



## Évaluation du Service fédéral de médiation et de conciliation (phase II)

**Rapport final**

Juin 2021

## **Évaluation du Service fédéral de médiation et de conciliation - phase II**

Ce document offert sur demande en médias substituts (gros caractères, MP3, braille, fichiers de texte, DAISY) auprès du 1 800 O-Canada (1-800-622-6232).

Si vous utilisez un télécriteur (ATS), composez le 1-800-926-9105.

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, 2021

Pour des renseignements sur les droits de reproduction : [droitdauteur.copyright@HRSDC-RHDCC.gc.ca](mailto:droitdauteur.copyright@HRSDC-RHDCC.gc.ca)

### **PDF**

N° de cat. : Em8-52/2021F-PDF

ISBN : 978-0-660-40257-4

### **EDSC**

N° de cat. : SP-1246-11-21F



## Table des matières

Sommaire .....	4
1. Introduction.....	7
1.1 Portée et objectifs de l'évaluation.....	7
1.2 Aperçu du Programme .....	7
2. Constatations découlant de l'évaluation.....	12
2.1 Rôle du Service fédéral de médiation et de conciliation dans la résolution de conflits découlant de la négociation collective et dans la prévention des arrêts de travail .....	12
2.2 Mesure dans laquelle la conception et l'exécution du Programme contribuent à rendre efficaces les activités du Programme et favorisent la collaboration dans les relations de travail.....	18
2.3 Changements récents au soutien de l'efficacité de l'exécution du Programme et à l'atteinte des objectifs.....	21
Annexe A : Questions d'évaluation .....	25
Annexe B : Sources de données, limites et stratégies d'atténuation .....	26
Annexe C : Modèle logique du Service fédéral de médiation et de conciliation .....	29
Bibliographie .....	30

## Liste des figures

Figure 1. Pourcentage des arrêts de travail par bureau régional, 2013-2014 à 2019-2020 .....	13
Figure 2. Proportion des conflits réglés sans arrêt de travail, 2013-2014 à 2019-2020 .....	14
Figure 3. Facteurs externes et internes pouvant influencer le processus de négociation collective .....	16
Figure 4. Nombre de nominations de conciliateurs et pourcentage de conflits découlant de la négociation collective, par région, entre 2013-2014 et 2019-2020.....	19

## Sommaire

Le Service fédéral de médiation et de conciliation offre une aide en matière de résolution et de prévention de conflits aux syndicats et aux employeurs œuvrant au sein d'entreprises fédérales. Le programme assiste les syndicats et les employeurs en vertu de la partie I du *Code canadien du travail*. Il épaula aussi les syndicats et les employeurs dans la négociation des conventions collectives et dans le maintien des relations de coopération pendant toute la durée des ententes.

La Direction de l'évaluation a terminé la première phase de l'évaluation du Service fédéral de médiation et de conciliation en 2018. La phase II de la présente évaluation porte sur la période allant de 2013-2014 à 2019-2020. Cette évaluation porte sur l'efficacité et l'efficience du Service de règlement des différends et du Service consultatif des relations industrielles.

### **Principales constatations**

**Le Service fédéral de médiation et de conciliation joue un rôle important en aidant les employeurs et les syndicats à résoudre les conflits découlant de la négociation collective. Les médiateurs ont réglé la majorité des cas sans qu'il y ait d'arrêt de travail.**

Entre 2013-2014 et 2019-2020, les médiateurs<sup>1</sup> ont réglé la majorité des cas (95 %) sans qu'il y ait d'arrêt de travail.

La plupart des informateurs clés et des participants à l'étude de cas ont confirmé que les différends auraient duré plus longtemps sans l'aide d'un médiateur. Certains croyaient qu'il y aurait eu plus d'arrêts de travail ou que ceux-ci auraient été plus longs si les parties n'avaient pas eu recours aux médiateurs du programme.

**Les arrêts de travail ne peuvent pas tous être évités. De plus, différents facteurs, hors du contrôle des médiateurs, influencent la durée et l'issue des conflits découlant de la négociation collective.**

L'ampleur de la contribution des médiateurs dans le règlement des conflits, qu'il y ait arrêt de travail ou non, est la meilleure indication des résultats du programme.

---

<sup>1</sup>Les médiateurs sont aussi appelés conciliateurs, agents de conciliation ou agents de médiation.

L'évaluation a révélé que des arrêts de travail peuvent survenir malgré une conciliation efficace. Cette observation s'explique entre autres par les multiples facteurs qui influencent la négociation collective et qui sont indépendants de la capacité du programme à aider les parties à s'entendre. Ces facteurs peuvent aggraver les différends, ou en faciliter la résolution.

Depuis 2020, le programme a pris des mesures pour élaborer des sondages d'opinion. Ceux-ci permettront de connaître le point de vue des clients sur la contribution des médiateurs et des conciliateurs dans la résolution de conflits.

**Les services de conciliation et de médiation contribuent au maintien et à l'amélioration des relations syndicales-patronales tout en assistant les parties dans leurs négociations et la conclusion d'une convention collective.**

Les services de conciliation et de médiation aident à résoudre des conflits de plusieurs façons, notamment en :

- ✚ fournissant un espace neutre pour permettre la communication entre les parties;
- ✚ aidant les parties à mieux comprendre le point de vue de l'autre;
- ✚ réduisant la durée des conflits et le risque d'arrêt de travail;
- ✚ aidant à surmonter les obstacles à la négociation en proposant des idées et des solutions.

Les médiateurs ont recours à différentes stratégies pour parvenir à une entente. Ces stratégies sont conformes aux pratiques exemplaires en conciliation et en médiation décrites dans les ouvrages sur le règlement des différends.

**Les ressources du programme soutiennent la prestation de services de conciliation et de médiation. En général, les personnes interrogées sont très satisfaites de la qualité des services reçus. Elles sont également satisfaites de la façon dont ces services ont été attribués.**

Le programme comporte plusieurs éléments visant à s'assurer de désigner des médiateurs et conciliateurs qui possèdent l'expertise et l'expérience nécessaires pour épauler les parties en négociation. Ces éléments font également en sorte que les personnes-ressources soient affectées aux conflits rapidement. Ces éléments comprennent notamment :

**Des changements structurels ont été apportés au programme pendant la période d'évaluation. L'objectif était de favoriser la transmission de connaissances spécialisées sur les questions de relations industrielles au ministre du Travail.**

**Ces changements ont également amélioré le soutien aux services de médiation et de conciliation.**

Avant juillet 2019, le Service consultatif des relations industrielles était chargé de mener la recherche et les analyses. Il prodiguait également des conseils au ministre du Travail. Ces activités concernaient une variété de questions liées aux relations de travail, notamment dans des contextes de conflits de travail d'envergure.

À compter de cette date, la Direction de la politique stratégique, de l'analyse et de l'information sur les milieux de travail a pris en charge ces tâches. Ce changement a aidé à consolider une vaste expertise en matière de politiques au sein d'une seule direction du Programme du travail. La capacité de consultation s'en est également trouvée renforcée, car la direction en place disposait déjà du cadre, du personnel et des ressources nécessaires au soutien du travail législatif et de politique stratégique.

Le programme a également transféré l'unité de négociation collective et de gestion des données au Service fédéral de médiation et de conciliation. Ce changement structurel a centralisé la responsabilité de la collecte et de la gestion des données sur les conventions collectives et les arrêts de travail de l'organisation. Selon les documents du programme et les entrevues avec des informateurs clés, ces mesures donneront lieu à des gains en efficacité et en ressources, notamment pour la collecte de données et la dotation en personnel. Par conséquent, les intervenants seront plus à même de conseiller les hautes directions et de fournir des services de médiation et de conciliation.

**À la suite de la dernière évaluation en 2014, plusieurs changements ont été apportés au programme.** Une nouvelle stratégie de mesure du rendement, de nouveaux outils et de nouveaux documents d'appui ont été élaborés. Grâce à ces modifications, la collecte, le stockage et la production de rapports de données sont plus cohérents et rationalisés.

# 1. Introduction

## 1.1 Portée et objectifs de l'évaluation

La Direction de l'évaluation a mené l'évaluation du Service fédéral de médiation et de conciliation en deux étapes :

- La première phase, terminée en 2018, couvrait la période de 2013-2014 à 2017-2018. Elle visait à évaluer la pertinence, l'efficacité et l'efficience des services de prévention des conflits et de développement relationnel.
- La deuxième phase, en cours, couvre la période de 2013-2014 à 2019-2020. Elle porte sur la pertinence, l'efficacité et l'efficience du Service de règlement des différends et du Service consultatif des relations industrielles.

La première phase de l'évaluation a permis de constater que les services de prévention des conflits et de développement relationnel répondent à un besoin de soutien grandissant au sein des organisations fédérales. Les services ont aidé des parties à éviter ou à mieux gérer des conflits en milieu de travail et à recourir moins aux services de règlement des différends. L'évaluation a révélé la nécessité d'améliorer certains éléments de ces derniers. Parmi les points à améliorer, on trouvait la collecte et la surveillance de données et la production de rapports sur les activités ainsi que sur les résultats attendus.

Pour de plus amples renseignements sur la deuxième phase menée en 2018, consultez [l'évaluation du Service fédéral de médiation et de conciliation](#).

La deuxième phase de l'évaluation était basée sur quatre sources de données :

- examen des documents et des données administratives;
- revue de la littérature et du bilan documentaire;
- 27 entrevues auprès des informateurs clés;
- 4 études de cas<sup>2</sup>.

## 1.2 Aperçu du programme

L'objectif principal du Service fédéral de médiation et de conciliation est d'effectuer la médiation entre les parties patronales et syndicales lors des négociations collectives. Le mandat du programme est décrit dans la partie I du *Code canadien du travail*, qui prévoit que le service « *conseille le ministre du Travail en matière de questions liées aux*

---

<sup>2</sup> Pour de plus amples renseignements sur les sources, consulter l'annexe B.

*relations industrielles et est chargé de favoriser l'établissement de relations harmonieuses entre les syndicats et les employeurs en offrant son aide dans le cadre de la négociation et du renouvellement des conventions collectives et de la gestion des relations qui découlent de leur mise en œuvre »<sup>3</sup>.*

Le ministre du Travail doit rendre compte au Parlement de l'administration du *Code canadien du travail*. Le Service fédéral de médiation et de conciliation favorise la coopération dans les relations de travail entre les parties syndicales et patronales assujetties à la partie I du *Code canadien du travail*. Il épaula les syndicats et les employeurs lors de la négociation et du renouvellement de leurs conventions collectives et contribue au maintien de relations harmonieuses pendant toute la durée de ces ententes.

Les lieux de travail visés par la partie I du *Code canadien du travail* sont ceux de toute entreprise fédérale<sup>4</sup>. Les principales industries concernées sont les grands transporteurs aériens et aéroports, les services postaux et de messagerie, les ports et les chemins de fer. En 2019, les organisations assujetties à la partie I du *Code canadien du travail* comptaient environ 992 000 employés (soit 6,2 % de la main-d'œuvre canadienne)<sup>5</sup>. Environ 35 % de ces travailleurs étaient syndiqués et assujettis à une convention collective.

Pendant la majeure partie de l'évaluation, les trois volets principaux du Service fédéral de médiation et de conciliation étaient les suivants.

**Le Service de règlement des différends** nomme des agents de négociation et de conciliation, conformément aux articles 72 et 105 du *Code canadien du travail* pour porter assistance dans la résolution de conflits découlant de la négociation collective. Les conciliateurs et les médiateurs fournissent leurs services depuis six bureaux régionaux au Canada<sup>6</sup>. Pendant la majeure partie de l'évaluation, le Service

<sup>3</sup>*Code canadien du travail*, 70.1(1) : SECTION V, Conciliation et première convention – Service fédéral de médiation et de conciliation.

<sup>4</sup> Parmi les industries visées : la navigation et le transport maritime; les chemins de fer; les traversiers; le transport aérien; la radiodiffusion; les services bancaires; certaines sociétés d'État (telles que les services postaux); et les employeurs et les employés des secteurs privés et municipaux du Yukon, du Nunavut et des Territoires du Nord-Ouest (*Code canadien du travail*, article 4).

<sup>5</sup> Calculé par le Programme du travail de la Direction de l'information sur les milieux de travail, et basé sur les données de l'Enquête sur la population active de 2019 et de l'Enquête sur l'emploi, la rémunération et les heures de travail de 2019 de Statistique Canada.

<sup>6</sup> La région du Pacifique comprend la Colombie-Britannique et le Yukon. La région du Nord-Ouest comprend l'Alberta, la Saskatchewan, le Manitoba et les Territoires du Nord-Ouest. La région de l'Ontario comprend l'Ontario et le Nunavut. La région du Québec comprend la province de Québec, et la région de l'Atlantique est constituée du Nouveau-Brunswick, de la Nouvelle-Écosse, de l'Île-du-Prince-



de règlement des différends a également nommé des arbitres. Leur rôle est de résoudre d'autres types de conflits régis par le *Code canadien du travail* et par la *Loi sur le Programme de protection des salariés*. Ces différends comprennent :

- <sup>7</sup>Le Service de règlement des différends est aussi responsable de la nomination d'arbitres, au nom du ministre du Travail, en vertu de la partie I.

Les services de prévention des conflits et de développement relationnel aident à :

Des services et des ateliers d'amélioration des communications et de développement relationnel sont aussi offerts sur une base volontaire et personnalisée.

Le **Service consultatif des relations industrielles** est responsable des politiques et de la recherche liées au programme. Son rôle est de fournir des conseils et une orientation au ministre du Travail sur les relations industrielles, comme prévu dans l'article 70.1 du *Code canadien du travail*. En juillet 2019, la Direction de la politique stratégique, de l'analyse et de l'information sur les milieux de travail a pris en charge certaines de ces responsabilités. Le Service fédéral de médiation et de conciliation continue de fournir des conseils et une orientation au ministre du Travail. Ces conseils et orientations portent sur les conflits découlant de la négociation collective et sur les questions de relations industrielles.

En septembre 2019, l'unité de négociation collective et de gestion des données a été intégrée au Service fédéral de médiation et de conciliation. Jusque-là, elle faisait partie de la Direction de la politique stratégique, de l'analyse et de l'information sur les milieux de travail. Son intégration ayant été effectuée dans les six derniers mois de l'évaluation, l'unité n'est donc pas visée par la présente évaluation.

### Conciliation et médiation

La conciliation est un processus législatif obligatoire quand des parties demandent l'aide du programme pour le règlement d'un différend découlant de la négociation collective, alors que la médiation, elle, est volontaire. En cas d'impasse dans les négociations directes, les employeurs et les syndicats peuvent :

---

Édouard, de Terre-Neuve et du Labrador. Un sixième bureau régional se trouve dans la région de la capitale nationale.

<sup>7</sup>En juillet 2019, le Conseil canadien des relations industrielles a pris en charge la responsabilité de la nomination d'adjudicateurs et d'arbitres. Ceux-ci règlent certains types de conflits décrits dans la partie III du *Code canadien du travail*, dont les griefs, les plaintes de congédiements injustes et les appels de recouvrement de salaire. Seuls les dossiers impliquant des droits acquis demeurent au Service de règlement des différends.

- déposer un avis des différends au ministre du Travail sous partie I du *Code canadien du travail*
- demander l'assistance d'un agent du Service fédéral de médiation et de conciliation pour commencer la conciliation

La conciliation est une des nombreuses étapes exigées par le *Code canadien du travail* avant qu'une partie puisse déclencher un arrêt de travail légal.

La médiation peut survenir à tout moment dans le processus de négociation. Toutefois, à la fin de la période de conciliation, les parties peuvent décider de poursuivre le travail avec un médiateur. Les agents qui assistent les parties syndicales et patronales à titre de conciliateurs peuvent aussi agir à titre de médiateurs pour le même dossier.

Les clients du programme sont les syndicats fédéraux et les employeurs assujettis à la partie I du *Code canadien du travail*, dont :

D'après le tableau 1 ci-dessous, les dépenses totales du programme (47 480 622 \$) ont dépassé légèrement le budget prévu (47 311 055,67 \$). La majeure partie du budget du programme a été consacré aux régions (46 %), suivies par le Service de règlement des différends (29 %), puis par le Bureau du directeur général (9 %).

Tableau 1. Budget et dépenses du programme par division, 2013-2014 à 2019-2020

Division	Budget et dépenses salariaux		Budget et dépenses non salariaux		Proportion du budget de la division
	Budget salarial	Dépenses salariales	Budget non salarial	Dépenses non salariales	
Bureau du directeur général	2 744 855,00 \$	2 797 177,79 \$	1 515 775,81 \$	971 361,47 \$	9 %
Régions	17 627 067,00 \$	18 346 608,82 \$	3 948 192,01 \$	3 682 304,73 \$	46 %
Programme de développement relationnel	1 803 534,00 \$	1 747 119,36 \$	1 920 385,75 \$	1 357 455,32 \$	8 %
Prévention des conflits	310 800,00 \$	302 435,21 \$	27 348,39 \$	14 367,05 \$	1 %
Service consultatif des relations industrielles	3 486 233,00 \$	3 084 137,83 \$	118 702,00 \$	76 216,70 \$	8 %
Service de règlement des différends	4 719 523,00 \$	4 881 983,39 \$	9 088 639,71 \$	10 219 414,48 \$	29 %
<b>Total</b>	<b>30 692 012,00 \$</b>	<b>31 159 462,33 \$</b>	<b>16 619 043,67 \$</b>	<b>16 321 119,75 \$</b>	<b>100 %</b>

Source : Rapport financier du SFMC, 2013 à 2020

## 2. Constatations découlant de l'évaluation

### 2.1 Rôle du Service fédéral de médiation et de conciliation dans la résolution de conflits découlant de la négociation collective et dans la prévention des arrêts de travail

Les services de médiation et de conciliation jouent un rôle important en aidant les employeurs et les syndicats à résoudre les conflits découlant de la négociation collective. Les médiateurs ont réglé la plupart des cas sans qu'il y ait d'arrêt de travail.

Le *Code canadien du travail* exige que des médiateurs fédéraux épaulent les parties pendant la phase de conciliation d'une négociation collective. La proportion de conflits de travail réglés par les agents du Programme du travail, conformément au *Code canadien du travail* (partie I), sans qu'il y ait arrêt de travail, est l'un des principaux indicateurs de rendement du programme.

#### Données sur les arrêts de travail

De 2013-2014 à 2019-2020, 54 arrêts de travail (grèves ou lock-out) ont eu lieu au sein d'organisations ayant obtenu des services de conciliation ou de médiation. Ils ont touché 70 096 travailleurs et représentaient 475 662 jours-personnes non travaillés.

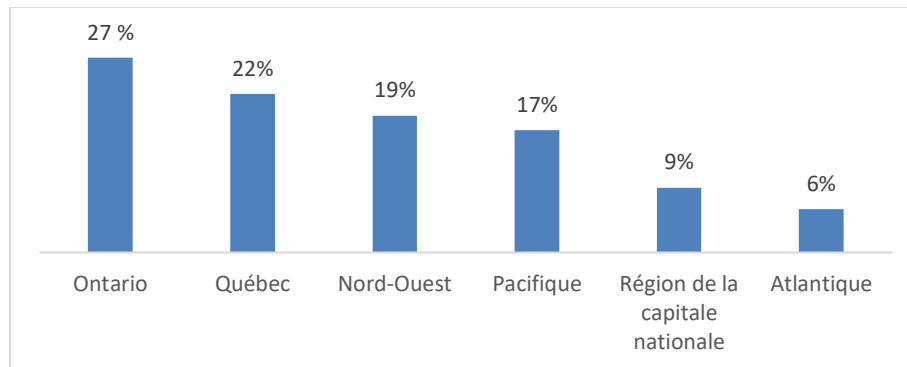
Entre 2013-2014 et 2019-2020, 28 % des arrêts de travail ont eu lieu dans la région de l'Ontario. Vient ensuite la région du Québec<sup>8</sup> avec 22 %, puis celle du Nord-Ouest avec 19 % (figure 1).

Ce sont les industries du transport<sup>9</sup> qui ont déposé le plus de dossiers de conciliation et de médiation. Entre 2013-2014 et 2019-2020, 63 % des conflits gérés par le programme concernaient ces industries. De plus, 41 % des 54 arrêts de travail et environ 70 % de tous les jours-personnes non travaillés qui ont eu lieu pendant la période d'évaluation touchaient ces industries.

<sup>8</sup> La plupart des organisations admissibles au programme (c.-à-d. celles assujetties à la partie I du *Code canadien du travail*) se trouvent en Ontario et au Québec.

<sup>9</sup> Les industries du transport représentent la plus grande part des industries assujetties à la partie I. On compte parmi celles-ci des industries d'expédition, de navigation et de transport aérien, ferroviaire et terrestre.

**Figure 1. Pourcentages des arrêts de travail par bureau régional,  
2013-2014 à 2019-2020**



Source : Système d'information du Service fédéral de médiation et de conciliation

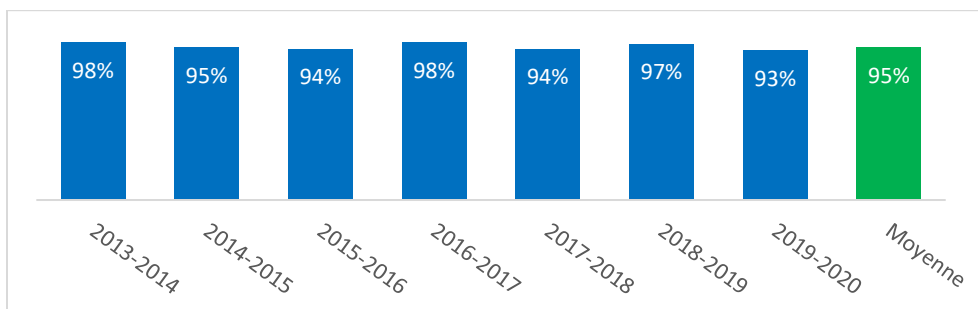
#### Conflits découlant de la négociation collective réglés par le programme

Entre 2013-2014 et 2019-2020, le Service fédéral de médiation et de conciliation a réglé 1 044 cas.

Pendant cette période, les conciliateurs et les médiateurs ont réglé 42 % des cas durant la conciliation, qui est la première étape où il est possible de le faire. La proportion monte à 58 % si on compte les cas réglés après la conciliation.

Entre 2013-2014 et 2019-2020, les médiateurs ont réglé la majorité des cas (95 %) sans qu'il y ait d'arrêt de travail (figure 2).

**Figure 2. Proportion des différends réglés sans arrêt de travail, 2013-2014 à 2019-2020**



Source : Système d'information du Service fédéral de médiation et de conciliation

La plupart des informateurs clés et des participants à l'étude de cas ont confirmé que sans l'aide d'un médiateur, les différends auraient duré bien plus longtemps. De plus, il y aurait eu plus d'arrêts de travail ou ceux-ci auraient duré plus longtemps. Par exemple, dans trois des quatre cas étudiés, les parties syndicales et patronales s'entendaient pour dire qu'un arrêt de travail aurait eu lieu en l'absence d'un médiateur.

Il n'est pas toujours possible d'éviter un arrêt de travail. Différents facteurs hors du contrôle du médiateur peuvent influencer la durée et l'issue d'un différend découlant de la négociation collective.

À lui seul, le nombre de différends réglés sans arrêt de travail ne permet pas d'évaluer l'efficacité des services de médiation et de conciliation. La mesure dans laquelle les médiateurs ont aidé à résoudre les différends est un bien meilleur moyen d'évaluer l'effet du programme, sans tenir compte des arrêts de travail.

L'examen de la documentation et des ouvrages sur le sujet a révélé que des arrêts de travail peuvent survenir malgré une conciliation efficace. Les facteurs influençant la négociation collective sont nombreux et ne sont pas tous liés à la capacité du programme à aider les parties à s'entendre. Par exemple, de mauvaises relations entre les parties peuvent compliquer la tâche.

Toujours selon la revue de la littérature, les arrêts de travail peuvent avoir un effet négatif sur la société et l'économie. D'après le rapport Sims, les arrêts de travail dans les secteurs des postes, des transports et des grains ont d'importants effets sur le public<sup>10</sup>. Ces effets peuvent être des pertes de production, une diminution de la productivité et des investissements, et le ralentissement du commerce international. Toutefois, comme il est mentionné dans le rapport, la preuve des répercussions économiques et non économiques est peu fondée.

Comme le prévoit le *Code canadien du travail*, les parties doivent observer, au minimum, une période de conciliation de 60 jours, suivie d'une période de répit de 21 jours avant d'obtenir le droit de déclarer une grève ou un lock-out. C'est précisément pendant cette période que les conciliateurs et les médiateurs ont la chance d'influencer l'issue d'un conflit afin d'éviter un arrêt de travail. Par conséquent, dans certains cas, le programme n'a que peu d'influence sur le fait qu'une grève ou un lock-out aura lieu ou non.

Selon des données récentes de Statistique Canada, en août 2020, la grève au Port de Montréal a causé des pertes économiques de 600 millions de dollars<sup>11</sup>. Par ailleurs, une étude menée par la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante en août 2020 a dévoilé que 40 % des petites et moyennes entreprises du Québec en ont subi les effets négatifs.

Malgré leurs effets négatifs potentiels à court terme sur l'économie, les arrêts de travail ne sont pas toujours évitables, et ils sont même parfois nécessaires dans le règlement des différends.

Par ailleurs, l'évaluation a permis de constater que le programme a une influence sur le nombre d'arrêts de travail. Ces derniers sont évités quand des médiateurs et des conciliateurs aident à résoudre des questions litigieuses qui auraient autrement

<sup>10</sup> CANADA. GROUPE DE TRAVAIL SUR LA RÉVISION DU CODE CANADIEN DU TRAVAIL, PARTIE I, et Andrew. C.L Sims. (1995). *Code canadien du travail, partie 1, révision : vers l'équilibre*, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.

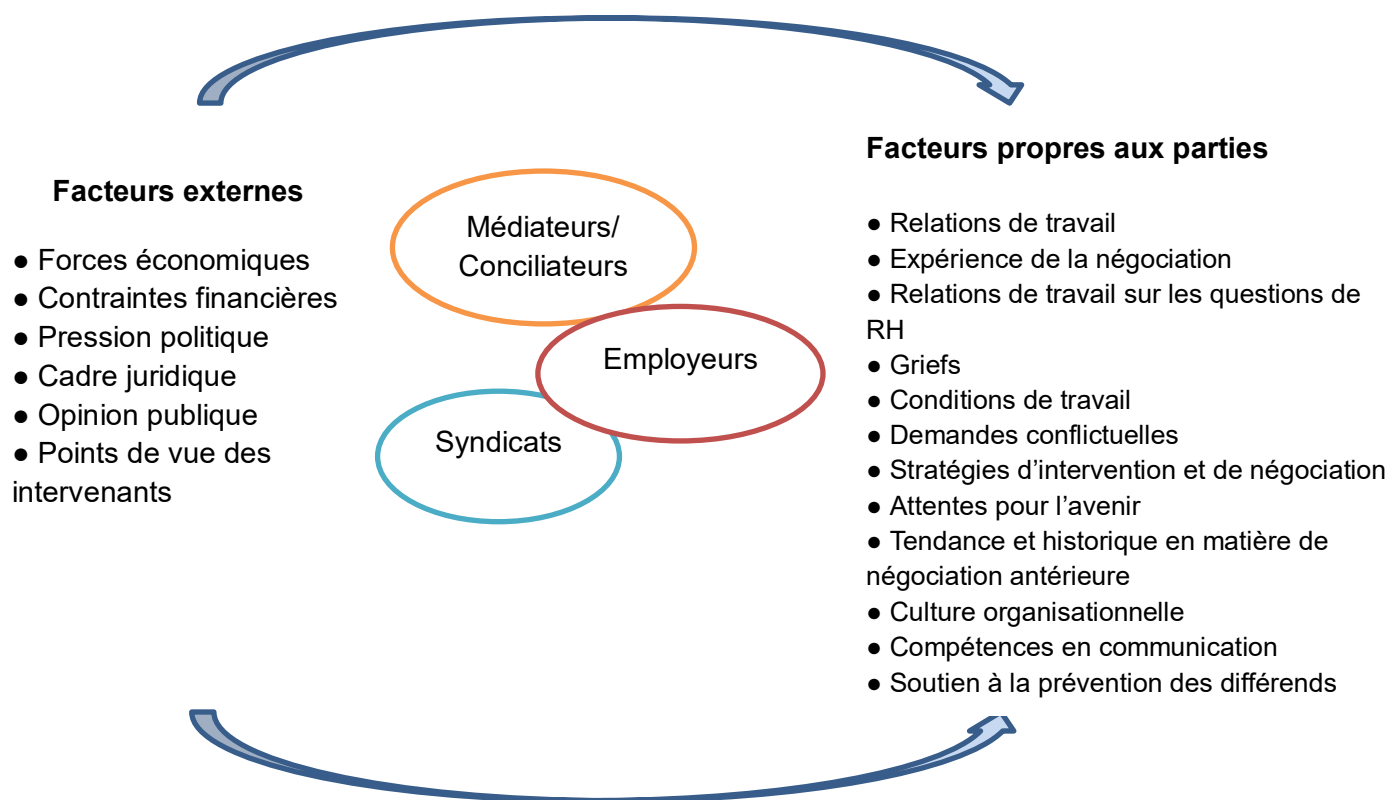
<sup>11</sup> STATISTIQUE CANADA. *Commerce de gros*, septembre 2020, accessible à [Le Quotidien - Commerce de gros, septembre 2020 \(statcan.gc.ca\)](https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/54-62-x/2020001/article/00001-eng.htm).

mené à un arrêt de travail, en favorisant la communication entre les parties, par exemple.

Cependant, même s'il y a arrêt de travail, les informateurs clés ont révélé en entrevue que les conciliateurs et les médiateurs restent impliqués et continuent d'aider les parties à régler leur différend.

La figure 3 présente certains des facteurs les plus cités lors des entrevues et dans les ouvrages consultés. Ces facteurs peuvent avoir un effet sur le processus de négociation collective, soit en empirant les différends, soit en favorisant leur règlement.

**Figure 3. Facteurs externes et internes pouvant influencer le processus de négociation collective**



Source : Profil de renseignements sur le programme, revue de la littérature et entrevues

Les services de conciliation et de médiation contribuent au maintien et à l'amélioration des relations syndicales-patronales. Ils aident les parties à faire avancer leurs négociations et à parvenir à une entente de convention collective.





*L'Organisation internationale du Travail soutient que les employeurs et les employés peuvent éviter ou résoudre leurs différends par :*

- ✚ l'établissement d'un consensus;
- ✚ des interventions entre eux;
- ✚ des processus de conciliation et de négociation impliquant une tierce partie<sup>12</sup>.

La revue de la littérature a montré que les services de médiation et de conciliation peuvent aider les représentants des parties syndicales et patronales à résoudre leurs conflits découlant de la négociation collective<sup>13</sup>. Les services qui y sont décrits sont semblables à ceux du programme.

Pendant les entrevues, plusieurs clients ont affirmé que les médiateurs ont aidé à améliorer leur processus de négociation et leurs relations de travail. Un des exemples cités était l'aide à la communication entre les parties.

Les clients consultés lors des entrevues et des études de cas ont souligné plusieurs effets positifs des services de médiation et de conciliation sur le règlement des différends. Ainsi, le Service fédéral de médiation et de conciliation a :

fourni une plateforme neutre permettant aux parties de communiquer de façon crédible et d'avoir des discussions encourageantes;

permis de réduire la durée des différends et le risque d'arrêt de travail;

aidé les parties à mieux comprendre le point de vue de l'autre;

aidé à surmonter les obstacles en proposant des idées et des solutions différentes.

Les personnes interrogées s'entendaient en général pour dire que le conciliateur et le médiateur ont aidé les parties à s'entendre. Voici quelques stratégies utilisées :

<sup>12</sup> OIT (2013), p. 6-7.

<sup>13</sup> OIT (2013), Brown (2014).

- redéfinir les enjeux;
- trouver des solutions possibles;
- séparer ou réunir les parties (rencontres séparées avec chacune des parties et en caucus).

Ces stratégies sont conformes aux pratiques exemplaires de conciliation et de médiation décrites dans les ouvrages sur le règlement de différends.

## 2.2 Mesure dans laquelle la conception et l'exécution du programme contribuent à rendre efficaces les activités du programme et favorisent la collaboration dans les relations de travail

Les ressources et la structure globale du programme assurent la promptitude et l'efficacité de la prestation des services de conciliation et de médiation tout en favorisant la collaboration dans les relations de travail.

Les ressources financières sont suffisantes et répondent à la charge de travail globale du programme.

Lors des entrevues, les hautes directions ont affirmé que le niveau de financement global était suffisant.

Pendant la période d'évaluation, 75 % du budget du programme a servi au règlement de différends. Le programme a affecté le budget directement (par le financement des services de médiation et de conciliation dans les régions) et indirectement (par le financement de la gestion du règlement des différends) (tableau 1, p. 10).

Le montant annuel du financement pour le règlement de différends est cohérent avec la charge de travail annuelle globale.

Les ressources humaines assignées permettent la prestation des services de médiation et de conciliation.

Selon les données administratives, le Service de règlement des différends nomme un conciliateur dans un délai de 15 jours. Ce délai, ou cette norme de service, est conforme aux exigences du *Code canadien du travail*.

Le temps moyen pour la nomination d'un conciliateur pendant la période d'évaluation était de 9,57 jours, ce qui est bien en deçà de la norme de service.

Entre 2013-2014 et 2019-2020, le programme a nommé 1 055 conciliateurs au règlement de différends. De plus, le nombre de médiateurs et de conciliateurs requis

était déterminé en fonction des besoins, de la région et de la charge de travail (figure 4).

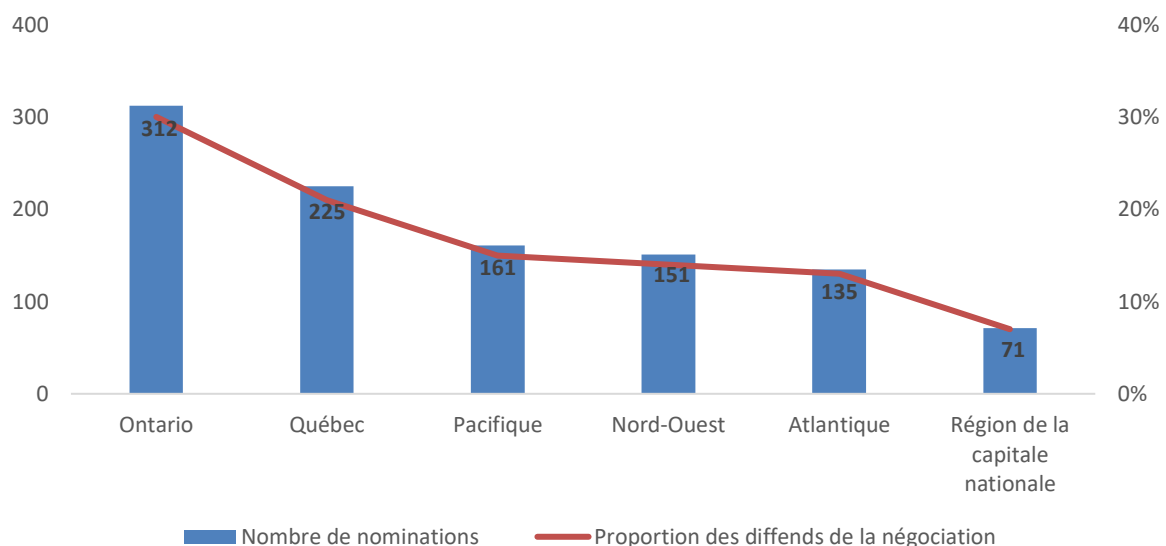
Les entrevues ont dévoilé que les médiateurs et les conciliateurs étaient très mobiles et qu'ils ont souvent fourni des services dans d'autres régions, selon les besoins.

À la lumière des entrevues, les conciliateurs et médiateurs qui ont fourni des services dans les six bureaux régionaux étaient en nombre suffisant pour répondre aux besoins des clients.

*Le programme est « un service national où les médiateurs vivent dans leur région, mais travaillent à la grandeur du pays. »*

Un participant en entrevue

**Figure 4. Nombre de nominations de conciliateurs et pourcentage de différends découlant de la négociation collective, par région, entre 2013-2014 et 2019-2020**



Source : Système d'information du Service fédéral de médiation et de conciliation

Les intervenants externes et les participants aux études de cas ont indiqué qu'ils sont satisfaits ou très satisfaits de la qualité des services reçus. Ils ont également mentionné que, dans la plupart des cas, les conciliateurs et les médiateurs étaient disponibles et joignables, habiles, expérimentés et très compétents.

Ils étaient d'avis que l'expérience en conciliation et en médiation comptait plus que la connaissance de l'industrie. Plusieurs clients ont fait remarquer que les

conciliateurs et médiateurs expérimentés étaient capables de saisir la dynamique et les problèmes, peu importe leur connaissance de l'industrie.

La structure du programme favorise la prestation des services de médiation et de conciliation.

Les entrevues ont révélé un travail d'équipe de haut niveau entre :

- + l'administration centrale et les régions;
- + les services consultatifs de règlement et de prévention des différends et auprès des industries.

Le partage d'information a été décrit comme constant et fluide.

Comme il a été démontré dans les entrevues avec des informateurs clés, des médiateurs et des conciliateurs sont souvent déployés hors de leur région, notamment en raison de l'expertise qu'ils possèdent relativement à une industrie ou à une région en particulier.

La structure de gestion du programme est bien adaptée et correspond aux besoins du programme.

Six bureaux régionaux, dirigés par un directeur régional pour la plupart, fournissent des services de médiation et de conciliation<sup>14</sup>.

Les entrevues ont démontré que la structure de gestion a contribué à l'atteinte des résultats du programme. Personne n'a suggéré de réorganiser la structure hiérarchique.

La communication interne et entre les différentes équipes du programme est efficace.

Les participants n'ont mentionné aucun problème de communication interne et entre les différentes équipes. Ils ont parlé de façon positive de l'interaction des différents volets du programme. Le partage d'information entre les équipes a été décrit comme constant et fluide.

Des changements structurels ont été apportés au programme pendant la période d'évaluation. Un des objectifs de ces changements était d'améliorer la prestation des services de médiation et de conciliation. Un autre objectif était de soutenir le ministre

<sup>14</sup> À l'exception de la région de la capitale nationale qui n'a plus de directeur régional depuis 2018.

du Travail en lui transmettant des connaissances spécialisées sur les questions de relations industrielles.

Le Service consultatif des relations industrielles était responsable de :

- ✚ effectuer des recherches et des analyses;
- ✚ conseiller le ministre du Travail sur un éventail de questions liées aux relations de travail, dont les conflits de travail d'envergure.

En juillet 2019, la Direction de la politique stratégique, de l'analyse et de l'information sur les milieux de travail a pris en charge certaines de ces tâches. L'objectif était de consolider une vaste expertise en matière de politiques au sein d'une seule et même direction du Programme du travail.

L'unité a fonctionné en effectifs partiels pendant la seconde moitié de la période d'évaluation, il est donc difficile d'évaluer sa structure et ses ressources. Toutefois, plusieurs participants considèrent que les médiateurs ont tout de même été soutenus par l'unité. Par ailleurs, des services spécialisés ont été fournis au ministre du Travail avant le transfert de l'unité en juillet 2019.

Pendant la seconde moitié de la période d'évaluation, un groupe central d'analystes relevant du directeur général a exercé la fonction consultative. Il a fourni un soutien à la recherche aux conciliateurs et aux médiateurs, en plus de conseiller et d'orienter la haute direction. Il a également répondu aux demandes de renseignements concernant des différends passés ou en cours.

Le Service fédéral de médiation et de conciliation continue d'assumer son rôle clé de conseiller du ministre (tel que requis par la loi, surtout au sujet de certains litiges).

Les entrevues ont démontré que ce changement renforcerait le rôle consultatif de la direction générale. La Direction de la politique stratégique, de l'analyse et de l'information sur les milieux de travail dispose du cadre et des ressources nécessaires au soutien du travail législatif et de politique stratégique. Ce changement renforcerait également la neutralité des services de médiation et de conciliation en retirant du programme les responsabilités liées aux lois sur les relations de travail.

### 2.3 Changements récents en appui de l'efficacité d'exécution du programme et de l'atteinte des objectifs

À la suite de la dernière évaluation en 2014, le programme a apporté plusieurs changements pour favoriser l'atteinte de l'objectif de promotion de relations de travail solidaires.

Le programme a adopté une nouvelle stratégie de mesure du rendement en réponse aux constatations de l'évaluation. Ces changements sont conformes à la Politique sur les résultats du Conseil du Trésor.

Le programme a établi en juin 2017 un Profil de l'information sur le rendement, et l'a remis à jour en 2020.

En février 2019, la Direction de l'évaluation s'est penchée sur le Profil de l'information sur le rendement du programme. Elle a conclu que le programme devait pouvoir surveiller et mesurer ses résultats.

Les principales constatations actuelles ont démontré que le nombre d'arrêts de travail n'est pas le seul déterminant du succès d'une conciliation ou d'une médiation. D'autres facteurs, tels que les relations entre les parties, pourraient occuper un plus grand rôle dans les issues.

Les entrevues ont révélé que la participation de médiateurs et de conciliateurs dans le règlement de différends compte plus que le nombre de différends réglés sans arrêt de travail.

Par conséquent, cette évaluation a démontré que l'indicateur principal de mesure du succès des services de médiation et de conciliation<sup>15</sup> ne suffit pas. Il ne permet pas de saisir l'effet de la participation de médiateurs et de conciliateurs dans le règlement de différends.

De nouveaux outils et documents d'appui font en sorte que la collecte, le stockage et la production de rapports de données sont plus cohérents.

Voici quelques-uns des changements les plus importants apportés par le programme :

- la révision des rapports hebdomadaires utilisés pour saisir les données de médiation et de conciliation;
- la création de guides de formation pour faciliter la saisie de données;
- l'utilisation d'un nouveau logiciel d'extraction de données de la base de données interne des dossiers de médiation.

Le programme a également changé de système de gestion des données, ce qui devrait réduire l'ampleur des défis restants.

---

<sup>15</sup> Pourcentage de conflits de travail réglés en vertu de la partie I (Relations industrielles) conformément au *Code canadien du travail* (partie I), sans qu'il y ait arrêt de travail avec l'aide d'agents du Programme du travail.

La collecte, le stockage et la production de rapports de données sont plus cohérents et concis.

L'évaluation de 2014 du Service fédéral de médiation et de conciliation indique que les rapports de données constituaient l'un des principaux problèmes. Les données du système de gestion de données internes n'étaient pas accessibles sous forme de rapports, et leur accès exigeait beaucoup de travail.

Bien que le précédent logiciel interne soit toujours utilisé comme base de données, le nouveau logiciel adopté par le programme permet de résoudre les problèmes d'accès aux données. Il est donc possible pour le programme d'extraire des informations facilement exploitables sous forme de rapports pour la production des rapports annuels.

L'unité de négociation collective et de gestion des données a été intégrée au Service fédéral de médiation et de conciliation. Ce changement a permis au programme de centraliser la collecte de données sur les conventions collectives et les arrêts de travail.

## Conclusion et points à considérer

Les activités de médiation et de conciliation contribuent grandement au règlement des différends découlant de la négociation collective. En fait, pendant la période d'évaluation, la plupart des différends réglés à l'aide de conciliateurs et de médiateurs l'ont été sans arrêt de travail. Toutefois, les arrêts de travail ne peuvent pas tous être évités, peu importe la qualité de la médiation. Cette dernière permet néanmoins de réduire l'ampleur des enjeux dans un différend. Elle contribue également à réduire la durée et l'intensité des arrêts de travail lors de négociations de conventions collectives.

Depuis 2020, le programme a pris des mesures pour élaborer des sondages d'opinion. Ces informations permettront de mieux saisir le point de vue des clients sur la façon dont les médiateurs et les conciliateurs aident à régler des différends.

Le Service fédéral de médiation et de conciliation a réussi à atteindre ses objectifs de réduction des arrêts de travail. De plus, les conciliateurs et médiateurs ont résolu 1 044 cas pendant la période d'évaluation. L'entente est survenue à la première étape possible (la conciliation) dans 42 % des cas, et après la conciliation dans 58 % des cas.

L'une des principales constatations est que les ressources et les éléments du programme assurent la promptitude et l'efficacité de la prestation des services de

conciliation et de médiation tout en favorisant la collaboration dans les relations de travail.

Le programme a connu plusieurs changements majeurs depuis la dernière évaluation sommative en 2014. De nouvelles pratiques de mesure du rendement, de collecte de données et d'établissement de rapports ont été mises en place, et ont amélioré la surveillance et diminué le temps de production de rapports de résultats. Des changements structurels ont également été apportés au programme, tels que :

- ✚ le transfert des services consultatifs vers une nouvelle direction;
- ✚ le transfert de l'équipe de négociation collective et de gestion des données du Programme du travail vers le Service fédéral de médiation et de conciliation.

On s'attend à ce que ces changements continuent de contribuer à la prestation efficace des services de conciliation, de médiation et de consultation. Il faudra faire le suivi de ces changements pour s'assurer qu'ils ont l'effet désiré sur le programme.



## Annexe A : Questions d'évaluation

### Questions et sous-questions d'évaluation

1. Dans quelle mesure les activités de médiation et de conciliation contribuent-elles au règlement de différends découlant de la négociation collective et à la prévention d'arrêts de travail?

- Quels sont les principaux facteurs externes qui influencent l'issue des différends découlant de la négociation collective?
- Dans quelle mesure les médiateurs et les conciliateurs aident-ils les clients à régler les différends découlant de la négociation collective?
- Dans quelle mesure le programme a-t-il du contrôle sur les arrêts de travail?

2. La conception et l'exécution du programme en soutiennent-elles les activités? La conception et l'exécution soutiennent-elles l'atteinte de l'objectif ultime du programme qui est de favoriser les relations de coopération?

- Dans quelle mesure la structure et les ressources du programme soutiennent-elles la prestation de services de conciliation et de médiation?
- Dans quelle mesure la structure et les ressources du programme soutiennent-elles la transmission de connaissances spécialisées sur les questions de relations industrielles au ministre du Travail?

3. Les changements apportés soutiennent-ils l'atteinte de l'objectif ultime du programme qui est de favoriser les relations de coopération?

- Quelles étaient les recommandations de l'évaluation précédente par rapport aux services consultatifs en règlement des différends et en relations industrielles?
- Le programme a-t-il tenu compte de ces recommandations dans ses changements? Si oui, ces derniers ont-ils contribué à l'atteinte des objectifs?
- Le programme a-t-il apporté d'autres changements visant à appuyer le programme dans l'atteinte de ses objectifs?

## Annexe B : Sources de données, limites et stratégies d'atténuation

La phase II de l'évaluation du Service fédéral de médiation et de conciliation est basée sur quatre sources de données :

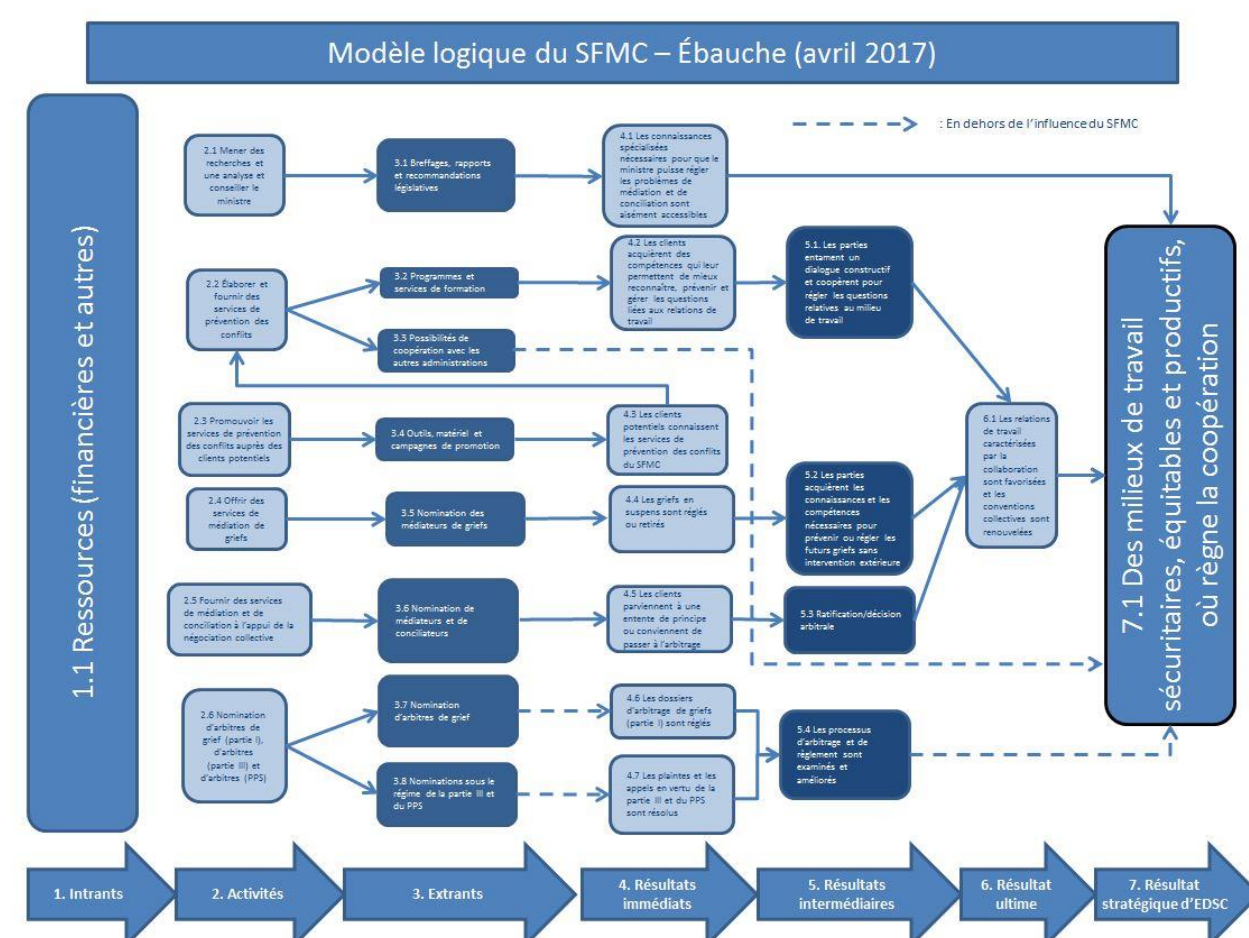
- Examen des données administratives
- Examen de la littérature et de la documentation
- Travail avec des intervenants internes et externes
- Études de cas

Description	
<b>Examen des données administratives</b>	<p>L'équipe d'évaluation a procédé à un examen des données administratives contenues dans les rapports Excel produits par Cognos afin de :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>déterminer l'efficacité des services de règlement des différends;</li> <li>évaluer à quel point les systèmes de gestion des données contribuent à soutenir les mesures, la surveillance et la production de rapports sur les pratiques du programme.</li> </ul> <p>L'examen des données administratives comprenait :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>des rapports annuels du Service fédéral de médiation et de conciliation de 2013-2014 à 2019-2020;</li> <li>des rapports de la Direction de la politique stratégique, de l'analyse et de l'information sur les milieux de travail au sujet des arrêts de travail pour la même période.</li> </ul> <p><u>Limites</u></p> <p>L'équipe d'évaluation se basait sur :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>des fichiers de données combinées du Système d'information du Service fédéral de médiation et de conciliation;</li> <li>des rapports produits par Cognos;</li> </ul>

	<p>des rapports fournis par la Direction générale de l'innovation, de l'information et de la technologie (DGIIT).</p> <p>En raison de la multitude de sources, le contrôle de la qualité et de l'exactitude des données a été un long processus.</p> <p><u>Stratégies d'atténuation</u></p> <p>L'équipe d'évaluation a examiné en détail chacun des rapports afin de s'assurer de leur cohérence. En cas de différences, la DGIIT préparait de nouveaux rapports à utiliser pour l'analyse.</p>
<b>Revue de la littérature et du bilan documentaire</b>	<p>L'équipe d'évaluation a examiné un grand nombre de documents, dont des recherches universitaires et des publications gouvernementales, et d'autres documents du programme et du gouvernement ou encore de l'Organisation internationale du Travail. Les recherches universitaires provenaient d'éminents experts en relations industrielles avec des connaissances spécialisées sur les systèmes de règlement de différends du Canada et d'autres administrations internationales.</p>
<b>Entrevues avec des informateurs clés</b>	<p>Dans le cadre de l'évaluation, 27 entrevues ont été menées auprès d'intervenants internes et externes, dont :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>des hauts fonctionnaires et des analystes du Service consultatif des relations industrielles (n = 4);</li> <li>des analystes en relations industrielles et des gestionnaires du Programme (n = 3);</li> <li>des agents de médiation et de conciliation (n = 6);</li> <li>des membres de la haute direction de l'employeur (n = 6);</li> <li>des représentants syndicaux (n = 8).</li> </ul>
<b>Études de cas</b>	<p>L'équipe d'évaluation a mené quatre études de cas sur des conflits de travail particuliers. Pour chacun</p>

	de ces conflits, les évaluateurs ont analysé les informations obtenues en entrevue avec les parties concernées et les données du programme pertinentes. L'équipe d'évaluation a mené 12 entrevues dans le cadre des études de cas.
--	--

## Annexe C : Modèle logique du Service fédéral de médiation et de conciliation



## Bibliographie

ANNIS, P. (2008). *Les arrêts de travail dans le secteur privé de compétence fédérale : des solutions innovatrices*, Ottawa : Ressources humaines et Développement des compétences Canada, Gouvernement du Canada.

BROWN, W. (2014). *Third-Party Processes in Employment Disputes* (processus des tiers en matière de règlement de conflits de travail). Dans William ROCHE, Paul TEAGUE, & Alexander J. COLVIN (Eds.), *The Oxford handbook of conflict management in organizations*, Oxford University Press.

CANADA. MINISTÈRE DE LA JUSTICE, (2019). *Code canadien du travail*, gouvernement du Canada

CANADA. (2019). Conseil canadien des relations industrielles. Ministère de la Justice, Gouvernement du Canada

CANADA. GROUPE DE TRAVAIL SUR LA RÉVISION DU CODE CANADIEN DU TRAVAIL, PARTIE I, et Andrew. C.L Sims,. (1995) *Code canadien du travail, partie 1, révision : vers l'équilibre*, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.

ELLGER, R. (2013). *Mediation in Canada: One goal—different approaches to mediation in a state with federal and provincial jurisdictions* (la médiation au Canada : Un but – différents modes de médiation dans un État constitué d'administrations fédérale et provinciales), dans Klaus HOPT & Felix STEFFEK (Eds.), *Mediation principles and regulation in comparative perspective*, Oxford University Press.

DIRECTION DE L'ÉVALUATION. (2018). *Évaluation du Service fédéral de médiation et de conciliation (phase 1)*, Direction générale des politiques stratégiques et de service, Emploi et Développement social Canada, Gouvernement du Canada.

DIRECTION DE L'ÉVALUATION. (2017). *Modèle de PAD et de rapport d'étape 2016-2017 [Suivi de l'évaluation sommative de 2014]*, Direction générale des politiques stratégiques et de service, Emploi et Développement social Canada, Gouvernement du Canada.

DIRECTION DE L'ÉVALUATION. (2014). *Évaluation sommative du programme de prévention et de règlement des conflits en milieu de travail*, Direction générale des politiques stratégiques et de service, Emploi et Développement social Canada, Gouvernement du Canada.

SERVICE FÉDÉRAL DE MÉDIATION ET DE CONCILIATION. (2019). *Note d'information. Programme du travail*, EDSC, Gouvernement du Canada.

SERVICE FÉDÉRAL DE MÉDIATION ET DE CONCILIATION. (2019). *Rapport financier du SFMC, 2013 à 2020*, Programme du travail, EDSC. Gouvernement du Canada.

SERVICE FÉDÉRAL DE MÉDIATION ET DE CONCILIATION. (2019). *Modèle de rapport final et hebdomadaire*, Programme du travail, EDSC. Gouvernement du Canada.

SERVICE FÉDÉRAL DE MÉDIATION ET DE CONCILIATION. (2018). *Profil de l'information sur le rendement*, Programme du travail, EDSC. Gouvernement du Canada.

SERVICE FÉDÉRAL DE MÉDIATION ET DE CONCILIATION. (2018). *SFMC – Examen de l'exercice financier 2017-2018 [Rapport annuel]*, Programme du travail, EDSC. Gouvernement du Canada.

SERVICE FÉDÉRAL DE MÉDIATION ET DE CONCILIATION. (2017). *SFMC – Examen de l'exercice financier 2016-2017 [Rapport annuel]*, Programme du travail, EDSC. Gouvernement du Canada.

SERVICE FÉDÉRAL DE MÉDIATION ET DE CONCILIATION (2017). *SFMC – Modèle logique du programme*, Programme du travail, EDSC. Gouvernement du Canada.

SERVICE FÉDÉRAL DE MÉDIATION ET DE CONCILIATION (2016). *SFMC - Examen de l'exercice financier 2015 à 2016 [Rapport annuel]*, Programme du travail, EDSC. Gouvernement du Canada.

Service fédéral de médiation et de conciliation. (2015). *SFMC – Examen de l'exercice financier 2014 à 2015*, [Rapport annuel]. Programme du travail, EDSC. Gouvernement du Canada.

SERVICE FÉDÉRAL DE MÉDIATION ET DE CONCILIATION (2015). *Dispute Resolution Work Guide* (Service de règlement des conflits – Guide de travail), Programme du travail, EDSC. Gouvernement du Canada.

SERVICE FÉDÉRAL DE MÉDIATION ET DE CONCILIATION (2015). *FMCSIS User Guide* (Guide d'utilisateur du système d'information du service fédéral de médiation et de conciliation [SISFMC]), Programme du travail, EDSC. Gouvernement du Canada.

SERVICE FÉDÉRAL DE MÉDIATION ET DE CONCILIATION (2014). *SFMC – Examen de l'exercice financier 2013-2014 [Rapport annuel]*, Programme du travail, EDSC. Gouvernement du Canada.

HOPT, Klaus. et Felix. STEFFEK. (2013). *Mediation: Comparison of Laws, Regulatory Models, Fundamental Issues* (médiation : comparaison des lois, des modèles réglementaires et des enjeux fondamentaux), Dans Klaus HOPT & Felix STEFFEK (Eds.), *Mediation principles and regulation in comparative perspective*, Oxford University Press.



CANADA. (2019) *Investir dans la classe moyenne, Budget 2019*. (19 mars 2019). Consulté le 15 avril 2020, sur <https://www.budget.gc.ca/2019/docs/plan/budget-2019-fr.pdf>

PROGRAMME DU TRAVAIL, EMPLOI ET DÉVELOPPEMENT SOCIAL CANADA. (2015). *Collective bargaining and the business cycle* (La négociation collective et le cycle d'affaires et opérationnel), Division de l'information et de la recherche sur les milieux de travail, Direction de la politique stratégique, de l'analyse et de l'information sur les milieux de travail, EDSC. Gouvernement du Canada.

PROGRAMME DU TRAVAIL, EMPLOI ET DÉVELOPPEMENT SOCIAL CANADA. (2015). *Tendances des négociations collectives au Canada, 1984-2014*, Division de l'information et de la recherche sur les milieux de travail, Direction de la politique stratégique, de l'analyse et de l'information sur les milieux de travail, EDSC. Gouvernement du Canada.