

# L'organisation du travail dans le secteur public : l'exemple de la Suède

par Yanick Labrie



L'organisation du travail dans le secteur public au Québec est depuis longtemps entravée par de nombreuses rigidités. Au cours de la dernière décennie, quelques timides réformes ont été adoptées pour s'attaquer à ce manque de flexibilité, dont la décentralisation de certains éléments des conventions collectives dans le réseau de la santé. La plupart des conditions de travail des employés de l'État continuent cependant de se négocier de façon centralisée à l'échelle de la province. Le principe de l'ancienneté occupe toujours une place prépondérante dans les conventions collectives.

Dans le secteur public, c'est ce critère qui prévaut généralement pour déterminer, entre autres, la priorité dans l'affectation de postes, dans l'attribution de promotions, dans l'accès à la formation et dans le choix des vacances et des horaires de travail<sup>1</sup>. Les fonctionnaires bénéficient en outre d'un statut spécial qui leur confère des avantages indéniables par rapport aux travailleurs du secteur privé, notamment en ce qui concerne la sécurité d'emploi.

Afin d'améliorer la prestation de ses services, le Québec pourrait s'inspirer de l'expérience de la Suède, un pays qui a réussi à transformer les régimes d'emploi de son secteur public sans se mettre à dos les syndicats et les travailleurs. Les réformes qui y ont été mises en œuvre au cours des deux dernières décennies ont non seulement rendu l'organisation du travail plus flexible, mais elles ont aussi vraisemblablement agi comme frein à la corruption.

## Rémunération individualisée et liée au rendement

Aux prises avec de sérieux problèmes de finances publiques et de chômage au début des années 1990, et après un relatif déclin économique pendant trois décennies, la Suède a entrepris d'importantes réformes

afin de réduire sa dette et de remettre son économie sur les rails.

L'une des premières initiatives du gouvernement central a été de confier aux comtés et aux municipalités le soin de s'occuper des budgets et de prendre les décisions en ce qui concerne les services clés offerts aux citoyens, notamment dans les domaines de la santé et de l'éducation. Cette décentralisation des pouvoirs vers les autorités locales s'est accompagnée d'une réorganisation complète des agences du gouvernement, plusieurs étant fusionnées ou même abolies. Celles qui sont demeurées ont obtenu plus d'autonomie pour la gestion et la fourniture des services, mais aussi en matière d'embauche, de rémunération et de licenciement du personnel.

Parallèlement, un système de rémunération individualisée et liée au rendement pour les employés de l'État a été mis en place, en remplacement de l'ancienne structure centralisée, rigide et uniforme. Ainsi, plus de 90 % des employés du secteur public en Suède ont maintenant des rémunérations différenciées qui varient en fonction du rendement du travailleur, du niveau de responsabilité qui correspond aux tâches à accomplir et du salaire dans le secteur privé pour un travail équivalent.



Cette Note économique a été préparée par **Yanick Labrie**, économiste à l'IEDM et titulaire d'une maîtrise en sciences économiques de l'Université de Montréal.

L'évaluation du rendement de chaque employé du secteur public en Suède se fait sur une base individuelle au moins une fois par année selon des objectifs précis à atteindre. Autant les employés efficaces peuvent être promus, autant les employés qui ne remplissent pas leur mandat de travail peuvent être rétrogradés, voire même congédiés.

Les emplois à vie n'existent plus pour les employés du secteur public, lesquels sont maintenant régis par des règles pratiquement identiques à celles du secteur privé<sup>2</sup>. La sécurité d'emploi n'est garantie que par la compétence de l'employé. Dans la fonction publique, on n'accorde aucune préséance aux employés de l'État dans l'attribution des emplois vacants, les postulants en provenance du secteur privé étant considérés sur un pied d'égalité<sup>3</sup>.

### **Les emplois à vie n'existent plus pour les employés du secteur public, lesquels sont maintenant régis par des règles pratiquement identiques à celles du secteur privé.**

Contrairement à ce qu'on pourrait croire, le système de rémunération individualisée a rapidement reçu l'appui des employés de l'État et de leurs syndicats<sup>4</sup>. Des chercheurs de l'OCDE estiment en outre qu'il a jusqu'ici atteint l'un de ses principaux objectifs d'origine, soit d'améliorer le recrutement et la rétention des employés les plus qualifiés<sup>5</sup>.

Les fonctionnaires sont-ils maintenant à la merci des choix arbitraires et des orientations partisans du parti au pouvoir? Bien au contraire. Les décisions d'embauche et de promotion dans la fonction publique sont depuis longtemps à l'abri de l'ingérence politique en Suède et les réformes n'ont altéré en rien les règles strictes déjà présentes visant à limiter l'arbitraire<sup>6</sup>. En outre, les cas d'abus sont régulièrement dénoncés dans les médias<sup>7</sup>. Le caractère indépendant de la fonction publique a d'ailleurs joué un rôle déterminant dans le succès du nouveau système de rémunération liée au rendement et au mérite, en rassurant les employés sur l'impartialité du processus d'évaluation et d'attribution de promotions<sup>8</sup>.

Fait intéressant, la Suède figure depuis plus d'une décennie parmi les pays perçus comme étant les moins corrompus au monde<sup>9</sup>, en plus de se classer dans les premiers rangs pour ce qui est du professionnalisme de sa fonction publique<sup>10</sup>. Ainsi, la Suède fait la démonstration qu'il n'est pas nécessaire d'avoir une organisation du travail dans le secteur public qui repose sur la permanence et l'ancienneté pour contrer le favoritisme et la corruption, comme l'affirment souvent les

leaders syndicaux au Québec<sup>11</sup>. Une étude récente du Quality of Government Institute portant sur 52 pays confirme d'ailleurs que la garantie d'emploi à vie ne joue pas un rôle de rempart contre la corruption. Selon les chercheurs suédois qui l'ont menée, c'est au contraire l'aspect méritocratique du régime d'emploi, beaucoup plus prédominant en Suède qu'au Québec (voir Tableau 1), qui est le facteur le plus susceptible d'avoir une influence<sup>12</sup>.

### **Les réformes dans le secteur de l'éducation**

Même s'il n'a pas fait l'objet de réductions d'effectifs et de dépenses, le système scolaire en Suède a subi des transformations majeures au cours des vingt dernières années. Le secteur a d'abord été ouvert à la concurrence au début des années 1990 et un système de bons d'étude a été instauré. Les parents ont maintenant la liberté de choisir l'école de leur enfant, qu'elle soit publique ou privée, tout en bénéficiant du même montant de financement<sup>13</sup>.



En 1996, les échelles salariales, qui fixaient le salaire des enseignants en fonction du nombre d'années d'éducation et d'ancienneté, ont été abolies. La responsabilité de prendre les décisions en ce qui a trait à l'embauche et à la rémunération du personnel enseignant a ensuite été déléguée à chaque établissement scolaire.

Au système de rémunération individualisée qui a été mis en place s'est greffé un processus d'évaluation du travail des enseignants. Même si ces évaluations font toujours l'objet de critiques, le taux de satisfaction des enseignants à l'égard du nouveau système a continuellement progressé au fil des ans. Alors que moins du tiers des enseignants appuyaient la réforme en 1999, plus de 60 % d'entre eux (et 70 % pour les 40 ans et moins) en avaient une opinion favorable cinq ans plus tard<sup>14</sup>.

Au tout début, les syndicats redoutaient la réforme et ont tardé à l'appuyer, craignant qu'elle mine le rapport de force des enseignants vis-à-vis des employeurs et qu'il en résulte une détérioration des conditions de travail. Or, les avantages sur le plan des conditions salariales et de l'autonomie professionnelle que les enseignants ont pu tirer de la rémunération différenciée et liée au rendement ont été tels que les syndicats n'ont eu d'autre choix que de les reconnaître<sup>15</sup>.

La plus grande flexibilité dont disposent pour leur part les directeurs d'école leur permet non seulement de récompenser les enseignants en fonction du rendement et de l'effort fournis, mais aussi d'offrir des conditions d'emploi qui tiennent compte des impératifs du marché du travail afin d'attirer et de retenir des employés de qualité.

**Tableau 1**  
Caractéristiques de l'organisation du travail  
dans le secteur public au Québec et en Suède

Caractéristiques	Québec 	Suède 
Ancienneté comme premier principe d'octroi de promotion	Très répandue	Marginale
Échelles salariales selon les niveaux d'ancienneté et d'éducation	Oui	Non
Garantie d'emploi à vie	Oui	Non
Négociation des conditions de travail	Centralisée	Très décentralisée (niveaux local ou individuel)
Rémunération fondée en partie sur le rendement et le mérite individuel	Limitée*	Généralisée
Statut et avantages spéciaux conférés par la loi	Oui	Non

\*La rémunération au rendement est limitée à certaines catégories d'emploi et prend surtout la forme de boni, au lieu d'être intégrée au salaire comme en Suède.

Ainsi, dans les régions ou disciplines où les candidats se font plus rares, les offres salariales sont bonifiées afin de combler plus facilement les postes à pourvoir. On observe, par exemple, que les professeurs de sciences et de mathématiques obtiennent des salaires supérieurs à ceux des autres disciplines dont le bassin de candidatures est plus étendu<sup>16</sup>. Les nouveaux enseignants, pour qui les opportunités d'emplois sont plus nombreuses en début de carrière, se voient quant à eux offrir des conditions salariales plus avantageuses que lorsque l'ancien système était en vigueur<sup>17</sup>. Selon diverses sources, le système aurait permis d'atténuer les difficultés d'embauche et les problèmes de pénurie dans certaines régions<sup>18</sup>.

Bien que la réglementation du travail ait été assouplie et que les directeurs d'établissement disposent d'une plus grande autonomie en matière de gestion des ressources humaines, celle-ci s'accompagne de plus de responsabilités et d'une plus grande imputabilité. Leur école étant aussi soumise à une évaluation de rendement, les directeurs sont appelés à rendre des comptes et peuvent être démis de leur fonction si les résultats obtenus sont nettement en deçà des attentes de la population<sup>19</sup>. Malgré les nouvelles exigences qui pèsent

sur eux, peu nombreux sont les directeurs d'établissement qui voudraient revenir à l'ancien système, où leur travail était soumis à des règles contraignantes et orienté par des directives bureaucratiques<sup>20</sup>.

### **La Suède fait la démonstration qu'il n'est pas nécessaire d'avoir une organisation du travail qui repose sur la permanence et l'ancienneté pour contrer le favoritisme et la corruption, comme l'affirment souvent les leaders syndicaux au Québec.**

Aucun chercheur ne s'est jusqu'à maintenant penché sur l'impact de la décentralisation de la négociation des conditions d'emplois des enseignants sur le rendement des élèves en Suède. Cependant, selon une étude récente portant sur 42 pays, un haut degré d'autonomie comme celui que possèdent les directeurs d'écoles en Suède en matière de gestion de personnel compte parmi les facteurs qui contribuent à l'amélioration des résultats des élèves aux tests de mathématiques<sup>21</sup>.

### **Les réformes dans le secteur de la santé**

Les réformes dans le secteur de la santé au cours des années 1990 ont débuté avec la décentralisation des pouvoirs décisionnels vers les comtés. Les établissements de santé ont aussi gagné en autonomie et sont financés depuis 1992 sur la base des services rendus, plutôt que sous forme de budgets globaux. Les patients ont désormais la liberté de choisir l'hôpital où ils souhaitent recevoir leur traitement et les établissements, qu'ils soient du secteur public ou privé, se font concurrence pour les attirer<sup>22</sup>.

Comme c'est le cas dans le secteur de l'éducation, la rémunération du personnel soignant est maintenant négociée individuellement et liée au rendement, et peut varier grandement d'une région à l'autre. Plus les infirmières sont rares dans une région donnée, plus les salaires tendent à s'élever. Par exemple, les salaires versés aux infirmières en pédiatrie dans la région de Stockholm sont en moyenne 13 % supérieurs à ceux octroyés dans la région de Jönköping<sup>23</sup>, étant donné que les besoins en matière de recrutement et de rétention de personnel sont plus pressants.

Les réformes de l'organisation du travail en santé ont aussi donné des résultats positifs à plusieurs chapitres. Le problème des pénuries d'effectifs infirmiers s'est résorbé ces dernières années<sup>24</sup>. Depuis le début des années 2000, la satisfaction des infirmières et des médecins à l'égard de leur travail a

augmenté de façon significative et le taux d'absentéisme est en baisse. De 1999-2000 à 2008-2010, le pourcentage d'infirmières ayant déclaré un problème de santé lié au travail au cours d'une année donnée a chuté de 22 %<sup>25</sup>.

## Les avantages sur le plan des conditions salariales et de l'autonomie professionnelle que les enseignants ont pu tirer de la rémunération différenciée et liée au rendement ont été tels que les syndicats n'ont eu d'autre choix que de les reconnaître.

Selon une étude récente, les infirmières et médecins constatent globalement que le climat de travail dans leur établissement a évolué pour le mieux<sup>26</sup>. Ils admettent détenir plus d'autonomie dans l'accomplissement de leurs fonctions et sentent davantage qu'ils peuvent exercer une certaine influence sur leur environnement de travail.

## Conclusion

Faisant preuve de pragmatisme, les décideurs politiques en Suède ont su réformer avec succès l'organisation du travail dans le secteur public en y incorporant des éléments de flexibilité et de meilleures incitations au rendement. Il est intéressant d'observer que ces réformes ont été le fruit de décisions prises principalement par le Parti social-démocrate, traditionnellement proche des syndicats et des employés de la fonction publique, et qu'elles ont été mises en œuvre sans démantèlement de l'État-providence auquel les Suédois semblent attachés<sup>27</sup>.

Longtemps perçue comme un modèle à suivre par de nombreux intellectuels et politiciens québécois partisans d'un État imposant, la Suède devrait maintenant servir d'inspiration dans la recherche de moyens d'augmenter l'efficacité du secteur public.

### Références

- Johanne Gauthier, « L'ancienneté en milieu de travail: regards sur ses applications et ses défis actuels », *Regards sur le travail*, vol. 3 (2007), no 3.
- Organisation de coopération et de développement économiques, *Public servants as partners for growth: toward a stronger, leaner and more equitable workforce*, Éditions OCDE, 2011, p. 115.
- Nations Unies, Département des affaires économiques et sociales, *Kingdom of Sweden. Public Administration, Country Profile*, avril 2006, p. 10-11.
- Organisation de coopération et de développement économiques, *La rémunération liée aux performances dans l'administration*, Éditions OCDE, 2006, p. 165-171; Dominique Anxo et Thomas Ericson, *The effects of pay reforms and procurement strategies on wage and employment inequalities in the Swedish public sector*, National report submitted to the European Commission project, novembre 2012, p. 41; Lena Granqvist et Håkan Regné, « Decentralized wage formation in Sweden », *British Journal of Industrial Relations*, vol. 46 (2008), no 3, p. 502.
- Organisation de coopération et de développement économiques, *ibid.*, p. 170.
- Paul T. Levin, « The Swedish Model of Public Administration: Separation of Powers – The Swedish Style », *Journal of Administration and Governance*, vol. 4 (2009), no 1.
- Staffan Andersson, *Corruption in Sweden. Exploring Danger Zones and Change*, Rapport de recherche, Département de science politique, Université d'Umeå, 2002, chapitre 4.

- Carl Dahlström et Victor Lapuente, « Has NPM a trust problem? Public sector incentive systems in Japan, Korea, Spain and Sweden », dans J.-M. Eymeri-Douzans et J. Pierre (dir.), *Administrative reforms and democratic governance*, Routledge, 2011.
- Voir le site d'archives de Transparency International à [http://archive.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi](http://archive.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi).
- Carl Dahlström, Victor Lapuente et Jan Teorell, « The Merit of Meritocratization: Politics, Bureaucracy, and the Institutional Determinants of Corruption », *Political Research Quarterly*, vol. 65 (2012), no 3, p. 661.
- Lucie Martineau, « Sécurité d'emploi dans la fonction publique », *L'Aut'Journal*, 10 février 2010.
- Carl Dahlström, Victor Lapuente et Jan Teorell, *op. cit.*, note 10, p. 663-664.
- F. Mikael Sandström et Fredrik Bergström, « School vouchers in practice: competition will not hurt you », *Journal of Public Economics*, vol. 89 (2005), nos 2-3.
- Annelie Strath, *Teacher Policy Reforms in Sweden: The Case of Individualized Pay*, International Institute for Educational Planning, UNESCO, décembre 2004, p. 18.
- Ingrid Helgoy et Anne Homme, « Towards a New Professionalism in School? A comparative study of teacher autonomy in Norway and Sweden », *European Educational Research Journal*, vol. 6 (2007), no 3; Annelie Strath, *ibid.*
- Lena Hensvik, « Competition, wages and teaching sorting: lessons learned from a voucher reform », *The Economic Journal*, vol. 122 (2012).
- Martin Söderström, « Wage scales and centralized bargaining – a binding constraint on the wage setting? », *Applied Economics Letters*, vol. 17 (2010).
- Organisation de coopération et de développement économiques, *Teachers matter: attracting, developing and retaining effective teachers*, Éditions OCDE, 2005, p. 146-147; Annelie Strath, *op. cit.*, note 14, p. 15.
- Ministry of Education and Research Sweden, *OECD Review on evaluation and assessment frameworks for improving school outcomes – Country background report for Sweden*, septembre 2010, p. 42.
- Jonathan Trudel, « Pleins pouvoirs aux directeurs d'écoles! », *L'actualité*, vol. 32 (2007), no 16, p. 30.
- Eric A. Hanushek, Susan Link et Ludger Woessman, « Does school autonomy make sense everywhere? Panel estimates from PISA », *Journal of Development Economics* (à paraître).
- Christopher Mason, « Public-private health care delivery becoming the norm in Sweden », *Canadian Medical Association Journal*, vol. 179 (2008), no 2.
- Statistics Sweden, « Average monthly salary in the primary municipalities by county, occupation and sex. Year 2000-2011 », disponible au [http://www.scb.se/Pages/SSD/SSD\\_TreeView.aspx?id=340506](http://www.scb.se/Pages/SSD/SSD_TreeView.aspx?id=340506).
- Mari Manninen, « Finnish nurse enjoys life and work in Sweden », *Helsingin Sanomat*, (International Edition), 30 octobre 2007.
- Arbetsmiljö Verket, *Arbetsorsakade besvär 2010*, p. 47, disponible au [http://www.av.se/dokument/statistik/officiell\\_stat/ARBORS2010.pdf](http://www.av.se/dokument/statistik/officiell_stat/ARBORS2010.pdf).
- Sandra Jönsson, « Psychosocial work environment and prediction of job satisfaction among Swedish registered nurses and physicians – a follow up study », *Scandinavian Journal of Caring Sciences*, vol. 26 (2012), no 2.
- Stefan Svallfors, « A bedrock of support? Trends in welfare state attitudes in Sweden, 1981-2010 », *Social Policy & Administration*, vol. 45 (2011), no 7.

910, rue Peel, bureau 600  
Montréal (Québec) H3C 2H8 Canada  
Téléphone : 514 273-0969  
Télécopieur : 514 273-2581  
Site Web : [www.iedm.org](http://www.iedm.org)

L'Institut économique de Montréal (IEDM) est un organisme de recherche et d'éducation indépendant, non partisan et sans but lucratif. Par ses études et ses conférences, l'IEDM alimente les débats sur les politiques publiques au Québec et au Canada en proposant des réformes créatrices de richesse et fondées sur des mécanismes de marché.

Fruit de l'initiative commune d'entrepreneurs, d'universitaires et d'économistes, l'IEDM n'accepte aucun financement gouvernemental. Les opinions émises dans cette publication ne représentent pas nécessairement celles de l'IEDM ou des membres de son conseil d'administration.

La présente publication n'implique aucunement que l'IEDM ou des membres de son conseil d'administration souhaitent l'adoption ou le rejet d'un projet de loi, quel qu'il soit.

Reproduction autorisée à des fins éducatives et non commerciales à condition de mentionner la source.

Institut économique de Montréal © 2012

Illustration : Ygreck Design graphique : Mireille Dufour