Zeitschrift: Domaine public
Herausgeber: Domaine public
Band: 36 (1999)
Heft: 1403

Rubrik: Réforme de l'administration

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: 12.07.2025

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

Le salaire au mérite ne profite à

L'heure est aux réformes de gestion des administrations publiques. Mais au lieu de s'engager avec de nouveaux instruments vers une modernisation de l'Etat, les collectivités publiques adoptent des solutions simplistes, qui suscitent le mécontentement des salariés. Un exemple, le salaire au mérite.

Il y a la réforme, il y a le gadget. Les collectivités publiques séduites un peu rapidement par les modes de la nouvelle gestion, alarmées par l'état de leurs finances confondent l'une et l'autre. Et, tout le monde le sait, l'empressement rend aveugle.

Le gadget à la mode, cet automne, c'est le salaire au mérite. Ça fait longtemps qu'on en parle, il commence à être sérieusement évoqué dans certaines administrations. Avec des succès divers. Il y a les cantons où ça résiste: le gouvernement et le Grand Conseil neuchâtelois ont suscité la colère des fonctionnaires en imposant la suppression des augmentations automatiques et l'introduction d'une augmentation liée à la prestation. Dans le canton de Vaud, le salaire lié au mérite faisait partie des anciens projets du Conseil d'Etat, projets qu'il a dû abandonner à la suite des importantes manifestations de salariés. Les propositions actuelles du gouvernement vaudois sont encore trop floues pour dégager une véritable orientation concernant le salaire au mérite. Il y a les cantons où la réforme a passé sans heurts. Berne, Zurich, le Valais ont introduit, sans résistance syndicale, une annuité dépendant de la satisfaction des objectifs. Enfin il y a les gouvernements qui en prennent le chemin: le Conseil national a adopté la semaine passée la suppression du statut du fonctionnaire. Dans la foulée, y est inscrite l'augmentation du salaire liée à la prestation.

Effets pervers

Aux Etats-Unis, où la réforme de l'administration est déjà très avancée, on a expérimenté plusieurs systèmes d'incitation. Dans leur ouvrage de référence*, Osborne et Gaebler passent en revue la pertinence de ces systèmes.

La gestion par objectifs, par exemple, permet de récompenser le responsable d'un service qui a dépassé les objectifs fixés. Cette démarche n'a pas donné de résultats concluants. Les objectifs n'ont souvent pas grand-chose à voir avec la quantité, la qualité et les coûts des services délivrés. Ils sont fixés artificiellement bas ou sont atteints au détriment de la qualité. Osborne et Gaebler citent l'exemple des agents du FBI sous l'ère Hoover. Pressés d'augmenter le nombre des arrestations et des objets volés retrouvés, ils se sont concentrés sur les déserteurs de l'armée, beaucoup plus faciles à appréhender que les délinquants. Enfin ce type de gestion pousse les services à se concentrer sur leurs objectifs sans plus se préoccuper des autres secteurs de l'administration, avec à la clé des conflits entre les services. Il faut aussi mentionner les effets négatifs de la compétition qui s'installe entre les fonctionnaires. Pour se distinguer, ils sont tentés de garder pour eux l'information pourtant nécessaire au bon fonctionnement du service. On peut éviter cet effet pervers en instituant un bonus de groupe.

La gestion par la performance paraît plus efficace. Mais elle souffre d'un grave défaut puisque la performance d'un agent ne dépend que dans une faible mesure de son comportement. Selon les spécialistes de l'organisation, seuls 15% des problèmes relèvent de la responsabilité des employés et des cadres. L'essentiel des difficultés est à rechercher dans un contexte plus large. Et aucune incitation financière ne donne aux agents l'autorité et la compétence nécessaires pour modifier les contraintes systémiques responsables des problèmes rencontrés.

Dès lors la gestion par la performance, celle qui consiste à analyser les résultats obtenus, n'est qu'un moyen pour détecter les problèmes, rechercher leurs causes et imaginer des solutions nouvelles. Il ne s'agit plus de juger des individus mais d'améliorer l'organisation. Dans cette démarche, le rôle des employés est central. Seuls ces derniers connaissent le terrain dans le détail.

En conclusion, la rénovation de l'administration ne passe pas par la carotte financière du salaire au mérite mais par la simplification des hiérarchies et l'attribution de responsabilités à ses agents. *jd*

David Osborne, Ted Gaebler, *Reinventing Government. How The Entrepreneurial Spirit Is Transforming The Public Sector*, New-York, 1993.

personne

Disons le tout net: le salaire au mérite est inutile et contre-productif. Les collectivités publiques croient ainsi adopter une politique moderne du personnel alors qu'elles ne modifient en rien le fonctionnement classique de l'administration, sa structure et l'organisation du temps de travail de ses agents. Il ne s'agit que d'un ravalement de façade qui n'améliore pas l'état du bâtiment.

Qu'est-ce qui motive donc les gouvernements à introduire une augmentation de salaire liée à la prestation? Premier objectif évoqué: le salaire au mérite supprime les annuités automatiques, par conséquent permet de réduire la masse salariale. Or l'expérience montre qu'on ne peut mêler assainissement des finances publiques et réforme de la fonction publique. Certains exécutifs l'ont appris à leurs dépens. Deuxième raison, le salaire au mérite améliorerait la motivation des agents de l'Etat. Or il a l'effet inverse; il crispe, inquiète, et au fond, suscite une faible incitation, l'augmentation déterminée par le «mérite» ne représentant qu'une part infime du salaire. Troisième explication, il permettrait d'améliorer la prestation à l'usager. Au contraire, le fonctionnaire, obnubilé par l'objectif à atteindre, privilégie l'augmentation de son salaire à la qualité de son travail. Enfin, le salaire au mérite sert surtout de camouflage pour masquer les vrais problèmes; il permet d'échapper à une véritable réflexion sur les réformes à engager. Entre autres, casser les hiérarchies beaucoup trop rigides à l'intérieur de l'administration, améliorer la mobilité des fonctionnaires entre les différents services, pousser à la collaboration et au travail d'équipe plutôt qu'à la performance personnelle, développer un meilleur esprit d'initiative et de responsabilisation des fonctionnaires autour d'un projet, augmenter l'offre de formation continue interne, inciter à la flexibilité, diminuer le temps de travail. Ces propositions, les gouvernements les connaissent depuis longtemps. Or, ils préfèrent adopter des méthodes simplistes et passer à côté de véritables instruments de réforme qui amélioreraient tant les conditions de travail des fonctionnaires que la qualité des prestations publiques. *gs*

Consultez, sur notre site, les numéros de *DP* 1298 et 1358 consacrés au statut du fonctionnaire.

NOTE DE LECTURE

La cohésion par les étrangers

LE DISCOURS RÉFLÉCHI sur l'immigration en Suisse porte le plus souvent sur la problématique de l'intégration, la naturalisation facilitée, le retour ou non au pays à l'âge de la retraite, l'helvétisation progressive de la deuxième génération. Depuis quelques années ces questions ont été un peu occultées par l'augmentation des requérants d'asile. Un éclairage inédit est apporté par la thèse de doctorat de Jean-Pierre Tabin: selon lui, l'intégration interne de la société suisse est favorisée par la non-intégration des étrangers.

Son champ d'études est celui du droit des assurances sociales. Il constate que la proportion d'étrangers cotisant à l'AVS est plus élevée que la proportion de ceux qui bénéficient de rentes, en général inférieures à celles des Suisses faute d'années de cotisations. La situation est donc tout bénéfice pour nos compatriotes. Il n'en va pas de même pour les bénéficiaires de l'AI ou des indemnités de chômage. Les étrangers y sont particulièrement nombreux, mais ils touchent des prestations inférieures aux Suisses.

L'auteur cite des chiffres un peu anciens, datant de 1993, montrant que chaque ménage étranger titulaire d'un permis d'établissement a été à l'origine d'un transfert de prestations de 2200fr. en faveur des ménages suisses. La main-d'œuvre étrangère bon marché est souvent employée dans des zones périphériques et à des activités, hôtellerie, travaux publics, agriculture, permettant souvent de stabiliser l'économie de régions entières en évitant leur désertification.

En participant au financement de la sécurité sociale et en maintenant l'activité dans des régions périphériques, les étrangers aident au maintien et à la cohésion de la société suisse. Dans cette logique, le statut de saisonnier, qui lie l'étranger à une région et les difficultés de la naturalisation trouvent leur cohérence.

Ces pistes sont esquissées par Jean-Pierre Tabin. L'essentiel de sa thèse est consacré à une réflexion sur l'intégration et à une recension des différences entre Suisses et étrangers dans l'accès à la sécurité sociale. Cet indispensable travail de recension est une base sur laquelle les intéressantes hypothèses de l'auteur doivent désormais se déployer.*jg*

Jean-Pierre Tabin, *Les paradoxes de l'intégration*, cahiers de l'EESP, Lausanne, 1999.

ÉLECTIONS FÉDÉRALES

Le St-Pierre du paradis fiscal

DANS *DP* 1402, nous avions présenté deux des trois personnalités politiques évoquées par la *Weltwoche* (30.09.99) qui ne se présentent pas aux élections fédérales. Voici la troisième.

Franz Marty, 52 ans, dirige depuis quinze ans les finances du canton de Schwytz. Un quasi inconnu en Suisse romande. Et pourtant ce magistrat de Suisse centrale pilote depuis le début des années 90 le projet de nouvelle péréquation financière. Une redistribution des tâches entre la Confédération et les cantons et une nouvelle manière de régler les flux financiers entre Berne et les cantons qui, si elles aboutissent, changeront fondamentalement le visage du fédéralisme. Franz Marty, c'est aussi la terreur de ses collègues des cantons voisins. Sous son impulsion, Schwytz est devenu un paradis fiscal où se pressent sociétés holdings et revenus cossus. Par trois fois déjà il a procédé à des baisses d'impôts. Son nouveau projet prévoit une nouvelle réduction moyenne de 15%; mais pour une famille monoparentale à faible revenu, la baisse pourra atteindre 70%. De même il a imposé une péréquation intercommunale dont profitent largement les communes de montagne. *jd*