

Les bonis dans le secteur public québécois : coûts et conséquences

Résumé des principales conclusions de l'étude

Notre étude tente d'évaluer quelles sont les tendances et les conséquences des systèmes de bonification en place dans le secteur public québécois. Pour mieux comprendre ce phénomène, nous avons étudié les systèmes de bonification de six organisations publiques : Loto-Québec (LQ), Hydro-Québec (HQ), la Société des alcools du Québec (SAQ), le Secteur de la santé et des services sociaux (SSSS), la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) et la Commission des services juridiques (CSJ). Nous avons aussi recensé les études portant sur des expériences similaires hors-Québec et des ouvrages théoriques permettant d'analyser ce mode de rémunération. Enfin, nous avons également rencontré des salarié·e·s des différentes organisations étudiées afin de les interroger sur les impacts de ce mode de rémunération dans leur vie au travail.

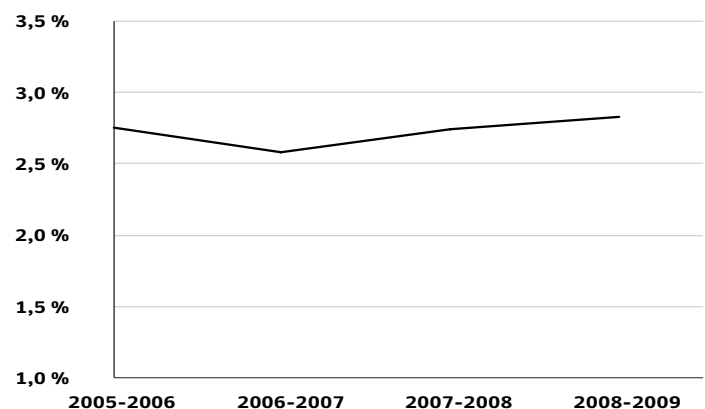
Ce résumé présente les six principales conclusions de notre étude en les étayant avec les principaux faits que nous avançons pour les soutenir. Pour de plus amples détails, comme pour les sources, les références et les notes, on se réfèrera à l'étude elle-même disponible gratuitement sur le site web de l'IRIS : www.iris-recherche.qc.ca,

1. Le montant des bonis est en croissance dans le secteur public

Dans les six organisations étudiées, nous notons que le montant en dollars constants accordé en bonis est en hausse dans les dernières années. Le graphique 1 montre bien cette tendance.

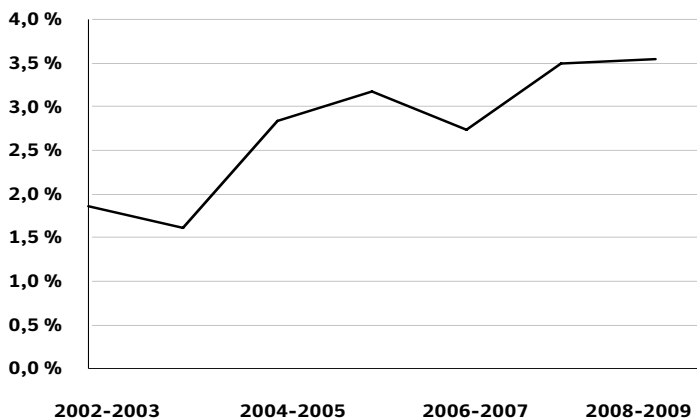
La donnée qui attire évidemment l'attention est le montant total, qui atteint 105 M\$ en 2008-2009. Pour les quatre années où toutes les données sont disponibles, il s'agit d'une croissance de 15 %. La majeure partie des bonis (76 %) est concentrée dans le SSSS et à HQ, les deux organisations pour lesquelles nous avons réussi à colliger le moins d'information. Pour les quatre autres organisations, où nous disposons de données remontant à 2002, l'augmentation du montant absolu des bonis en dollars constants correspond à 134 %.

GRAPHIQUE 1 Montant total des bonis dans les six organisations étudiées, de 2005-2006 à 2008-2009 (en dollars constants de 2009)



SOURCE:

GRAPHIQUE 2 Part de la masse salariale consacrée aux bonis pour LQ, la SAQ, la SAAQ et la CSJ, de 2002-2003 à 2008-2009



SOURCE:

2. Les bonis représentent une part modeste de la rémunération du secteur public

Bien qu'ils aient augmenté en valeur absolue, cela ne signifie pas nécessairement que les bonis prennent une plus grande part dans la rémunération du secteur public. En effet, on remarque, pour l'ensemble des organisations étudiées entre 2005-2006 et 2008-2009, que la part de la masse salariale consacrée aux bonis reste relativement stable, oscillant autour de 2,7 %. On ne peut donc dire que, sur cette courte période, les bonis prennent plus de place dans la rémunération publique.

Pendant, comme il ne s'agit que de données sur quatre ans, on ne peut prétendre avoir là un point de vue totalisant.

Comme nous l'avons fait pour le montant général des bonis, jetons maintenant un coup d'œil sur quatre organisations (LQ, SAQ, SAAQ, CSJ) pour lesquelles nous avons des données à plus long terme.

Sur les sept dernières années, dans ces organisations, la tendance semble être clairement à la hausse. En effet, les bonis occupent en 2008-2009 presque le double de la part de la masse salariale qui leur était consacrée en 2002-2003. Il faut dire que les organisations pour lesquelles le moins de données nous ont été fournies (le SSSS et HQ) sont également les organisations ayant les masses salariales les plus importantes et celles qui sont les plus stables en termes de part de la masse salariale consacrée aux bonis.

On peut donc en conclure que, outre le secteur de la santé et Hydro-Québec (où des systèmes de bonis sont en place depuis plus longtemps que les données que nous avons pu recueillir), les bonis semblent prendre une place de plus en plus importante dans les organisations du secteur public québécois que nous avons étudiées.

Deux raisons principales expliquent cette croissance. La première est que certaines organisations (par exemple, la SAQ et la CSJ) ont augmenté le nombre d'employé-e-s qui reçoivent des bonis. La seconde est que certaines catégories de salarié-e-s, notamment les cadres supérieur-e-s et les haut-e-s dirigeant-e-s, ont bénéficié d'importantes augmentations de leur boni moyen (notamment à Loto-Québec et à la SAAQ).

Cela dit, la proportion de ces bonis reste somme toute modeste, n'atteignant pas 4 % de la masse salariale totale. Si on peut parler d'une croissance importante des bonis, on ne peut pour l'instant signaler de transfert généralisé.

3. Les systèmes de bonis dans le secteur public comportent des effets pervers

En observant les expériences étrangères et la littérature scientifique sur les bonis, nous avons constaté que plusieurs lacunes ont été recensées quant à l'application des systèmes de bonification dans le secteur public.

En premier lieu, la proposition simpliste qui lie les bonis au rendement et à une hausse de la motivation et de la productivité ne tient pas la route. Au mieux, il faut la nuancer en y ajoutant une série de conditions de mise en place des bonis pour qu'ils aient les effets escomptés. Au pire, les bonis sont contestés dans leur principe même et nuiraient à la motivation des employé-e-s.

Ensuite, une évaluation précise de la performance est un enjeu central pour l'attribution de ces primes. Or, que ce soit ici ou à l'étranger, cette tâche semble difficile à accomplir, tant dans le secteur public que privé, appelant le respect de conditions bien précises pour que l'évaluation soit satisfaisante. De plus, l'instauration des structures nécessaires à ces évaluations paraît multiplier les coûts de mise en place de tels bonis.

« Pour l'instant, moi je suis en train de me poser la question, qu'est-ce que j'ai fait pour pouvoir bénéficier [d'un boni] et pourquoi est-ce qu'on ne le sait pas ? Donnez-moi du feedback, montrez-moi que vous avez étudié la question avant de prendre une décision et vous allez me plaire bien plus que si vous me le donnez sans savoir pourquoi... »

Un avocat syndiqué de l'Aide juridique

La lecture de diverses études d'expériences étrangères nous a permis de constater que l'usage même de bonis à la performance au sein de la fonction publique est une idée contestée. D'abord plusieurs spécialistes soulignent une difficulté intrinsèque à évaluer la performance des employé·e·s du secteur public. D'autre part, certains avancent que, de par leur principe même, des services publics ne peuvent être soumis à la logique de la performance. Par exemple : bien éduquer un enfant ou soigner correctement un malade sont des activités dont les résultats se laissent difficilement réduire à de stricts critères de performance. Certaines recherches vont jusqu'à dire que ces bonis sapent la motivation des effectifs du secteur public.

Nos rencontres avec des salarié·e·s des organisations étudiées nous ont permis de confirmer ce que les expériences étrangères laissaient présager. Bien sûr, ces bonis peuvent provoquer de la satisfaction ou un sentiment de juste reconnaissance du travail accompli lorsqu'ils sont reçus par un·e salarié·e. Par contre, pour d'autres, ces bonis n'ont aucun effet et les laissent complètement indifférent·e·s; ils et elles préféreraient même parfois les savoir intégrés au salaire de base. Pour d'autres, cependant, le système des bonis cause des frustrations au niveau de l'organisation du travail et des rapports interpersonnels et il a des impacts sur les conditions de travail. Qu'il s'agisse de cadres qui pensent avoir perdu le respect des employé·e·s dont ils sont responsables parce que ceux-ci présument qu'ils agissent uniquement pour les bonis, ou que ce soient des employé·e·s qui ont l'impression d'avoir perdu le moyen de résoudre des problèmes en discutant avec leur supérieur immédiat faute d'une marge de manœuvre sur certains aspects de sa gestion en raison du système de bonis, ce système affiche clairement des effets négatifs. On note aussi un sentiment d'injustice causé par certains systèmes eux-mêmes, à cause d'une attribution de bonis qui paraît arbitraire ou de critères imposés d'en haut sans rapport avec la réalité quotidienne de la personne qui reçoit le boni.

« C'est carrément arbitraire dans le fond parce que si le chef t'aime ou t'aime pas, pis c'est : tu le connais ou tu le connais pas. [...] Ouais, ben en général c'est tout le temps les mêmes qui l'ont. Y'a des chouchous. Quand t'es ami avec le boss, quand t'es ami avec ton chef direct, y'a plus de chance. »

Une employée du Casino de Montréal

4. Les systèmes de bonis et leurs coûts sont peu analysés

Du côté de l'évaluation des systèmes de bonification, le bilan que nous traçons est très sombre. Sauf peut-être chez Loto-Québec et Hydro-Québec (où l'on refuse tout de même de nous donner accès aux informations pertinentes), on ne constate aucun système d'évaluation des résultats et des coûts des systèmes de bonification dans les organisations étudiées. En utilisant un mode de rémunération importé du secteur privé dans le système public sans en évaluer les conséquences, ces différentes organisations se livrent à un étrange acte de foi en postulant sans l'avoir analysé que leur système de bonification atteint ses objectifs. De plus, en ne l'évaluant pas, elles ne se donnent pas les moyens pour l'améliorer ou le transformer de façon rationnelle. Sur quelles données basent-elles leurs changements à ces systèmes, si elles n'en recueillent aucune ? L'adoption d'un tel mode de rémunération sans la moindre évaluation, parfois depuis plus de dix ans, laisse songeur quant à l'aptitude des gestionnaires du public à avoir un regard critique sur des modèles d'organisation importés du secteur privé.

5. Les cadres supérieur·e·s et les haut·e·s dirigeant·e·s voient leurs salaires croître plus vite que ceux de leurs employé·e·s grâce aux bonis

L'ensemble des organisations étudiées offrent un système de bonis différencié en fonction de la place occupée par les salarié·e·s dans l'échelle hiérarchique, c'est-à-dire que les salarié·e·s plus élevé·e·s dans l'échelle hiérarchique reçoivent un pourcentage plus élevé de leur salaire en boni. Comme les gens les plus élevés dans les hiérarchies reçoivent normalement un salaire plus élevé, les gratifier, en plus, d'un boni plus élevé *du fait de*

«Ils n'ont maintenant qu'un objectif, c'est les budgets. Avant, on voyait des cadres avec un objectif de propreté du magasin, de »look«, de service à la clientèle, de compétence, de formation [...] maintenant on se fie énormément à ce que les directeurs de secteur vont apporter comme argument. Les cadres de premier niveau n'ont plus aucun recours, ils peuvent plus dire : 'Ben non ça a pas de bon sens ce que tu me dis là!'. [...] Y a plus de bidirection, c'est seulement d'en haut vers le bas, fais ce que je dis sinon tu n'auras pas ton boni. Nous c'est ce qu'on ressent. [...] ici on a vu clairement un changement de direction et c'est pas dans la bonne parce que le client a été oublié dans l'histoire... et pourtant c'est notre gagne-pain.»

Une employée de magasin de la SAQ

leur salaire leur donne un double avantage par rapport au reste des salarié-e-s. La croissance de leur salaire en est d'autant amplifiée. Supposons que deux personnes reçoivent une augmentation de salaire, mais qu'une reçoit un boni plus élevé que l'autre, il est évident que cette seconde personne verra croître, avec le temps, son salaire plus rapidement.

Ces modes de rémunération participent donc à l'accroissement des inégalités salariales entre les syndiqué-e-s et les cadres. Les bonis, qui sont souvent présentés comme une façon d'attirer de meilleures candidatures pour les postes de haut dirigeant, ont vraisemblablement eu comme effet de participer à la croissance rapide du salaire de ceux qui sont déjà en place.

6. La rémunération par la bonification est un choix idéologique plus qu'une saine pratique de gestion des ressources humaines

Importés du secteur privé (où leur mérite fait d'ailleurs débat depuis longtemps), les bonis à la performance n'ont pas une compatibilité évidente avec le secteur public. Souvent préconisés par ceux qui veulent rendre le secteur public plus efficace, ils nuisent plus qu'ils n'aident, dans bien des cas, à remplir la mission première de ces organisations. Le fait que la plupart des organisations étudiées qui les ont mis en place ont choisi de ne pas les évaluer est symptomatique d'une certaine pétition de principe. D'aucuns croient que si l'on rémunère par bonis, les gens travailleront mieux, seront plus efficaces ou plus motivés au travail. Or, le portrait sommaire que la présente recherche nous a permis de tracer des bonis, au Québec et à l'étranger, tend à suggérer que rien n'est moins sûr.

On pourrait au contraire postuler que plusieurs haute-s dirigeant-e-s et cadres supérieur-e-s d'entreprises publiques y voient la capacité d'augmenter à la fois leur pouvoir sur l'entreprise et leur rémunération. En effet, comme l'indiquent autant notre revue de la littérature que les entrevues réalisées, on constate que les bonis semblent surtout servir à orienter les salarié-e-s dans des directions précises, réduisant d'autant leur autonomie par rapport aux dirigeant-e-s de l'entreprise.

Alors que la nouvelle gestion publique prétend rendre le secteur public plus efficace, elle transforme en fait sa mission et l'organisation du travail qui y est fait. En accentuant l'importance de la rémunération, en dépréciant la valeur intrinsèque du service public, en rigidifiant la gestion dans des carcans qui ne facilitent

«Moi je ne me suis jamais levé le matin en me disant "Est-ce que je vais travailler ce matin? Si je ne rentre pas je n'aurai pas de boni...", non jamais. Moi j'y vais parce que j'ai une job. J'aime ma job quand même!»

Un cadre de Loto-Québec

pas l'adaptation aux besoins momentanés de la population à desservir et en augmentant le pouvoir des haut-e-s dirigeant-e-s pour réduire l'autonomie des employé-e-s sans pour autant augmenter leur motivation au travail, les bonis ne sont de toute évidence pas un mode de rémunération conforme aux valeurs et à la mission du secteur public.

«Il y a toujours des farces, et dans les farces il y a un brin de vérité. On a des choses à faire, on a des documents à ramasser. C'est aussi banal que des feuilles pour des heures de conduite, il y a une nouvelle loi du Québec qui dit que les conducteurs doivent remplir un *log book*. Les employé-e-s disent "Ah moi j'ai pas d'affaires là-dedans fait que je te le donne pas". Là je l'exige, y'est obligé de me l'apporter pis là il me dit à chaque fois qu'il arrive avec sa feuille : "Tiens, c'est pour ton bonus."»

Un cadre d'Hydro-Québec

IRIS

Institut de recherche
et d'informations
socio-économiques