Zeitschrift: Domaine public
Herausgeber: Domaine public
Band: 34 (1997)
Heft: 1298

Artikel: Statut des fonctionnaires : l'inévitable réforme du statut des fonctionnaires

Autor: Delley, Jean-Daniel

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-1015094

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 10.12.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

L'inévitable réforme du statu

De l'idéal bureaucratique inspiré du modèle weberien aux nouvelles exigences de flexibilité, les administrations doivent changer. En Suisse, tant au niveau fédéral que cantonal, des réformes sont en cours, justifiées par des budgets d'austérité et par le souci d'une plus grande efficacité. Plutôt que de s'accrocher à l'actuel statut, alors que celui-ci couvre de moins en moins d'employés, il serait préférable d'imaginer de nouveaux points de repères associant respect des travailleurs et amélioration des prestations.

La Confédération prévoit de réformer en profondeur le statut de ses fonctionnaires. Nombre de cantons et plusieurs villes l'ont déjà précédée sur cette voie ou vont suivre le mouvement. Mot d'ordre: dynamiser une administration trop rigide pour accomplir efficacement les tâches dévolues aux collectivités publiques. Mais, dans le contexte d'austérité budgétaire qui prévaut, ces réformes ne peuvent qu'inquiéter les intéressés. Ne conduisent-elles pas surtout, par réduction des effectifs et baisse des salaires, à péjorer les conditions de travail des serviteurs de l'Etat?

Hiérarchie et obéissance

Quand on aborde le thème de l'administration, il n'est pas inutile de faire un rapide retour à Max Weber, le père spirituel de la bureaucratie. Pour le sociologue allemand, l'Etat moderne impose sa domination par la loi, établie de manière rationnelle. Pour ce faire il s'appuie sur une administration dont l'efficacité résulte d'une organisation rationnelle elle aussi. Weber préconise un modèle bureaucratique caractérisé par le professionnalisme, la hiérarchie et l'obéissance à des règles impersonnelles. La structure de l'organisation et les compétences des différents services sont strictement définies par les lois et les règlements. La nomination à vie, à la suite d'une sélection sur concours, doit protéger le fonctionnaire contre les pressions et lui ouvre les portes d'une carrière soigneusement planifiée. En Allemagne, ce statut est même ancré dans la Constitution qui fait obligation au législateur de respecter «les principes traditionnels de la fonction publique professionnelle». Parmi ces principes, la prise en charge des retraites et des frais médicaux des agents publics par le budget et non selon un système assurantiel.

Statuts helvétiques

Contrairement à ses grands voisins, la Suisse ne connaît pas cette conception classique du fonctionnaire. Chez nous, point de concours et d'examens qui permettent d'accéder à la fonction publique et d'y faire carrière. La Confédération nomme ses agents pour une période administrative de quatre ans, renouvelable. Genève et Vaud, qui pratiquent la nomination à vie, font exception. Trois cantons – les Grisons, Zoug et Berne –, la ville de Berne et plusieurs communes ont supprimé la période administrative: l'autorité et l'agent peuvent résilier leurs rapports avec préavis.

Critique du modèle weberien

La réalité helvétique n'est pourtant pas si différente que l'expriment les textes juridiques. Au terme d'une période administrative, le renouvellement des mandats se fait de manière quasi automatique et nombre de fonctions sont conçues de manière à constituer de véritables filières d'avancement. Dans le service diplomatique, l'administration des douanes et aux PTT, les carrières sont même soigneusement réglementées.

La critique du modèle weberien est aisée. L'idéal bureaucratique postulé par le sociologue allemand reflète les besoins d'un Etat investi prioritairement des fonctions d'ordre et de sécurité. Le statut assure à l'agent la stabilité nécessaire à l'accomplissement de ses tâches. Il garantit aussi, grâce au principe hiérarchique, le respect des ordres émanant de l'autorité et impose au fonctionnaire un devoir de fidélité à l'égard de l'Etat. Une philosophie très prussienne et des règles qui fleurent bon la discipline militaire.

Les nouveaux leitmotivs

L'Etat moderne ne se limite plus à faire respecter l'ordre et à assurer la sécurité. Fournisseur important de prestations, il a pour mission de compenser les inégalités sociales et de mettre à disposition les infrastructures nécessaires au développement économique et social. Fidélité et obéissance, respect des règles ne garantissent plus la qualité de l'action publique. Au fonctionnaire on demande aujourd'hui de remplir sa mission avec efficacité; il doit faire preuve de compétence, d'esprit d'initiative et de sens des responsabilités. On retrouve là le leitmotiv des réformes en cours dans les administrations, quelle que soit l'étiquette dont on les affuble: plus de souplesse pour davantage d'efficacité et d'efficience. La flexibilisation des rapports de service doit contribuer à améliorer la capa-

les fonctionnaires

cité d'adaptation de l'administration confrontée à des tâches toujours plus complexes et à des problèmes nouveaux.

L'intention est louable: qui ne rêve d'une administration plus compétente et dynamique, encore plus au service du public et économe des deniers de l'Etat? Malheureusement, on ne peut jurer de la pureté de cette intention. En tous les cas, les fonctionnaires ne la perçoivent pas ainsi. En effet, la fonction publique a souffert des mesures d'économies imposées par les déficits budgétaires: réduction des effectifs, non-compensation du renchérissement, gel voire baisse des salaires réels. Dans ces conditions, le statut représente le dernier rempart contre l'insécurité. Les projets de réforme suscitent crainte et résistance parce qu'ils apparaissent étroitement liés à la dégradation des conditions de travail.

Un statut illusoire

Comment dès lors motiver les fonctionnaires, valoriser leurs compétences et faire appel à leur sens des responsabilités, alors que simultanément les autorités manient avec fougue la hache des économies? La contradiction est patente. Le rationnement des ressources prend le pas sur les exigences d'efficience et d'efficacité: réduction linéaire des budgets, postes vacants non repourvus, ces mesures indifférenciées dispensent d'une réflexion sur les priorités. Le conflit programmé avec la fonction publique remplace le débat politique sur les tâches de l'Etat, sur les secteurs à élaguer ou au contraire à renforcer.

Est-ce une raison suffisante pour s'accrocher au statut dans sa forme actuelle? Nous ne le pensons pas. Déjà les collectivités publiques font un large usage de la possibilité d'engager des employés à durée indéterminée, donc privés de la garantie de l'emploi. Au sein du personnel fédéral, cette catégorie représente plus d'un quart des effectifs. Plutôt que de lutter pour le maintien d'un statut qui protège de moins en moins d'agents, mieux vaut contribuer à l'élaboration d'un nouveau statut pour toute la fonction publique.

Quelques points de repère

• Sécurité de l'emploi. La suppression de la période administrative ou de la nomination à vie ne signifie pas forcément précarisation de l'emploi. Les rapports entre l'Etat et ses agents restent réglés par le droit public, qui offre une protection efficace contre l'arbitraire, plus efficace que celle du Code des obligations: tout licenciement doit être dûment motivé et peut faire l'objet d'un recours.

• Mécanismes salariaux. La progression automatique des salaires en fonction de l'ancienneté n'a pas fait problème aussi longtemps que la croissance économique était au rendez-vous. Cet automatisme, aujourd'hui budgétairement périlleux, doit laisser place à une négociation périodique avec les organisations représentatives du personnel pour la fixation des augmentations réelles, en fonction de la situation économique et des ressources de l'Etat. Par contre les primes individuelles à la prestation – faussement intitulées salaire au mérite –, envisagées par la Confédération et plusieurs cantons, sont inacceptables. Dans les organisations modernes, publiques ou privées, la qualité du travail résulte le plus souvent d'un effort collectif et non de l'engagement particulier de l'un ou l'autre.

• Formation. Si l'Etat veut exiger plus de ses agents, il doit leur en donner les moyens. Bilan de compétence, évaluation et formation joueront un rôle central dans une administration réformée. Mais attention, si l'évaluation permet de corriger les erreurs et de combler les lacunes individuelles, elle contribue aussi à détecter les insuffisances organisationnelles et l'imprécision voire l'incohérence des objectifs assignés à un service. Evaluation de haut en bas, mais aussi de bas en haut.

• Mobilité. Dans une administration moderne, le rond-de-cuir vissé à son bureau une vie durant n'a plus cours. L'évolution rapide de la nature des tâches, la modification des priorités dans les interventions de l'Etat impliquent une plus grande mobilité du personnel. Seul un effort permanent de formation et des procédures participatives feront que cette mobilité sera vécue comme une promotion et non comme une sanction.

Les bouleversements que connaissent et connaîtront les administrations représentent donc une chance pour les fonctionnaires et leurs organisations: participer activement à une modernisation de l'Etat qui valorise le service public. *jd*

Raimund E. Germann *Administration publique en Suisse*, volume I, *L'appareil étatique et le gouvernement*, Berne, 1996, Haupt

De l'adaptation à la souplesse

«Les mutations profondes et toujours plus rapides observées dans les domaines de l'économie, de la société et de la politique, qui créent des situations sans cesse plus complexes et difficiles à interpréter, exigent de l'administration une plus grande capacité d'action et de réaction. Cela implique notamment des rapports de service qui

• garantissent la souplesse dans l'attribution des tâches

• permettent de différencier, en fonction de ces tâches, les conditions de travail des agents

• ménagent une certaine liberté d'action pour les décisions à prendre en matière de gestion

• favorisent la disposition au changement et à l'engagement.»

Ce langage de la gestion moderne, on le trouve dans le Message du Conseil fédéral à l'appui de son projet de révision de la Loi sur le statut des fonctionnaires (*Feuille fédérale* 1993 IV 520s.). Moderne? En 1924 déjà, le gouvernement ne s'exprimait guère autrement à l'occasion de la présentation de la nouvelle loi sur le même statut des fonctionnaires:

«L'application de la loi sera uniforme, mais la codification se doit bien garder de dégénérer en une réglementation par trop schématique qui priverait les administrations de la liberté de mouvement qui leur est nécessaire. Les dispositions légales doivent au contraire permettre une adaptation successive aux circonstances et aux besoins qui changent avec les années. Elles doivent permettre une sage appréciation des situations concrètes et tendre à développer chez le fonctionnaire l'esprit d'émulation, d'initiative et le sentiment de sa responsabilité». (*Feuille fédérale* 1924 III 4)