

Relations du travail dans le secteur public. Le modèle suédois : mythe ou réalité

Public Sector Labor Relations in Sweden

Gilles Coulombe

Volume 31, Number 3, 1976

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/028727ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/028727ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Département des relations industrielles de l'Université Laval

ISSN

0034-379X (print)

1703-8138 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Coulombe, G. (1976). Relations du travail dans le secteur public. Le modèle suédois : mythe ou réalité. *Relations industrielles / Industrial Relations*, 31(3), 448–465. <https://doi.org/10.7202/028727ar>

Article abstract

There is no doubt that, although strikes do occur in the Swedish public sector, bargaining in Sweden performs well in maintaining peaceful relationships between unions and public employers. The collective bargaining System procedures do not, of them-selves, explain or give a full understanding of the situation and the causes of the generally peaceful and stable labour relations in Swedish public sector. In fact, several factors are at work to create a climate of cooperation which is based mainly on a political determination to associate management and labour in the development of policies affecting workers and their work lives.

The relations between the Government and unions go well beyond the traditional bounds of the collective bargaining known in North America and often involve active participation in the preparation of statutory rules or legislations which in the case of state employees determine their status roles, responsibilities and conduct, protect their security and interest, and promote the social value of work. This cooperative approach is reinforced by the unions' structure, which is highly centralized and favours dialogue between the parties at the national level. Above that, the arrangement of public institutions, which is based on the separation of administration and policy, helps to "de-politicize" the negotiation process. However, such a System does not of itself guarantee industrial peace. Strikes that do occur show that a system based on social consensus has also its difficulties. Reaching agreement on the distribution of income is not any easier in the Swedish system of labour management relations.

Before the right to strike was granted to public servants in 1966, agreements were facilitated by a policy linking public sector wages to those in export industries. Since 1966, the national labour organization (LO) succeeded in influencing the government in favour of greater equalisation of wages. This change has created dissatisfaction and subsequent labour unrest among many workers, especially white collar workers and professional. In general, however, state employees have at their disposal powerful means to protect and enhance their interests. They exercise an important and decisive role in the administration of public affairs, which contributes to their work satisfaction.

Three main factors underlying the relatively successful performance of the system are, first, the traditional support by the LO of the Social-Democratic Party, which was in power for over forty years; second, the deeply-rooted respect of political decisions and laws; and, finally, the restriction of bargainable items to mainly monetary issues. The future viability might be partially questioned with the recent defeat of the Social Democratic Party.

New initiatives will likely be taken by the new governing coalition which will affect the social organization of Sweden. Changes in wage policy, the representation and participation of employees in the various agencies, the roles of management and their relationship with the citizens might be expected. Collective bargaining in Sweden will certainly be disturbed. It is entirely possible that increased labour unrest and disruptions in public sector labour relations will occur.

Relations du travail dans le secteur public

Le modèle suédois : mythe ou réalité

Gilles COULOMBE

Après avoir présenté le fonctionnement des institutions politiques nécessaire à la compréhension du système suédois de négociation collective, l'auteur examine la réglementation statutaire propre aux relations du travail dans le secteur public de la Suède.

L'on réfère souvent au système suédois de relations de travail avec envie et admiration. Certains même expriment leur volonté de l'adopter et d'en imiter l'organisation. Des initiatives dans ce sens ont d'ailleurs déjà été entreprises, notamment par la République fédérale allemande qui s'est inspirée profondément de ce régime dans la refonte de ses lois du travail. L'on est tenté de croire donc que c'est peut-être dans cette voie que se trouve la solution, surtout lorsque l'on examine le nombre très réduit des journées de grèves perdues. Mais, un examen plus attentif nous permet de découvrir qu'il existe là comme ailleurs des conflits, surtout dans le secteur public, et que la stabilité relative des relations industrielles ne repose pas tant sur le système lui-même que sur un ensemble de conditions facilitant le dialogue et l'harmonie des rapports entre les parties. Cet ensemble de conditions qui existent permet une approche plus globale aux problèmes rencontrés par les travailleurs dans leur situation respective de travail. C'est ainsi que les questions touchant les aspects psychologiques, sociaux, économiques ou techniques des conditions de travail peuvent être abordées et le sont effectivement. Ce qui réduit d'autant les tensions sociales et favorise des accords plus durables et plus satisfaisants qui débordent largement le cadre traditionnel de la convention collective. Cette démarche est l'expression même d'une volonté politique d'asseoir la paix industrielle sur la concertation des partenaires sociaux en les associant au développement des politiques économiques et sociales. Les grands syndicats sont donc en mesure d'influencer de façon décisive l'orientation des politiques mises de l'avant par le gouvernement et ce der-

COULOMBE, G., conseiller spécial,
Conseil du Trésor, Gouvernement du
Canada

nier ne se gêne pas pour en solliciter l'appui. Cette complicité a engendré une situation de stabilité et de paix industrielle assez exemplaire. Plusieurs pays s'interrogent de plus en plus sur les bienfaits de cette association des partenaires sociaux et se demandent s'il n'est pas nécessaire qu'elle existe comme condition préalable à l'harmonisation des relations de travail. Une telle orientation suppose au départ une certaine communauté de vues sur ce plan politique entre les partenaires pour qu'elle donne lieu à un consensus et une harmonie sociale.

Dans les autres types de société où la négociation est davantage perçue comme un rapport de forces et où la concertation est plus l'exception que la règle, l'emphase porte sur la séparation des pouvoirs et des rôles, les gouvernements étant perçus comme des gestionnaires du bien commun et les syndicats comme les défenseurs d'intérêts professionnels.

Dans ce type de société, les travailleurs du secteur public ne jouissent habituellement pas des mêmes droits que ceux du secteur privé, mais l'on assiste à un rapprochement en faveur d'une égalisation des droits qui semble aller en s'accroissant. On y retrouve cependant encore une réticence nettement affirmée à considérer les syndicats comme des partenaires et on hésite à les associer à l'exercice du pouvoir invoquant les dangers du corporatisme d'État.

En Suède, les rapports entre l'État et ses employés sont largement dominés par la négociation collective. Depuis 1966, les fonctionnaires de l'État sont régis par la législation générale du travail. La conformité des règles valables pour le secteur privé n'est toutefois pas intégrale, puisqu'il existe, dans le secteur public, tout un ensemble de règles normatives qui définissent les devoirs et responsabilités des employés de l'État. Ces règles sont consignées soit dans la Constitution même, soit dans des lois ou ordonnances, soit dans des directives gouvernementales. Le champ de la négociation se trouve donc ainsi limité et est restreint à toute fin pratique aux aspects monétaires des conditions de travail.

Avant de donner un aperçu de cette réglementation statutaire, il m'apparaît approprié de jeter un coup d'œil sur le fonctionnement des institutions politiques qui sont une source utile à la compréhension du système suédois de négociation collective.

ORGANISATION ADMINISTRATIVE DE L'ÉTAT SUÉDOIS

Une des caractéristiques principales de l'appareil gouvernemental suédois est l'aménagement des pouvoirs au sein de ses institutions

publiques. Il existe, d'une part, les ministères (Ministries) qui ont charge, sous la direction d'un ministre, du développement et de la planification des politiques, des budgets et de tout ce qui a trait à l'aspect législatif ou parlementaire ainsi qu'à la réglementation statutaire qui en découle. Ces ministères, au nombre de onze, disposent d'un personnel restreint (environ une centaine d'employés) qui est réparti dans des divisions administratives fonctionnelles selon leur vocation propre et le champ des compétences des agences qui leur sont rattachées.

Les employés des Ministères sont des fonctionnaires de l'État au même titre que ceux des Agences et bénéficient des mêmes conditions de travail. Ils sont généralement issus des Agences, mais ils viennent souvent du secteur privé, car le processus de recrutement en vigueur dans les Ministères est plus souple que celui des Agences. Il faut mentionner aussi que la durée de l'emploi du fonctionnaire ministériel est limitée en fonction de son âge qui ne doit pas dépasser 40 ou 45 ans. Après quoi ce dernier est muté dans une Agence, parfois même pour assumer un poste dans la haute direction.

Un trait particulier au système administratif suédois est le rôle joué par les comités ad hoc où sont élaborés la grande majorité des travaux de conception qui impliquent soit des changements législatifs, soit des modifications aux politiques ou règlements administratifs ou soit l'élaboration de nouveaux projets de loi. Ces comités sont composés de personnes provenant de divers milieux en fonction de leur intérêt pour les questions à être étudiées: parlementaire, fonctionnaire, experts, syndicalistes, hommes d'affaires, etc. En règle générale, des fonctionnaires des Ministères intéressés en font partie et ainsi les Ministres sont en mesure de pouvoir suivre le déroulement des travaux. Les rapports des comités ad hoc sont par la suite soumis aux Ministres compétents qui les distribuent pour commentaires aux Agences ou aux organismes privés concernés et dont les activités peuvent être affectées. Ces commentaires sont étudiés au mérite avant l'ébauche des propositions finales au Gouvernement.

Au sujet des Agences, il est impressionnant de voir leur grand nombre, mais on en dénote environ soixante-dix (70) qui sont d'importance. C'est là où travaillent la grande majorité des fonctionnaires de l'État. Par exemple, le Ministère des Communications compte environ une centaine d'employés, alors que les Agences qui lui sont rattachées en comptent plus de 120,000. Quelques-unes ont un conseil de direction à qui sont référées certaines décisions. D'autres sont administrées par un directeur général assisté de gestionnaires. Chaque Agence dispose d'un code de procédures internes spécifiant entre autres, la délé-

gation des responsabilités et de l'autorité. Les décisions prises par les fonctionnaires dans les cadres de leurs responsabilités lient ainsi l'administration de l'Agence. De plus, chaque conseil de direction et chaque gestionnaire supérieur est responsable juridiquement et administrativement des décisions qu'ils prennent. Les membres des conseils ont toutefois le loisir d'inscrire leur dissidence. Les décisions prises au niveau des Agences n'impliquent donc pas la responsabilité ministérielle. La responsabilité légale et personnelle des fonctionnaires n'existe toutefois pas dans les Ministères, car à ce niveau toutes les décisions doivent être entérinées par le Roi-en-Conseil. Un Ministre qui outrepasserait ses pouvoirs peut être sujet à des procédures « d'impeachment ». Même si le Ministre ne peut pas donner d'ordre aux Agences directement sans qu'il soit sanctionné par le Gouvernement, ses conseillers juridiques peuvent en appeler des décisions prises par les Agences. Ces appels peuvent être présentés soit à la Cour Administrative Suprême ou soit au Roi-en-Conseil, c'est-à-dire au Gouvernement. Dans le premier cas, c'est un fonctionnaire du Ministère qui est autorisé à présenter la cause et dans le deuxième cas, c'est le Ministre lui-même en présence de son secrétaire général.

L'équilibre est donc assuré entre le politique et l'administratif et, dans la réalité, des contacts fréquents s'établissent de part et d'autre afin d'assurer le maximum d'efficacité à la conduite des affaires publiques. Il va sans dire que ce type d'administration publique limite au strict minimum le nombre de fonctionnaires impliqués dans les questions politiques et favorise un sens plus grand des responsabilités de la part des fonctionnaires dans la gestion des activités administratives de l'État. Il encourage hors de tout doute la planification à long terme des activités et politiques gouvernementales.

LA RÈGLEMENTATION STATUTAIRE DU FONCTIONNARISME SUÉDOIS

Cette réglementation constitue une sorte de code d'éthique. Elle précise les devoirs du fonctionnaire vis-à-vis le public et ses supérieurs. Elle détermine en outre sa responsabilité légale dans l'exercice de ses fonctions. Ces règles de droit public ont des sources diverses. Notons d'abord que la constitution suédoise a des effets sur plusieurs aspects du statut des fonctionnaires. Elle oblige, par exemple, l'Administration à tenir compte des critères d'ancienneté et de compétence dans leur nomination. De plus, elle impose au Parlement (Riksdag) l'obligation de légiférer dans les matières reliées aux procédures de nomination et à certaines autres conditions d'emploi.

À cet égard, la «Loi des employés de l'État» (State Officials Act) de 1965 constitue le document de base. Cette loi stipule que les conditions d'emploi doivent être généralement déterminées par contrat. D'autres dispositions déterminent les matières exclues de la négociation, telles la création et l'abolition d'emplois, la direction et l'organisation du travail, les modalités et procédures de nomination, les qualifications requises et les exigences de rendement dans l'exécution des tâches, les responsabilités du fonctionnaire face à ses supérieurs. Certaines dispositions portent sur les modalités de renvoi, de congédiement, de mesures disciplinaires ou de poursuites, etc.

Plusieurs lois ont aussi un impact sur le statut des fonctionnaires. Le code pénal, la loi de l'Administration publique, la Loi de la liberté de la presse, la loi sur les secrets officiels.

La Loi de l'Administration publique (1971)

Des stipulations y sont contenues visant à établir les circonstances où l'impartialité et la confiance à l'égard d'un fonctionnaire peuvent être douteuses et des dispositions sont alors prévues pour l'éloigner des activités dont il a la charge. C'est le bureau des Ombudsmen qui principalement est responsable de voir à l'observation de cette loi. N'excluant pas les devoirs particuliers aux supérieurs hiérarchiques à cet égard, les ombudsmen ont le pouvoir de corriger les erreurs administratives commises par les employés de l'État dans l'exercice de leurs fonctions. Ils doivent présenter un rapport annuel au Parlement signalant les fautes commises par l'administration publique. Dans le cas de faute grave, ils ont le pouvoir d'intenter des poursuites en référant les cas à un «procureur spécial».

La Loi de la liberté de la presse (1949) et la Loi des secrets officiels (1937)

Cette loi garantit à chaque citoyen le droit d'obtenir et recevoir toute information ou document officiel. Certaines exceptions sont prévues pour sauvegarder la sécurité des personnes (e.g. certificats médicaux). Ces exceptions sont contenues dans la «Loi des secrets officiels (1937)» qui limite l'accès du public à certains documents officiels. Les documents officiels qui ne sont pas classés «secrets» peuvent être fournis aux personnes qui en font la demande pour lecture ou transcription. Certains règlements supplémentaires, qui émanent du Cabinet, obligent les agences et autorités gouvernementales à fournir au public toute l'information se rapportant à la conduite normale de leurs devoirs et responsabilités. De plus, les fonctionnaires ont une responsabilité générale d'informer le public verbalement ou par écrit. Tout citoyen

peut leur rendre visite ou téléphoner ou écrire. Ils doivent le plus possible s'en tenir aux faits en essayant d'éliminer les jugements de valeurs. C'est ainsi que leurs noms et adresses apparaissent dans les bulletins téléphoniques et des heures de visite sont fixées chaque jour. Certains fonctionnaires ont, par ailleurs, une obligation d'information particulière: police, revenus et taxes, lois, etc.

Comme il a été mentionné plus haut, les fonctionnaires ont également des responsabilités de discrétion et des mesures peuvent être prises à l'encontre d'un fonctionnaire qui divulguerait des renseignements classés « secrets ». Cependant, les médias d'information ne sont assujettis à aucune restriction et tout renseignement peut leur être divulgué, mais ces derniers doivent respecter les normes qui sont inscrites dans la loi et qui les obligent à garder sous secret certaines informations. Ainsi, toute recherche pour identifier la source d'une information qui aurait été émise par la presse écrite ou parlée, est formellement interdite.

Le Code pénal

Il existe certaines dispositions dans le Code pénal qui peuvent être utilisées à l'encontre d'une conduite répréhensible de la part d'un fonctionnaire. Notamment, lorsqu'il fait preuve de négligence grossière dans l'exercice de ses fonctions ou lorsqu'il accepte des pots-de-vin ou lorsqu'il viole la règle du secret. Dans ces cas, des sentences sévères allant jusqu'à 6 ans de prison sont prévues. Ils jouissent cependant de mesures de protection et des sanctions les protègent contre l'insulte, le chantage, la corruption ou tentative de corruption.

Lorsque des dommages sont causés suite à une erreur ou une négligence d'un fonctionnaire, il y a cumul de responsabilités du fonctionnaire et de l'État. Généralement les poursuites sont intentées à l'État qui peut, en certaines circonstances, recouvrer le montant des dommages auprès du fonctionnaire impliqué.

En 1975, une loi du Parlement a amendé la « loi des employés de l'État » en y ajoutant des dispositions autorisant le recours à des mesures disciplinaires, à des retenues de salaires ou des renvois. Ces amendements visaient à limiter les poursuites criminelles à des matières jugées très graves. Ces poursuites doivent être intentées par un « procureur spécial » et restreintes à des matières qui sont purement criminelles. Ainsi, dans les cas où un employé participerait à une grève illégale, l'on aura recours surtout à des mesures disciplinaires allant jusqu'au renvoi (selon les cas) et/ou à des retenues de salaires en com-

pensation des dommages causés. Ces dispositions ne s'appliquent pas aux membres des forces armées, médecins, infirmières et vétérinaires qui sont assujettis à des règles spéciales. Toutes les décisions prises à l'encontre d'un fonctionnaire jugé coupable d'actes répréhensibles sont susceptibles d'appel au tribunal du travail.

Lois spéciales et ordonnances particulières

Comme il a été mentionné précédemment, un fonctionnaire a le devoir de respecter l'autorité de ses supérieurs hiérarchiques. Il faut ajouter cependant que depuis 1974 il existe une loi permettant, à titre expérimental, d'assurer aux employés une représentation sur les conseils d'administration des agences dont le nombre d'employés excèdent 100 personnes. Deux représentants des personnels de chaque agence sont nommés par le Cabinet après consultation avec les organisations syndicales et ils participent ainsi aux décisions qui sont prises par l'organisation. Une ordonnance gouvernementale encourage également la démocratisation des processus de décision dans la gestion administrative des agences et ceci jusqu'au plus bas niveau de la hiérarchie. Par ailleurs, une commission d'études a remis un rapport sur cette question et une loi entrera en vigueur en janvier 1977. Cette loi rendra négociable la participation aux décisions sur certaines matières autrefois exclusives à la direction. L'article 32 de cette loi se lit comme suit :

« Les parties doivent, à la demande de la partie syndicale, conclure des accords sur le droit des employés à la participation aux décisions sur les matières relatives à la direction et à l'organisation du travail, aux conditions d'engagement et à d'autres domaines réservés traditionnellement à la direction ».

Bien qu'il soit acquis que le Gouvernement et les grands corps administratifs ont la responsabilité des décisions finales qu'ils doivent prendre au nom du public, des craintes sont émises contre l'érosion grandissante de ce pouvoir de décision. En Suède comme ailleurs l'on est conscient que l'équilibre est précaire entre, d'une part, l'intérêt public, et la volonté des employés de l'État, d'autre part, d'avoir une plus grande influence dans leur situation de travail. Persiste également ce conflit entre la négociation collective et ce qu'elle entraîne et les conditions particulières du secteur public que nous analyserons plus en détail ci-dessous.

LA NÉGOCIATION ET LES CONTRATS COLLECTIFS DE TRAVAIL

À part cette réglementation statutaire que nous venons de décrire et qui relève du droit public, il y a celle qui appartient au droit commun,

comme la «Loi sur les droits d'association et de négociation (1936)», la «Loi sur la médiation des conflits de travail (1920)», la «Loi des contrats collectifs (1928)», la «Loi sur le règlement des conflits ouvriers», la «Loi sur la sécurité d'emploi (1974)», la «Loi sur la responsabilité des dommages (1972)», la «Loi régissant le Tribunal du Travail», la «Loi sur la Protection des travailleurs (1974)». Toutes ces lois sont applicables à tous les travailleurs et à toutes les organisations patronales-ouvrières.

Les trois premières lois mentionnées ci-haut vont être remplacées sous peu par une loi unique qui entrera en vigueur en janvier 1977. La «Loi sur la participation des employés aux décisions» autorisera la négociation sur des matières qui étaient autrefois réservées exclusivement à la gérance. Nous avons cité plus haut l'article 32 de cette loi qui constitue un élargissement considérable de l'influence des employés dans leurs milieux de travail. Cependant, la plupart des dispositions des trois lois sur la médiation, les contrats collectifs et les droits d'association ont été maintenues dans la nouvelle loi bien qu'elles aient été parfois modernisées et adaptées. Par exemple, les dommages causés suite à une infraction à la convention collective ou à une violation de la loi pourront continuer à faire l'objet de requête en remboursement. Le montant limite pour l'employé a cependant été maintenu à 200 SKR*. Par ailleurs, la juridiction du Tribunal du travail a été considérablement agrandie de sorte qu'il peut se prononcer sur presque toutes les matières touchant le domaine des relations de travail. Le Tribunal du travail est composé par 16 membres: quatre sont neutres, dont le président et le vice-président, six sont du côté patronal, dont quatre représentant les employeurs du secteur privé, un représentant les collectivités locales et un la direction des conventions collectives. Six autres sont du côté syndical, dont quatre représentant la LO (Confédération générale du travail) et deux représentant la TCO (Confédération générale des fonctionnaires et employés).

La Loi sur la sécurité d'emploi, refondue en 1974, contient de nouvelles normes pour encourager les employeurs à maintenir le niveau d'emplois. Des prêts peuvent être consentis aux entreprises pour recycler les employés, promouvoir les investissements. Des subsides d'accumulation des stocks peuvent également être versés. Ainsi, les mises à pied doivent-elles être justifiées par de sérieuses raisons et les avis de renvoi peuvent même faire l'objet d'appel devant ce Tribunal du travail. Les délais d'avis de mises à pied varient de un à six mois. Un

* 1 couronne suédoise représente environ 24 cents canadiens

employeur qui viole la loi s'expose à rembourser à l'employé subissant le préjudice des dommages allant jusqu'à 48 mois de salaire.

En 1974, le Parlement a de plus voté des amendements importants à la Loi de la protection des travailleurs par l'institution de mécanismes de collaboration patronale-ouvrière de façon à assurer une plus grande sécurité industrielle.

Une des dispositions de la «Loi des employés de l'État (1965), accordait aux fonctionnaires l'autorisation de faire la grève et à l'employeur l'accès au lock-out. La loi prévoyait aussi l'interdiction de certaines formes de militantisme comme les ralentissements de travail, les occupations, la grève dite du zèle, etc.

En 1965, les fonctionnaires de l'État et des gouvernements municipaux obtenaient donc les mêmes droits que les travailleurs du secteur privé: droit à la négociation et droit de grève. Déjà, dès le début du siècle, les organisations syndicales avaient réclamé une plus grande participation dans la détermination des conditions d'emploi des employés du secteur public. Grâce à leur acharnement, elles voyaient enfin leurs efforts récompensés mais elles ne soupçonnaient pas que des différences radicales entre le secteur privé et le secteur public allaient mettre en doute certains aspects de la négociation collective telle que pratiquée dans le secteur privé; notamment au plan des méthodes de règlement des conflits.

Les employés de l'État représentent plus d'un dixième de l'ensemble de la population active, soit environ 400,000 personnes. Ils sont regroupés dans quatre grandes organisations syndicales: la section des fonctionnaires publics de la TCO (Confédération générale des fonctionnaires et employés), qui compte environ 200,000 membres; la «Fédération des employés d'État», affiliée à la LO (Confédération générale du travail de Suède), qui compte environ 150,000 membres; la Confédération générale des travailleurs intellectuels de Suède (SACO) qui compte environ 50,000 membres, et enfin la Fédération nationale des fonctionnaires des cadres (SR), la moins importante, qui compte à peine 20,000 membres. Ces quatre organisations recrutent respectivement leurs membres dans les diverses couches de l'administration. D'une manière générale, les fonctionnaires de grade inférieur sont affiliés à la Fédération des employés d'État, elle-même affiliée à la LO, les fonctionnaires de grade moyen à la TCO, et les fonctionnaires de rang supérieur à la SACO; la SR recrute ses membres entre la TCO et la SACO.

En réalité, ces quatre organisations syndicales sont divisées en deux blocs. D'une part, il y a la LO et la TCO qui mènent leur négo-

ciation conjointement et qui collaborent étroitement, bien qu'il y ait entre elles des différences idéologiques mineures. D'autre part, l'on retrouve la SACO et la SR qui partagent des intérêts communs et qui en définitive unissent intimement leur action.

Dans les négociations collectives, l'État en tant qu'employeur est représenté par la « Direction des conventions collectives de travail » qui relève d'un des ministres du Cabinet, chargé exclusivement des affaires se rapportant aux fonctionnaires de l'État. Il est communément appelé « Ministre des Traitements ».

Comme tout changement aux conditions d'emploi des fonctionnaires doit être autorisé par le Parlement, suite aux recommandations du Gouvernement à cet effet, une « commission permanente des traitements » a été formée pour aviser le Parlement sur les affaires ayant trait aux conditions d'emploi des employés de l'État. Comme aucune restriction légale ne limitait le droit de grève et de lock-out et de façon à éviter que les conflits ne portent atteinte à la société, la Direction des conventions collectives de travail et les organisations syndicales conclurent un « accord de base » visant la création d'une commission paritaire de huit membres, chargée d'évaluer le danger inhérent aux mesures prises par les parties en cas de conflit. Cette commission ou ce conseil dont la mission est de veiller à la protection du public peut intervenir à la demande d'une des parties à la négociation. À partir du moment où un problème lui est référé, la Commission a trois semaines pour émettre une opinion. Pendant ces trois semaines, les parties doivent suspendre les mesures de harcèlement. Lorsque la Commission est d'opinion que le conflit bouleverse sans raison les intérêts sociaux de la collectivité, elle peut enjoindre les parties à éviter, limiter ou mettre fin au conflit.

En 1966, le nouveau système fut donc mis à l'épreuve. Après plusieurs mois de négociation, les partis aboutirent à un accord valable pour trois ans apportant de substantielles augmentations pour les groupes les moins bien payés. Le résultat fut mal accueilli de la part des ouvriers de l'industrie affiliés à la LO (organisation syndicale centrale regroupant les fédérations nationales), qui s'étaient contentés d'un accord moins avantageux quelques mois auparavant. Cependant, les négociations n'aboutirent pas pour le groupe des enseignants. La SACO exigeait des hausses de traitement considérables. Finalement les parties arrivèrent à un accord préliminaire avec la Direction des conventions collectives de travail. Toutefois, le Gouvernement le résilia en raison des conséquences politiques de la forte augmentation des salaires qui y était prévue. Un comité de médiation fut saisi du dossier et arriva aux mêmes conclusions que le Gouvernement. C'est alors que la SACO ri-

posta par une grève de 1000 enseignants. L'employeur riposta à son tour par un lock-out des 25,000 enseignants affiliés à la SACO qui répliqua par une grève générale de trois jours de tous ses membres affiliés. Après un mois d'hostilités, on arriva finalement à un compromis. Les événements de 1966 établirent la preuve que la « Direction des conventions de travail » ne pouvait seule résister à l'épreuve et c'est pourquoi le Gouvernement décida d'exercer une surveillance plus étroite lors de la reprise des négociations de 1969. Au cours de cette ronde de négociation, l'employeur proposa des mesures pour réduire les marges entre les bas et hauts salaires. Ces mesures d'égalisation des rémunérations furent bien accueillies par la LO et la TCO. Cependant la SACO et la SR étaient en désaccord avec cette politique, car elles y perdaient beaucoup, mais en raison de l'essoufflement causé par les grèves de 1966, elles n'eurent pas recours à des cessations de travail. Toutefois, elles s'abstinrent de signer l'accord convenu pour deux ans avec les autres syndicats.

En 1971, la SACO et la SR envisageaient une lutte à mort contre toute détérioration de leur pouvoir d'achat. Le Gouvernement pour sa part désirait maintenir sa politique d'égalisation des salaires. L'État déposa des offres de fortes augmentations aux groupes les moins bien payés et des offres similaires à ceux de 1969 furent faites à la SACO et à la SR qui réagirent en appelant des groupes choisis à se mettre en grève. L'employeur décréta alors un lock-out massif qui paralysa les services publics. Comme les parties demeuraient figées sur leurs positions, le Gouvernement fit passer une loi de retour au travail. Cette loi prévoyait la reconduction des conventions collectives de 1969 pour une période de six semaines et interdisait toute mesure offensive. Aucun taux de salaires n'était imposé, laissant aux parties l'occasion de profiter de cette trêve pour conclure des accords à ce sujet. Ce conflit de 1971 troubla la vie politique suédoise. Il avait toujours été de tradition en Suède que le Gouvernement n'intervienne pas dans les conflits de travail et voilà qu'il décidait par législation le retour au travail d'employés qu'il avait lui-même mis à l'écart de leur travail. Suite à ces désordres, plusieurs revendiquèrent une restriction légale au droit de grève des fonctionnaires de l'État. Ce mouvement est éteint à l'heure actuelle grâce à la conclusion en 1973 d'un nouvel « accord de base » prévoyant l'exclusion des grèves dans certains secteurs tels celui de la défense, des forces de police, des hôpitaux, etc. Quelques positions clés furent également exclues de la grève. De cette expérience, syndicats et Gouvernement réalisèrent que l'affrontement avait des résultats néfastes où en définitive tout le monde était perdant. Il s'est dégagé de cette expérience un consensus de plus en plus généralisé que ces

événements sont le résultat d'une fausse analogie prenant pour guide le secteur privé et que des différences radicales entre ces deux secteurs ne peuvent être niées et doivent donner lieu à des modifications respectant les conditions particulières du secteur public.

En 1975, les négociations aboutirent à des accords de deux ans devant expirer le 1er janvier 1977. L'employeur alla de l'avant dans l'application de sa politique salariale en y introduisant toutefois plus d'adoucissement. Aucun trouble majeur ne marqua cette dernière ronde de négociation, ce qui soulagea plusieurs qui étaient pessimistes à l'égard du régime en vigueur dans le secteur public.

LA POLITIQUE SALARIALE SUÉDOISE

En 1970, un rapport d'experts était publié en Suède où l'on tentait de préciser les liens entre l'économie nationale et la détermination des salaires.

Les auteurs de ce rapport partaient de l'hypothèse qu'une politique salariale devait être en harmonie avec les objectifs économiques poursuivis par l'État. Ils constatèrent que l'économie suédoise était divisée en deux secteurs (manufacturier-agriculture et commerce) dont un seul était exposé à la concurrence internationale, c'est-à-dire le secteur manufacturier. En effet, 40% de la production industrielle suédoise était destinée à l'étranger, d'où l'importance de maintenir la capacité concurrentielle des produits suédois sur le marché international. En conséquence, il fallait dès lors que les augmentations des salaires s'alignent sur la moyenne d'augmentation de la productivité du secteur manufacturier suédois et des hausses des prix internationaux. De cette manière, l'industrie manufacturière avait de fortes chances de demeurer compétitive. Les auteurs de ce rapport recommandèrent donc que le secteur manufacturier exposé à la concurrence internationale devienne le point de repère dans la détermination des niveaux d'augmentation des salaires pour tous les secteurs de l'économie, y compris le secteur public. Ceci, bien entendu, ne touchait pas la structure interne des salaires qui continuaient à être différenciés en fonction des tâches et des exigences des postes de travail.

La politique salariale qui était recommandée recevait un appui presque unanime de la part des employeurs et des syndicats, car elle respectait la politique salariale, dite de solidarité, qui était en vigueur depuis 1951 et en plus elle établissait des règles plus précises dans la détermination des salaires tout en assurant la stabilité économique. Elle

fut donc accueillie avec enthousiasme et encore aujourd'hui elle inspire les parties dans la conclusion des accords salariaux. Cette méthode de hausse des salaires basée sur le calcul de la moyenne de l'augmentation de la productivité du secteur manufacturier et des prix internationaux, est également applicable aux autres secteurs d'activités économiques y incluant le secteur public. Conséquemment, les salaires et les conditions d'emploi des travailleurs occupant une fonction identique sont sensiblement les mêmes d'un secteur à l'autre quelque soit son niveau de productivité ou de la capacité des entreprises d'absorber les hausses de salaires demandées. Les entreprises qui sont improductives doivent donc compenser ces déboursés par des hausses de prix ou de taxes pour ce qui est du secteur public, mais ceci est accepté. Cette politique rejette l'idée que les salaires soient déterminés en fonction des profits ou de la capacité de payer. Elle n'implique pas néanmoins que les salaires soient égaux et elle reconnaît le principe des disparités salariales en fonction de la nature des emplois et des exigences requises par le travail.

L'on assiste toutefois, notamment depuis 1969, à un mouvement vers une plus grande égalisation. La LO et le parti social-démocrate en ont ouvertement appuyé le principe. De son côté, la TCO préconise plutôt la formule d'un salaire de base acceptable et elle est partisane d'une différenciation reconnaissant l'égalité de salaires pour un travail égal. Elle a toutefois appuyé les hausses de 1971 et 1975 sur la base de pourcentage accompagné d'augmentation en montants absolus. Quant à la SACO et à la SR, elles sont opposées à cette politique d'égalisation qui affecte les intérêts mêmes de leurs membres. Il semble bien que l'égalisation absolue n'est pas réalisable à court terme et peut-être pas désirable à long terme. Sa poursuite dépendra de l'influence politique qui sera exercée.

Cette politique salariale qui est alignée sur les industries d'exportation n'implique pas nécessairement que les accords collectifs soient conclus d'abord dans ce secteur avant que des accords puissent être conclus dans les autres secteurs. Au contraire, lors des négociations de 1971 et de 1975, les accords du secteur public ont précédé ceux du secteur privé, ceux impliquant en particulier la LO et la SAF (Confédération des employeurs). Il existe donc au niveau de l'application de cette politique des éléments de souplesse qui donnent aux parties une certaine liberté d'action, car l'ajustement du rythme de la croissance des salaires à la progression de la productivité et des prix internationaux ne doit pas être réalisé obligatoirement sur une base annuelle, mais est envisagé plutôt comme un objectif de longue période.

COMMENTAIRES

Les diverses lois que nous avons énumérées fournissent aux fonctionnaires de l'État des moyens extrêmement puissants pour la défense de leurs intérêts professionnels, tant au niveau des conditions de travail qu'au niveau de la valorisation même des tâches qu'ils doivent assumer. Le rôle actif qu'ils doivent assumer dans la gestion des administrations publiques tend à éveiller chez eux leur sens des responsabilités tant à l'égard du public que de la qualité des services qui lui sont offerts. Le libre accès du public à l'information de même que l'indépendance des agences gouvernementales vis-à-vis du pouvoir politique semble l'accentuer ou en fournir l'explication. La vigilance du public sur la conduite des affaires publiques apparaît par ailleurs exercer une influence positive sur l'attitude des fonctionnaires à l'égard des responsabilités qui leur sont dévolues qui est caractérisée par un souci d'objectivité, de souplesse et de promptitude. Cependant, en raison de l'interventionnisme prononcé de l'État dans les affaires économiques et sociales, le public devient de plus en plus suspect à l'égard de l'omniprésence de la bureaucratie gouvernementale dans sa vie privée. La social-démocratie est devenue lourde à supporter et la défaite récente du parti d'Olof Palme n'est pas étrangère à ce mécontentement grandissant de la population qui a réagi négativement contre le pouvoir croissant de l'État, en particulier les jeunes et les hommes d'affaires, et contre enfin ce choix de société.

La stabilité qui existait dans les relations de travail sous le régime politique des sociaux-démocrates reposait prioritairement sur le consensus social qui s'était développé entre les divers partenaires sociaux, soit le gouvernement, les syndicats et le monde des affaires. L'on peut mentionner trois facteurs principaux qui expliquent l'équilibre des rapports entre employeurs-employés.

Il y a d'abord l'appui de la plus importante centrale syndicale, la LO, aux politiques mises de l'avant par le parti social-démocrate qui a détenu les rennes du pouvoir pendant quarante-quatre ans. La LO regroupe les employés de grade inférieur (collets bleus) et dispose du plus grand nombre de cotisants de toutes les centrales syndicales. Cette centrale syndicale a été la caution morale du parti social-démocrate et a joué un rôle actif dans l'élaboration des projets gouvernementaux. Elle a aussi appuyé et influencé le gouvernement dans ses efforts pour diminuer les écarts de salaires et égaliser davantage les niveaux de rémunération. Elle a joué également un rôle déterminant dans l'amélioration des conditions de travail des employés et surtout

dans l'accroissement des droits des salariés. Ainsi, par le biais législatif, l'État a-t-il assuré une plus grande sécurité physique des travailleurs. Il a mis de l'avant plusieurs législations visant à améliorer l'environnement général du travail. Enfin, il a consacré le principe de la démocratie industrielle en assurant aux travailleurs une représentation effective sur les conseils d'administration des entreprises et élargissant le champ de la négociation sur des matières réservées traditionnellement à la gérance de façon à accroître au maximum la participation des travailleurs.

Il y a ensuite le respect bien enraciné des lois qui assure une plus grande stabilité et qui, en dernier essor, empêche les conflits de prendre des proportions gigantesques. Lorsque l'opinion publique devient trop agitée, le gouvernement n'hésitera pas à stopper une grève ou un lock-out dont lui-même était à l'origine.

Il y a enfin le champ restreint de la négociation qui diminue considérablement les possibilités de friction. Il se limite presque entièrement aux aspects financiers, comme les salaires et les primes qui s'y rattachent; aux avantages sociaux, comme la maladie, les congés, les vacances, les frais de déplacement, la pension; à la compensation des accidents du travail et au supplément familial.

Nous pourrions ajouter à cela une politique salariale claire et précise qui est un guide précieux de discussion et qui constitue un instrument privilégié. Nous l'avons ignorée en raison de l'introduction par le gouvernement de sa politique d'égalisation des salaires qui sans contredit a été la cause principale des luttes de 1966 et 1971.

Malgré ces facteurs importants de stabilisation, nous croyons que l'orientation nouvelle qui marquera la venue au pouvoir de la nouvelle coalition gouvernementale va bouleverser considérablement les règles du jeu dans le monde du travail du secteur public et que l'on assistera à un nouveau réalignement des forces en présence qui donnera lieu à des conflits avant qu'un nouvel équilibre puisse être trouvé.

Les malaises de 1966 et de 1971 avaient mis en évidence des conflits d'intérêt fondamentaux non pas tant entre le gouvernement et les syndicats qu'entre les divers syndicats eux-mêmes. Il y a entre la LO et la SACO, des conceptions différentes qui sont à l'origine d'un désaccord profond qui repose sur l'intérêt même de leurs membres. La SACO s'est sentie nettement défavorisée par la politique d'égalisation des salaires et c'est pourquoi s'y est-elle opposée farouchement. La grève s'est avérée un instrument de lutte inefficace car il est relativement facile pour un gouvernement de faire retomber les dommages politiques

d'une grève sur le dos des employés. La SACO, suite à la grève de 1971, a réalisé qu'elle n'occupait pas une position favorable au point de vue politique et qu'il lui serait difficile d'avoir le dessus dans la lutte contre un adversaire qui peut avoir recours non seulement au lock-out mais encore à la législation. Ayant eu à subir des pertes économiques considérables et une condamnation morale, la SACO décida de porter son action sur le plan politique en jouant un rôle plus actif au sein des partis politiques d'opposition.

L'on sait que la puissance financière et l'appareil électoral de la LO n'ont pas suffi à maintenir le parti social-démocrate au pouvoir. Cette défaite électorale aura des répercussions importantes dans le climat des relations de travail. Il est à prévoir que l'application du « projet Meidner » réclamée par la LO, sera mise en veilleuse. Ce projet visait à la création de « fonds de salariés » pouvant recevoir vingt pour cent des bénéfices de toutes entreprises employant plus de cinquante personnes, en vue de l'acquisition d'actions ou de parts dans ces entreprises. La gestion de ces fonds devait être assurée par les syndicats. Il est fort probable également que la politique d'égalisation des salaires sera atténuée en faveur de la politique traditionnelle de « solidarité » où les hausses de salaire sont modelées sur les entreprises exposées à la concurrence internationale. Il est fort possible que les lois sur la représentation des employés sur les conseils d'administration et sur la participation aux décisions subissent quelques modifications, mais elles dépendront de la nature des réactions des grandes centrales syndicales, notamment la LO et la TCO. Il est vrai que les patrons, les cadres et la gérance, en général, sont insatisfaits de l'érosion croissante de leur autorité. Par ailleurs, la nouvelle coalition gouvernementale n'a pas intérêt à provoquer des conflits qui nuiraient à sa crédibilité et favoriseraient un retour éventuel au pouvoir de la social-démocratie.

Les prochaines négociations du secteur public débiteront au début de janvier 1977. Les divers scénarios prévisibles peuvent être doubles. Si le gouvernement accepte le principe du rattrapage pour compenser la perte de salaires subie par les groupes les plus haut gradés, il est certain que la LO s'y opposera. Le maintien des niveaux actuels de disparité permettrait, peut-être, un certain accommodement. Il faudrait alors que les hausses soient accordées en terme de pourcentage. Dans le cas d'un retour à une politique de disparité pure et simple, il est vraisemblable que des troubles similaires à ceux de 1971 se produiront. Le gouvernement dès lors essaierait de faire retomber le blâme des dommages de grève sur le dos de la LO et du parti social-démocrate au-

quel cette dernière a toujours été associée. Une crise grave pourrait conduire à une restriction légale du droit de grève chez les fonctionnaires de l'État. Nous croyons que cette voie sera écartée afin d'éviter une interruption des services publics et un affrontement qui plongerait le pays dans des déchirements dont on a une grande horreur et que l'expérience du passé rend intolérables. Quel que soit l'issue de la prochaine ronde de négociation, il m'apparaît certain que le système de négociation collective va être perpétué dans le secteur public, mais l'on assistera certainement à des changements de perspective de la part de la coalition gouvernementale qui engendreront certaines crises pouvant conduire à des modifications dans le système de négociation collective du secteur public. Le moins que l'on puisse s'attendre est un certain durcissement des positions patronales et à une mise en veilleuse de la démocratie industrielle. Le gouvernement prêterait vraisemblablement une oreille plus attentive aux revendications patronales sur la nécessité d'un management plus autonome. Ce virage à droite a toutefois une signification beaucoup plus profonde qu'il est bon de connaître parce qu'elle constituera l'inspiration même des nouvelles orientations qui changeront le tissu social Suédois. La sociale-démocratie d'Olof Palme faisait appel moins à l'initiative et à la responsabilité individuelle et favorisait davantage une approche collectiviste de l'organisation sociale. Avec un prélèvement d'impôt de plus de 50% sur les salaires, les avantages sociaux se sont multipliés et le Suédois est devenu surprotégé par une administration publique omniprésente impliquant une bureaucratisation des rapports avec l'administré et l'anonymat qui en découle. Le nouveau choix électoral peut être interprété comme un rejet de cette conception centralisatrice, collectiviste de l'organisation sociale et par conséquent un appui pour une organisation plus personnelle de la vie sociale et plus soucieuse des libertés individuelles et du droit à l'initiative. Évidemment, cette nouvelle approche risque de se heurter à celle des tenants de la sociale-démocratie encore très nombreux en Suède et c'est pourquoi il est à craindre qu'elle engendre au départ des conflits pour évoluer sans doute vers un nouveau consensus social des partenaires sociaux.

Public Sector Labour Relations in Sweden

There is no doubt that, although strikes do occur in the Swedish public sector, bargaining in Sweden performs well in maintaining peaceful relationships between unions and public employers. The collective bargaining system procedures do not, of themselves, explain or give a full understanding of the situation and the causes of the general-

ly peaceful and stable labour relations in Swedish public sector. In fact, several factors are at work to create a climate of cooperation which is based mainly on a political determination to associate management and labour in the development of policies affecting workers and their work lives.

The relations between the Government and unions go well beyond the traditional bounds of the collective bargaining known in North America and often involve active participation in the preparation of statutory rules or legislations which in the case of state employees determine their status roles, responsibilities and conduct, protect their security and interest, and promote the social value of work. This cooperative approach is reinforced by the unions' structure, which is highly centralized and favours dialogue between the parties at the national level. Above that, the arrangement of public institutions, which is based on the separation of administration and policy, helps to "depoliticize" the negotiation process. However, such a system does not of itself guarantee industrial peace. Strikes that do occur show that a system based on social consensus has also its difficulties. Reaching agreement on the distribution of income is not any easier in the Swedish system of labour management relations.

Before the right to strike was granted to public servants in 1966, agreements were facilitated by a policy linking public sector wages to those in export industries. Since 1966, the national labour organization (LO) succeeded in influencing the government in favour of greater equalisation of wages. This change has created dissatisfaction and subsequent labour unrest among many workers, especially white collar workers and professional. In general, however, state employees have at their disposal powerful means to protect and enhance their interests. They exercise an important and decisive role in the administration of public affairs, which contributes to their work satisfaction.

Three main factors underlying the relatively successful performance of the system are, first, the traditional support by the LO of the Social-Democratic Party, which was in power for over forty years; second, the deeply-rooted respect of political decisions and laws; and, finally, the restriction of bargainable items to mainly monetary issues. The future viability might be partially questioned with the recent defeat of the Social Democratic Party.

New initiatives will likely be taken by the new governing coalition which will affect the social organization of Sweden. Changes in wage policy, the representation and participation of employees in the various agencies, the roles of management and their relationship with the citizens might be expected. Collective bargaining in Sweden will certainly be disturbed. It is entirely possible that increased labour unrest and disruptions in public sector labour relations will occur.