dans le monde du travail. Le corps enseignant a profité des circonstances favorables telle l'existence d'une rareté excessive. A l'offre de travail inélastique en courte période, s'ajoute une demande inélastique qui permet généralement aux travailleurs d'obtenir une hausse de salaire sans danger d'une diminution de l'emploi.

En effet, la demande pour le produit de l'enseignement est plutôt inélastique. La société qui est le consommateur de ce produit est prête à payer un prix plus fort, plutôt que d'en sacrifier l'usage. La substitution entre le personnel enseignant et les autres facteurs de production est évidemment très faible. Enfin l'employeur n'étant pas dans une situation compétitive, peut pratiquer une politique de fixation des prix de sorte que sa production totale change très peu à la suite d'un accroissement dans les coûts des facteurs.

#### 8- Salaires élevés et rareté de main-d'oeuvre qualifiée.

On aurait dû s'attendre normalement à ce que la hausse des salaires contribue de façon heureuse à résorber la rareté relative de personnel enseignant. Cependant, dans les circonstances actuelles, les gains de salaire obtenus par le corps enseignant ont tendance à favoriser la majorité de ses membres, soit un personnel non suffisamment préparé aux nouvelles tâches qu'a défini le développement scolaire. Dans cette optique, les gains de salaires eux-mêmes tendent à perpétuer la rareté de main-d'oeuvre qualifiée.

2- Les objectifs d'une politique de salaire et de recrutement  
du personnel enseignant.

On ne peut donc espérer que l'assurance de la part des employeurs d'un progrès soutenu des salaires entraîne par elle-même la disparition d'un malaise qui tient aussi bien à des facteurs sociaux et institutionnels qu'à des circonstances historiques. Pour attaquer le problème à sa base, il faut de la partie patronale, non pas une simple réponse automatique aux impératifs créés par les conditions actuelles de l'offre et de la demande, mais une politique rationnelle des salaires à laquelle les circonstances énumérées plus haut suggèrent les objectifs suivants:

1- progression des salaires dans le temps. Tout en cherchant une application rationnelle équitable des principes et critères de la rémunération, cette politique devra consacrer une progression des salaires dans le temps qui tienne compte d'une part, des ressources de l'Etat et de la collectivité, d'autre part, de l'évolution des indices généraux de la productivité et des salaires.

2- Coordination des modes de détermination des conditions de travail. Cette politique visera la coordination entre les modes de détermination des conditions de travail et des rémunérations actuellement en vigueur dans les différents secteurs du marché de l'enseignement.

3- Différentiels de traitements selon les catégories d'instituteurs. Tout en reconnaissant que le personnel

enseignant constitue un groupe assez homogène, cette politique devra viser la reconnaissance de catégories diverses d'enseignants selon le type de préparation professionnelle que les maîtres ont reçue selon la nature des fonctions qui leur sont confiées, ceci dans le but de favoriser un recrutement sélectif du personnel, et de revaloriser le statut professionnel de l'enseignement.

On a vu récemment certains groupes d'enseignants insister sur le titre de professeur. Cette recherche d'un meilleur statut professionnel est une autre manifestation de l'existence d'un malaise. On ne peut pas appuyer sans nuances la revendication d'un statut comparable à celui des professions libérales tant que la moyenne des enseignants ne détiendra pas une qualification supérieure à celle d'un personnel clérical.

La différenciation des enseignants selon certaines catégories facilitera la détermination d'une structure interne des échelles de salaire ou des rémunérations à l'intérieur de la fonction.

4- Organisation de l'enseignement avec pleine utilisation des techniques modernes. En redéfinissant les charges de l'enseignement, d'une part, les types de fonction, tels: spécialiste des matières principales au second cycle du secondaire, ou surveillant de laboratoire, et les conditions d'éligibilité à ces diverses fonctions, d'autre part, il sera possible de contourner d'une certaine façon la rareté des maîtres, non pas en surchargeant la main d'oeuvre existante, mais en lui procurant l'aide des techniques modernes de l'enseignement.

3- L'initiateur de cette politique: le gouvernement provincial.

Il est normal que le gouvernement provincial prenne lui-même l'initiative en matière de politique des salaires pour le professeur enseignant. Plusieurs circonstances et dimensions du problème l'y invitent directement:

1- Son titre d'employeur: le gouvernement est lui-même employeur de plusieurs groupes d'enseignants. A ce titre, il doit nécessairement coordonner sa politique de salaires vis-à-vis ces groupes distincts, que ceux-ci fassent partie de la fonction publique proprement dite ou qu'ils jouissent d'un statut spécial.

2- Son statut vis-à-vis des autres employeurs: bien que partageant le titre d'employeur avec d'autres groupes, dont les institutions indépendantes et les commissions scolaires, (organismes autonomes au point de vue administratif), le gouvernement n'est pas dans une situation compétitive avec ces autres organismes, et de ce fait ne peut se fier au mécanisme du marché pour établir sa politique d'emploi.

3- Sa participation financière à tous ces réseaux d'enseignement. Nous avons dit que les réseaux distincts d'enseignement entretenaient peu de relations formelles entre eux. Le seul dénominateur commun de ces groupes d'institutions est le support financier plus ou moins important qu'elles reçoivent de l'état provincial. Ceci définit à l'Etat un rôle important de coordination des politiques de ces divers corps.

4-  Sa responsabilité unique à l'égard de l'ensemble du système d'enseignement: La politique des salaires

telle que nous l'avons exposée s'élabore dans le cadre d'une redéfinition possible des institutions, de leur rôle au point de vue des objectifs, et sur le plan de l'organisation de l'enseignement. L'Etat étant le seul responsable de l'ensemble du système d'enseignement, l'élaboration de cette politique lui revient.

5-  Le gouvernement provincial et les commissions scolaires.

Le secteur public des écoles primaires et secondaires groupe à lui seul un personnel de 50,000 instituteurs, soit la masse du corps enseignant de la province. Les salaires payés à ce groupe d'instituteurs constituent plus de 50% des dépenses d'opération annuelles des commissions scolaires. Jusqu'ici la négociation des salaires et conditions de travail dans ce secteur de l'enseignement s'est faite sur le plan local entre l'Association des professeurs et la commission scolaire, à titre d'employeur. Une sérieuse difficulté à laquelle le gouvernement aura à faire face dans la mise en place d'une politique de salaire tient à son statut de troisième partie, absente des négociations de salaire.

Récemment, l'Etat provincial a joué le rôle d'innovateur dans la réorganisation de l'enseignement secondaire, et a pris une part de plus en plus active dans le règlement des problèmes financiers des commissions scolaires. D'une part, responsables par délégation de pouvoir de l'Etat provincial, et d'autre part, directement élus par la communauté locale, les commissaires d'école ont commenté plus ou moins favorablement cette attitude de gouvernement. Un des argu-

ments invoqués par l'Etat concerne l'importance de sa contribution financière dans le secteur public de l'enseignement. En effet, les subventions comptent pour plus de 50% des revenus des commissions scolaires.

S'il est vrai que l'Etat est responsable envers la société des fonds publics mis à sa disposition, il n'est pas moins vrai que l'existence même des commissions scolaires est fondée sur une délégation des pouvoirs administratifs de l'Etat à l'autorité locale élue. Pour cette raison, l'importance de sa contribution financière ne constitue pas nécessairement un argument décisif en faveur de l'Etat. Cependant, la forme qu'emprunte cette contribution financière justifie amplement une intervention du gouvernement provincial dans les décisions concernant les dépenses courantes des commissions scolaires, y compris celles qui ont trait à la négociation des salaires.

La contribution du gouvernement provincial aux dépenses courantes des commissions scolaires tend à évoluer, de la forme d'octrois statutaires à celle d'un engagement explicite à combler la différence entre les revenus normalisés des commissions scolaires et le niveau de leurs dépenses dites normales. Pour saisir les conséquences de ce nouveau schéma des répartitions des coûts entre commissions scolaires et gouvernement provincial, il faudrait préciser ce que l'on entend par niveau des dépenses normales. Celui-ci est amené à varier d'année en année. Signalons simplement que pour l'analyse des dépenses déficitaires de 1964-65 éligibles

aux subventions, le coût additionnel du personnel enseignant qui peut être occasionné à la suite d'une nouvelle convention collective ou de l'intervention d'une sentence arbitrale a été défini comme dépense normale. Lorsque celle-ci donne lieu à un déficit budgétaire, l'Etat provincial supportera à lui seul la hausse des coûts d'opération qui en résulte pour une commission scolaire. Les commissions scolaires se trouvent placées dans une situation difficile pour résister à la pression exercée à l'occasion des négociations de nouveaux contrats collectifs: un règlement au détriment de la partie patronale n'impliquant aucune sanction pour l'employeur. La limite pour l'employeur que constitue la capacité de payer devient un mythe. Sans préjuger du mode d'intervention de l'Etat qui n'implique pas nécessairement une présence physique à la table des négociations, on peut soutenir que l'intervention de l'Etat est devenue essentielle.

Enfin la corporation des instituteurs des commissions scolaires de son côté, cherche sa voie et hésite à opter pour une forme traditionnelle de syndicalisme tel qu'on le rencontre dans le monde ouvrier. En tant que corporation professionnelle, l'Association contrôle en partie l'offre de main-d'oeuvre. Et pour elle également, la limite effective aux revendications syndicales que constitue la capacité de payer de l'entreprise et indirectement, la menace de chômage, devient un mythe.

D.- Les prérequis à la mise en place d'une telle politique.

Dans les perspectives que nous avons définies, il est évident qu'une politique gouvernementale des salaires dans le secteur de l'enseignement ne saurait s'instaurer sans la collaboration des autorités immédiates des principaux secteurs de l'enseignement, ou contre le gré de la partie syndicale. Ces deux impératifs ont guidé le Ministère de l'Éducation au cours des étapes préliminaires à la mise en place d'une politique des salaires.

Dans l'ordre chronologique, ce sont les négociations avec le secteur des écoles normales qui ont été la première occasion d'une prise de position de la part du gouvernement sur les principes et les critères qui devraient régir la détermination des rémunérations du personnel enseignant. A cette occasion le gouvernement a demandé la formation d'un comité conjoint qui permettrait aux deux parties de s'entendre sur les conditions de travail d'une part, et les critères de rémunération, d'autre part. Cette discussion devait précéder une entente finale sur les taux de rémunération.

Ce recours à la formation d'un comité conjoint a été utilisé plus récemment dans le cadre des négociations entre le gouvernement et l'Association des professeurs de l'Enseignement spécialisé. Le comité groupera des représentants des professeurs de l'enseignement spécialisé, des inspecteurs d'école et du Ministère et sera chargé de négocier les principales clauses des contrats collectifs qui doivent être renouvelés, sauf les clauses nécessitant des changements

à la loi du Service civil.

Enfin, pour fins d'étude des questions plus complexes relatives au secteur des commissions scolaires, et plus particulièrement au régime qui devrait s'appliquer à la négociation des conditions de travail ainsi qu'à l'arbitrage des différends, un comité spécial a été formé par suite des recommandations du Comité parlementaire.

On se rend compte à l'énoncé des mandats respectifs de ces comités d'étude, que même à l'intérieur du seul secteur de l'enseignement, le problème de coordination auquel s'attaque une politique gouvernementale relative aux modes de détermination des conditions de travail et des rémunérations dans le secteur public, ne manque pas de complexité.

E.- Le contenu d'une politique des salaires pour le secteur de l'enseignement

Ne préjugant pas des opinions et des recommandations de ces divers comités sur les modes de détermination des conditions de travail, le Ministère a plutôt orienté ses propres recherches en ce domaine vers une redéfinition des critères de rémunération du personnel enseignant qui corresponde le plus étroitement possible aux objectifs gouvernementaux de recrutement et de formation future du personnel enseignant. La rareté de personnel qualifié constituant la principale caractéristique du marché actuel des enseignants, l'objectif prioritaire demeure le recrutement d'un personnel plus qualifié à court terme et la formation d'un personnel plus

spécialisé et mieux préparé, à moyen terme.

En conséquence, il est suggéré que la rémunération du personnel enseignant soit fonction principalement de l'expérience et de la préparation professionnelle qui constituent les deux aspects mesurables de la qualification des maîtres. Cependant, il est aussi proposé qu'une rémunération plus forte accompagne l'année d'étude additionnelle que l'année d'expérience. Ce dernier aspect de la progression des salaires corrige la structure actuelle des échelles de salaire qui accorde une importance à peu près équivalente aux années d'expérience et de scolarité, et de cette façon ne favorise pas la poursuite des études au delà d'un niveau minimum de qualification.

Le critère de la comparabilité avec le marché extérieur jouerait un rôle secondaire. D'une part, il servirait à fixer le taux de salaire de base pour la catégorie des instituteurs détenant des certificats qui équivalent au minimum légal de qualification. Pour ces instituteurs, le taux prévalant sur le marché de l'industrie et effectivement versé à des catégories de travailleurs ayant une scolarité équivalente, constituerait un maximum.

D'autre part, le critère de comparabilité avec le marché servirait à vérifier que la progression des rémunérations des maîtres en fonction de leur qualification est suffisante pour attirer les catégories de travailleurs ayant un niveau de formation universitaire à la carrière enseignante.

Ces principes ont servi notamment à la construction d'une échelle de salaire qui a constitué la proposition patronale et a été acceptée en vertu d'une entente entre le gouvernement et les représentants de l'Association des professeurs laïcs des écoles normales.

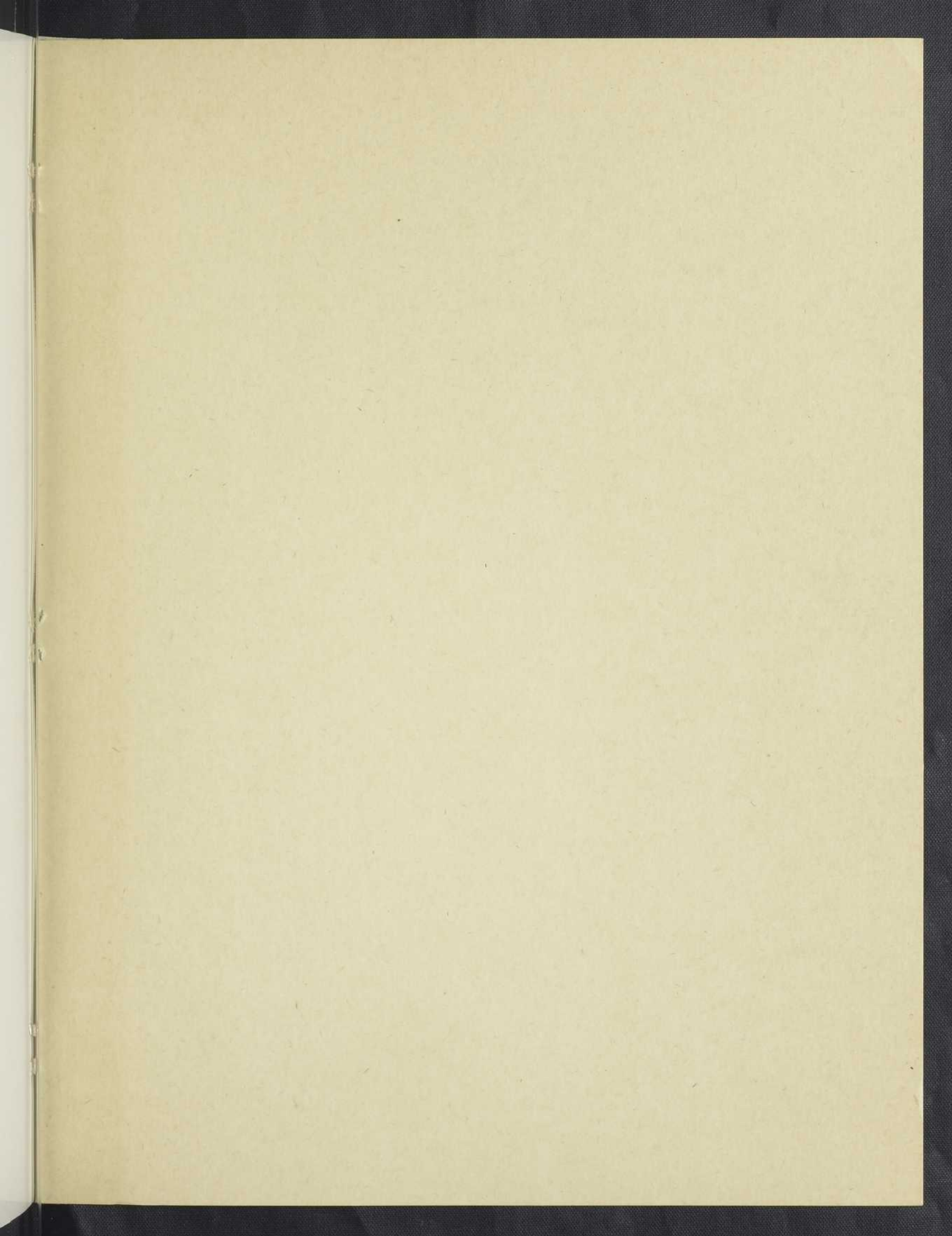
Pour ce qui a trait aux problèmes d'uniformisation des salaires à travers la province et de parité des salaires entre personnel masculin et personnel féminin, le Ministère n'a pas eu l'occasion d'élaborer une politique d'ensemble. Cependant un inventaire des conditions actuelles du marché a permis d'observer que les régions excentriques font face à des difficultés plus grandes de recrutement de personnel qualifié et on retient qu'une certaine uniformisation pourrait favoriser le contingentement vers ces régions. De même, il est possible que le principe de la parité selon les formes d'application qui pourraient être adoptées incite le personnel féminin qualifié à faire carrière dans l'enseignement.

---



Faint, illegible text, likely bleed-through from the reverse side of the page.





BNQ



000 261 614