

FONCTIONNNAIRES

LE DERNIER BASTION ROMAND

LA SUISSE DE LA FONCTION PUBLIQUE EST COUPÉE EN DEUX PAR LA SARINE. DU CÔTÉ ALÉMANIQUE, LES STATUTS DES EMPLOYÉS ONT DÉJÀ ÉTÉ COMPLÈTEMENT MODIFIÉS, TANDIS QUE LES ROMANDS TARDENT À PROCÉDER À DE PROFONDES RÉFORMES. ÉCLAIRAGE.

PAR JEAN-PHILIPPE BUCHS,
CHANTAL DE SENGER, MARY VAKARIDIS



HARO SUR LE STATUT DES FONCTIONNAIRES

«**V**OUS JOUEZ comme des fonctionnaires!», a lancé à ses joueurs le directeur sportif du club allemand de Borussia Dortmund au terme d'un match de football qui s'est conclu, le 26 février dernier, sur un décevant résultat nul. Au nord du Rhin, les véritables employés de la fonction publique ont ressenti ces propos comme du mépris. Ce n'est pas nouveau. Depuis la création de l'Etat moderne, les ronds-de-cuir ont toujours fait l'objet de railleries. On les accuse d'être passifs, peu motivés et de recourir facilement à la grève.

Or, leur employeur commence à mettre le pied dans la fourmilière. Par exemple, sous la pression de déficits budgétaires continus, la France, paradis européen des fonctionnaires avec l'Italie, veut assouplir les règles en vigueur avec l'introduction de primes au mérite, abolir le statut de cheminot et réduire les effectifs d'au moins 120 000 collaborateurs.

Une révolution par rapport à la situation en Suisse. Au cours de ces quinze dernières années, la Confédération et de très nombreux cantons ont procédé à de vastes réformes. La Suisse romande est cependant restée au bord du quai. Pourquoi? Quel est le statut des employés de la fonction publique? Sont-ils trop nombreux et trop payés? Touchent-ils des retraites trop avantageuses? Genève est-il le dernier bastion des fonctionnaires?

Bilan a cherché à répondre à toutes ces questions qui font régulièrement l'actualité.

UN STATUT DE FONCTIONNAIRE OBSOLETE

Disons-le d'emblée, Genève et le Tessin font figure de curiosités. Derniers cantons suisses à attribuer à leur personnel le statut de fonctionnaire, seuls Genève et le Tessin le rémunèrent selon le modèle traditionnel excluant toute prise en compte des prestations. Ce sont les seuls cantons où il est toujours impossible de licencier. Les primes au mérite y restent exclues. Partout ailleurs, les lois ont été modifiées entre la fin des années 1990 et le début des années 2000 de manière que les fonctionnaires deviennent des employés au bénéfice d'un contrat de droit public. Un statut autorisant davantage de flexibilité à l'employeur.

Fonctionnaire? Collaborateur au bénéfice d'un contrat de droit public? De quoi parle-t-on exactement? Fondement du statut de fonctionnaire «classique»: le collaborateur se met au service de l'Etat. A moins d'avoir commis un acte très grave, le travailleur ne peut pas être licencié. Si son unité est supprimée, l'Etat a pour obligation de lui proposer un emploi dit «comparable». Ce n'est que si la personne refuse ce nouveau poste qu'elle perdra son travail.

Professeur à l'Université de Genève et avocat, François Bellanger affirme: «Sur le terrain, le changement d'un statut à l'autre n'amène que des change-

ments cosmétiques.» Une observation que confirme Charles Juillard, ministre des Finances du canton du Jura: «Nous avons changé la loi cantonale sur le personnel en 2012. Cette modification n'a eu d'impact ni sur les finances publiques ni sur les conditions de travail. Il n'y a pas eu d'incidences majeures ni sur les effectifs d'environ 900 collaborateurs et autant d'enseignants ni sur les coûts. Cette transformation s'est néanmoins déroulée dans un contexte très émotionnel.» Président de l'Association du personnel du canton du Jura, Alain Mertz nuance: «Si la modification de contrat n'a pas changé grand-chose à notre situation, nous avons néanmoins souffert du manque d'écoute et de l'absence de remerciements sincères de la part de l'employeur. Les remaniements qui concernent le personnel sont décidés au niveau politique, par le Parlement qui vote les lois. Malheureusement, personne ne tient compte de la réalité que nous vivons au quotidien.»

Le contrat de droit public présente comme différence essentielle le lien contractuel. Les deux parties – la collectivité publique et le collaborateur – signent un contrat de travail. En elle-même, cette modification ne change rien. La possibilité de licencier de même que les baisses de salaire relèvent d'un paquet séparé de mesures. «En Suisse subsiste la large croyance parfaitement erronée que tout employé de l'Etat jouit d'un poste à vie. Or, c'est faux. Même dans les statuts les plus anciens, les salariés ne bénéficient d'aucune garantie de l'emploi», précise Yves Emery, professeur à l'IDHEAP (Institut des hautes études en administration publique) de l'Université de Lausanne.

L'étape suivante de la libéralisation de la fonction publique passe par l'introduction de contrats de droit privé, régis par le Code des obligations (CO). Or, pour l'heure, la jurisprudence établie par plusieurs arrêts du Tribunal fédéral (TF) interdit cette possibilité. Cependant, à l'échelon de la Confédération, les débats portent déjà sur l'adoption du contrat de droit privé, assortie d'une convention collective. La Poste et les CFF sont déjà soumis à ce régime.

UNE SUISSE ALÉMANIQUE TRÈS LIBÉRALE

A l'échelle du pays, la carte se dessine aisément avec une Suisse alémanique ayant sacrifié son statut classique de fonctionnaire il y a plusieurs années déjà, tandis qu'en Suisse romande, les réformes sont encore en cours. «La grande majorité des cantons ont maintenant des contrats de droit public, note Yves Emery. Ils ont l'avantage de marier la logique contractuelle propre au droit privé et les garanties constitutionnelles du droit public, notamment la légalité et l'égalité de traitement.»

Datant de 2002, la réforme fédérale du statut de fonctionnaire constitue un jalon majeur dans cette évolution. Cette année-là est entrée en vigueur la loi sur le personnel de la Confédération qui a rendu les engagements révocables. Sept cantons, tous alémaniques, ont devancé la réforme fédérale. Onze autres l'ont suivie depuis, dont le Jura, Vaud et Fribourg. Huit cantons en sont toujours au stade de la réforme du statut de la fonction publique, à des degrés d'avancement divers. La moitié d'entre eux sont des cantons latins: il s'agit de Genève, Neuchâtel, le Valais et le Tessin.

Situés en Suisse alémanique, les cantons les plus libéraux ont expressément affaibli la protection contre le licenciement. L'Argovie a, par exemple, recopié les articles du Code des obligations régissant les contrats de droit privé directement dans sa loi sur le personnel. Secrétaire central du Syndicat suisse des services publics, Stefan Giger déplore que, sur le terrain, des mesures d'austérité paralysent toute évolution salariale en dépit d'excellentes performances. Un cas fréquent outre-Sarine. «Les nouveaux arrivants, observe-t-il, obtiennent des rémunérations plus élevées que leurs aînés. Il faudrait donc démissionner puis se faire réembaucher pour obtenir un meilleur salaire.»

Ancienne secrétaire générale de l'Association du personnel de la Confédération, Maria Roth-Bernasconi attribue ce clivage à des différences culturelles: «La Suisse romande est influencée par la culture fran-



Dans la fonction publique, les statuts diffèrent d'un canton à l'autre.

çaise où un Etat fort et centralisateur s'appuie sur des fonctionnaires dévoués à leur activité, alors qu'outre-Sarine, les habitants sont davantage imprégnés par la culture germanique, qui valorise la responsabilité individuelle.» Ce décalage se retrouve dans des façons distinctes de gérer les budgets. Les administrations alémaniques attribuent volontiers une enveloppe à un service qui gère les tâches de façon autonome, comme dans le canton de Zurich. Une pratique rare en Suisse Romande.

DES SALAIRES DE PLUS EN PLUS FLEXIBLES

Le passage au contrat de droit public dans les administrations débouche-t-il sur une baisse des charges? «Pas du tout, répond Yves Emery. L'expérience montre que cette évolution n'a aucun effet sur la hauteur des coûts.» En revanche, la suppression de postes et le blocage des effectifs présentent des résultats tangibles. «Si l'on veut réduire les coûts de la fonction publique, une piste intéressante est de s'attaquer aux coûts des bureaux. En permettant de libérer des surfaces et d'épargner les prix de location, le télétravail présente un potentiel vraiment intéressant d'économies», ajoute Yves Emery.

Pour fixer les rémunérations, les administrations ont recours à des grilles salariales devant assurer à chacun l'égalité de traitement. Si pour certaines fonctions, les traitements paraissent confortables, la rigi-

dité induite par ces fameuses grilles empêche par exemple Berne de recruter des spécialistes qui gagnent beaucoup plus dans le privé. Il est de notoriété publique que la Confédération peine pour cette raison à recruter les ingénieurs au fait de la sécurité informatique dont elle aurait besoin.

Qu'en est-il de la flexibilité des rémunérations? La moitié des cantons (tous alémaniques) permet de baisser les salaires en cas de prestations insuffisantes. Fribourg, le Jura, Neuchâtel, Vaud et le Valais interdisent toujours toute diminution mais tiennent néanmoins comptent des performances dans l'augmentation annuelle. Toute considération des prestations reste exclue à Genève et au Tessin. «Partout, les employeurs cherchent à obtenir davantage de flexibilité, si bien qu'aujourd'hui, les conditions du secteur public et du secteur privé ont tendance à s'uniformiser, pointe François Bellanger. Les possibilités de verser des primes sous des formes diverses existent déjà partout en Suisse, sauf à Genève et au Tessin.» Par exemple à Fribourg, on récompense l'innovation. Le canton de Berne favorise la performance et Zurich valorise la fidélité.

Revoir les grilles salariales pour contenir les coûts? Une procédure à double tranchant. En 2009, la Ville de Lausanne a entrepris cette réforme dans le cadre de l'opération Equitas. Le projet, entré en vigueur huit ans plus tard (soit en 2017), comprend une disposition transitoire de dix ans autorisant les augmentations annuelles. Un amendement obtenu de haute lutte syndicale, après

une manifestation qui a fait descendre 2000 fonctionnaires dans la rue. En outre, il n'est pas garanti qu'au terme du processus, l'Etat fasse des économies. «A la suite de la réforme de la grille salariale Decfo-Sysrem dans l'Administration cantonale vaudoise, la masse salariale a augmenté de plusieurs dizaines de millions», relate Yves Emery. En effet, sur l'ensemble des collaborateurs, une minorité a vu ses revenus reculer, mais la grande majorité a bénéficié d'une réévaluation tenant compte des nouvelles exigences des différents métiers.

De son côté, Maria Roth-Bernasconi s'inquiète d'une nouvelle tendance: le recours aux prestataires privés. «La Confédération a par exemple mandaté une entreprise de nettoyage externe pour nettoyer les casernes. Du côté des syndicats, nous estimons que ce choix pose un problème de sécurité, de même que d'éthique, car ces collaborateurs sont moins payés que ceux de la Confédération.» De son poste d'observateur, Yves Emery détaille: «L'entretien des locaux et des cafétérias sont maintenant souvent sous-traités à des privés. L'éthique exigée des collectivités publiques leur interdit en théorie de mandater des entreprises qui pratiquent la sous-enchère salariale, si bien que le service ne revient pas forcément moins cher. En revanche, l'employeur dispose de la liberté de résilier le mandat à sa guise.»

Le recours à des spécialistes du privé, notamment des consultants informatiques, peut aussi aboutir à des coûts supplémentaires. Yves Emery souligne: «Les experts externes sur mandat bénéficient de rémunérations bien plus élevées que celles prévues par l'administration. Or, ces consultants passent parfois des années au même poste et fonctionnent comme des employés de la fonction publique. Néanmoins, ils encaissent une rémunération nettement plus élevée que celle fixée par les grilles salariales.» Quant à savoir si l'efficacité est supérieure chez les prestataires privés, on entre là sur un terrain de guerre des religions. «D'un point de vue scientifique, les études prouvent tout et leur contraire. Le privé n'est pas naturellement plus efficace que le public, bien que cela puisse bien sûr



Mobilisation vaudoise contre la hausse de la retraite de 63 à 65 ans.

être le cas. Il s'agit avant tout d'une croyance, d'un a priori», constate Yves Emery.

Les administrations rechercheraient-elles à renforcer la flexibilité en recourant à des contrats à durée déterminée (CDD)? On sait qu'en France les employeurs rechignent à signer des contrats à durée indéterminée (CDI) et préfèrent engager en CDD. «Les situations juridiques suisses et françaises sont complètement différentes», explique François Bellanger. En France, l'employeur ne peut pas licencier un CDI alors que c'est possible pour un CDD. En Suisse, une personne en CDD qui passe les trois mois d'essai touchera l'entier du salaire prévu pour la durée de son contrat s'il est licencié sans justes motifs. L'avocat reprend: «En France comme en Suisse, les patrons préfèrent le contrat qui leur offre le plus de souplesse.»

Néanmoins, un nombre croissant d'institutions a recours aux CDD. A l'EFPL, si les professeurs sont le plus souvent engagés en CDI, les assistants doctorants et les scientifiques postdoctorat sont généralement employés en CDD, d'après la porte-parole Madeleine von Holzen. Dans les universités et les hautes écoles, les professeurs sont maintenant fréquemment embauchés au bénéfice de contrats reconduits tous les six ans après évaluation. «Nous employons

une vingtaine de professeurs au bénéfice de contrats renouvelables et environ 90 maîtres d'enseignement en CDI», témoigne Inka Moritz, directrice de l'HESAV (Haute Ecole santé Vaud). Au CHUV (Centre hospitalier universitaire vaudois), les CDD représentent 5% des contrats et concernent notamment les postes de chercheurs ainsi que certains métiers administratifs. «La loi prévoit toutefois qu'après quatre ans de CDD, le collaborateur obtient automatiquement un CDI», précise Antonio Racciatti, directeur des ressources humaines.

GENÈVE: DES COMMUNES ONT SAUTÉ LE PAS

Le canton de Genève est l'un des derniers bastions des fonctionnaires en Suisse. Alors que certaines communes telles que Veyrier, Chêne-Bougeries, Troinex ou encore Cologny ont aboli le statut de fonctionnaires ces dernières années, au niveau de l'Etat de Genève, quelques rares tentatives de la droite n'ont jamais abouti. Pourtant, les communes qui ont sauté le pas sont ravies de l'expérience.

A Veyrier, l'ancien maire Thomas Barth n'a pas enregistré d'opposition marquée de la part des employés communaux à l'idée de modifier leur statut. «Nous avons engagé un processus de concertation avec eux pour trouver la meilleure solution possible, explique l'avocat genevois. Au final, le terme de «fonctionnaire» n'a pas tant d'importance. Pour les intéressés, l'essentiel était l'application du droit public qui est beaucoup plus avantageux que le droit privé.» Désormais, même si les employés communaux bénéficient d'une période probatoire plus courte et que leur licenciement est facilité – même si cela reste beaucoup plus compliqué que dans le secteur privé – leur motivation est plus grande, notamment due aux avantages dont ils bénéficient aujourd'hui, tels que le salaire au mérite et non plus seulement à l'ancienneté, ou encore le congé paternité.

Dès lors, pourquoi le canton de Genève ne prend-il pas exemple sur ces communes qui ont osé mettre en place une adminis-

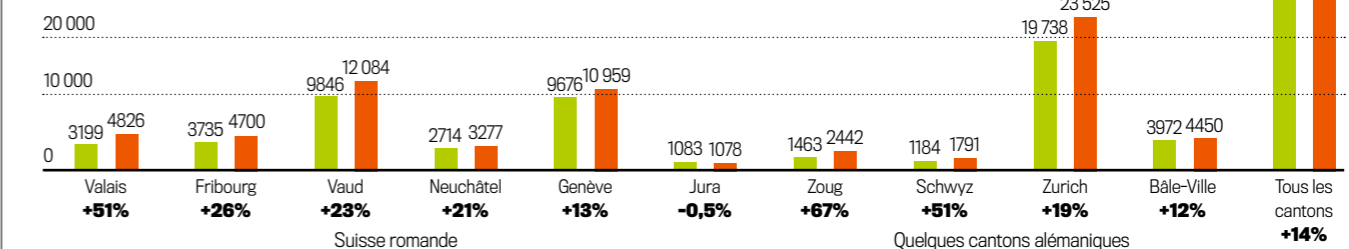
PHOTO: JEAN-CHRISTOPHE BOTTI/KEYSTONE

LA FONCTION PUBLIQUE EN SUISSE EN QUELQUES CHIFFRES

LE VALAIS EN TÊTE EN SUISSE ROMANDE

VARIATION DE L'EFFECTIF DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE¹ ENTRE 2005 ET 2015, EN ÉQUIVALENTS TEMPS PLEIN

■ Nombre d'employés 2005 (Estimation) ■ Nombre d'employés 2015 (Provisoire)



VARIATION DU NOMBRE D'EMPLOYÉS DE LA FONCTION PUBLIQUE¹ PAR RAPPORT AU NOMBRE D'HABITANTS

EN ÉQUIVALENTS TEMPS PLEIN

	Employés de la fonction publique 2005-2015	Habitants 2005-2015
LES BONS ÉLÈVES		
Jura	-0,5%	+5%
Genève	+13%	+13%
LES MAUVAIS ÉLÈVES		
Zoug	+67%	+17%
Schwyz	+51%	+12%
Valais	+51%	+15%
Fribourg	+26%	+21%
Vaud	+23%	+18%
Neuchâtel	+21%	+6%
Zurich	+19%	+15%
Bâle-Ville	+12%	+3,3%
Total 26 cantons	+14%	+12%

¹ Le nombre d'employés de l'administration publique a davantage augmenté que la croissance de la population, sauf dans le Jura et à Genève.

VARIATION DU NOMBRE D'EMPLOYÉS DE LA FONCTION PUBLIQUE¹ PAR RAPPORT À L'ÉVOLUTION DE L'EMPLOI

EN ÉQUIVALENTS TEMPS PLEIN

	Employés de la fonction publique	Création d'emploi
LES BONS ÉLÈVES		
Jura	-0,5%	+14%
Genève	+13%	+28%
Vaud	+23%	+27%
Zurich	+19%	+21%
Bâle-Ville	+12%	+13%
LES MAUVAIS ÉLÈVES		
Zoug	+67%	+33%
Valais	+51%	+16%
Schwyz	+51%	+19%
Fribourg	+26%	+18%
Neuchâtel	+21%	+16%
Total 26 cantons	+14%	+17%

¹ Dans cinq cantons, le nombre d'employés de l'administration publique a davantage progressé que le nombre total des emplois.

GENÈVE COMPTE LE PLUS D'EMPLOYÉS DE LA FONCTION PUBLIQUE PAR HABITANT EN SUISSE ROMANDE

NOMBRE D'EMPLOYÉS DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE¹ POUR 1000 HABITANTS

Cantons	Fin 2005	Fin 2015	Variation
SUISSE ROMANDE			
Genève	22,5	22,6	+0,4%
Neuchâtel	16,1	18,4	+14,3%
Vaud	15,05	15,6	+3,7%
Fribourg	14,7	15,3	+4,1%
Jura	15,7	14,8	-5,7%
Valais	11	14,4	+30,9%
QUELQUES CANTONS ALÉMANIQUES			
Bâle-Ville	21,4	23,2	+8,4%
Zoug	14,0	21,8	+55,7%
Zurich	15,5	16	+3,2%
Schwytz	8,6	11,6	+34,9%
Total 26 cantons	14,6	14,9	+2%

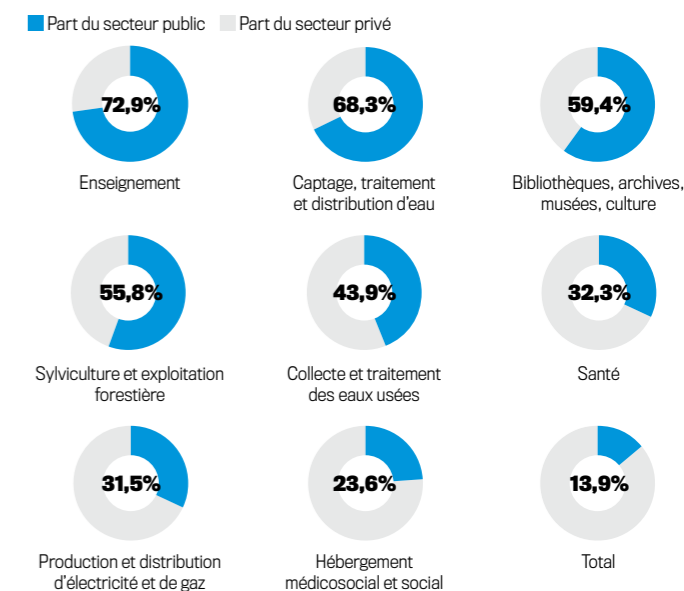
¹ Soit l'administration publique et défense, sécurité sociale obligatoire des cantons et des communes (sans le personnel de la Confédération).

Note: La comparaison de l'évolution des effectifs de la fonction publique entre 2005 et 2015 est délicate en raison d'un changement de méthode intervenu dès 2011. Selon l'Office fédéral de la statistique, il est difficile de mesurer ce qui relève d'une augmentation réelle du nombre de collaborateurs et ce qui est dû à des ajustements méthodologiques.

Source: Office fédéral de la statistique (statent et statpop).

PART DU SECTEUR PUBLIC DANS LES EMPLOIS

SELON LE NOMBRE D'EMPLOYÉS EN ÉQUIVALENTS TEMPS PLEIN, 2012



tration plus moderne? «Il faut du courage. Et malheureusement, de nombreux politiciens pensent avant tout aux élections plutôt qu'à mener un combat impopulaire au niveau des serveurs de l'Etat», affirme Thomas Barth. Pourtant, regrette l'ancien élu PLR, il faudrait mettre en avant les bénéfices de ce changement de statut. «C'est brandi comme une menace par les opposants alors que cela permettrait de rendre l'administration plus proche du citoyen. L'objectif étant aussi de gagner en efficacité. Sans compter que les relations entre les employés du secteur privé et ceux du public deviendraient plus sereines.» Si une telle révolution devait voir le jour dans le canton, l'ancien maire de Veyrier n'exclut pas la possibilité de conserver le fonctionariat dans des secteurs comme la police ou l'enseignement.

Y A-T-IL TROP DE FONCTIONNAIRES?

Le personnel de la fonction publique est-il trop nombreux? La question a souvent fait l'objet de polémiques. Elle est surtout exploitée par l'Union démocratique du centre et le Parti libéral-radical qui cherchent à réduire le poids de l'Etat. On peut tenter d'y répondre en recourant à trois indicateurs différents avec, comme base de calcul, les collaborateurs cantonaux et communaux de l'Administration publique qu'on appelle aussi le «petit Etat» ou la bureaucratie (voir l'infographie page 35).

Le premier mesure l'évolution du personnel étatique par rapport à celle du nombre d'habitants. Entre 2005 et 2015 (dernière année prise en compte par la statistique structurelle des entreprises), les emplois en équivalents temps plein (ETP) créés par l'Administration publique dans les cantons du Valais, de Fribourg, de Vaud et de Neuchâtel sont supérieurs à la croissance de la population résidente permanente. En Suisse alémanique, Zoug et Schwytz – les deux cantons à faible fiscalité – figurent aussi parmi les mauvais élèves. A l'inverse, le Jura a réussi à réduire ses effectifs alors

que ses habitants sont plus nombreux. A Genève, la hausse de l'emploi public (+13%) correspond exactement à la progression de sa population (+13%).

Le deuxième compare la croissance du nombre d'emplois dans la fonction publique à la totalité des emplois créés. Entre 2005 et 2015, le nombre de fonctionnaires en ETP a augmenté plus fortement que la création totale de postes de travail à Zoug, Schwytz, Fribourg, Neuchâtel et en Valais alors que c'est l'inverse dans les cantons de Genève, Vaud, Jura, Zurich et Bâle-Ville.

Selon Christophe Koller, directeur de l'association ESEHA qui développe le portail statistique des cantons et villes suisses (www.chstat.ch), «l'évolution générale des effectifs de la fonction publique n'est pas alarmante». Il constate que «l'augmentation plus forte dans les cantons de la Suisse centrale et en Valais est due à un besoin de rattrapage et à une demande de services accrue en lien avec la hausse de la population et des emplois.» A l'inverse, il observe «une progression plus faible dans les cantons urbains et fortement centralisés qui possédaient au départ une administration centrale développée et modernisée».

Le troisième indicateur, le plus significatif d'après le chercheur, calcule le nombre



Police genevoise: le canton figure parmi les derniers bastions des fonctionnaires.

de fonctionnaires par rapport à la population résidente permanente. Avec respectivement 23,2 et 22,6 employés de l'Administration publique pour 1000 habitants en 2015, Bâle-Ville et Genève arrivent en tête. «Ce n'est pas surprenant. Ces deux cantons présentent les mêmes caractéristiques. Genève et Bâle sont des cantons-villes avec davantage de charges liées aux cantons-centres et leurs chefs-lieux sont politiquement plus à gauche qu'ailleurs. Ce qui se répercute sur la densité administrative», explique Christophe Koller. De leur côté, Zoug, Schwytz et le Valais enregistrent une très forte croissance d'employés de leur administration entre 2005 et 2015. Ce qui n'est pas le cas de Genève et encore moins du Jura dont le rapport fonctionnaires/population a reculé.

LA FIN DES PRIVILÈGES POUR LES RETRAITÉS

Travailler dans la fonction publique, c'est souvent l'assurance de pouvoir jouir de bonnes conditions financières au moment de quitter la vie professionnelle. Aujourd'hui encore, les prestations restent souvent meilleures que celles offertes par les caisses de pension des entreprises du secteur privé. «Nous avons observé que la baisse des rentes qui s'est produite ces dernières années a atteint environ 30 à 35% dans les institutions de prévoyance de droit privé. Cette réduction est beaucoup plus forte par rapport à la diminution des rentes constatée dans les caisses de pension de droit public», observe Roland Bron, directeur de la société de conseil VZ VermögensZentrum. Ce dernier relève aussi que les collectivités publiques permettent à leurs collaborateurs de prendre une retraite anticipée à des conditions plus favorables grâce à une rente de vieillesse moins réduite et au versement d'une rente-pont AVS jusqu'à l'âge légal de la retraite.

Mais la roue tourne. Les privilèges dont bénéficient encore les fonctionnaires disparaissent progressivement. Les employés fédéraux perçoivent désormais, via la caisse

de pension Publica, des prestations qui sont inférieures à celles que touchent bon nombre de travailleurs du secteur privé. Et leur employeur – la Confédération – suit la tendance commencée par les entreprises. A partir du 1^{er} juillet prochain, elle ne financera plus la rente transitoire des employés qui partent à la retraite anticipée à 60 ou à 61 ans.

En raison de la baisse des rendements financiers, du vieillissement accru de la population et de l'obligation de recapitalisation liée à la sous-couverture de leurs engagements, les caisses de pension publiques réduisent leurs prestations. Seule une minorité – 20% – offre encore un système fondé sur la primauté des prestations, qui calcule la rente vieillesse selon un pourcentage fixe du dernier salaire assuré; 80% ont adopté le principe de la primauté des cotisations qui se fonde sur les montants accumulés au cours de la vie active.

Alors que la grande majorité des institutions de prévoyance des collectivités publiques alémaniques ont déjà agi dans ce sens, leurs homologues romandes peinent à prendre ces décisions. Dans le canton de Vaud, le conseil d'administration de la caisse de pension de l'Etat vient de reporter son projet de réforme visant à relever l'âge de la retraite de 63 à 65 ans. La pression des syndicats a contraint le gouvernement à s'engager contre cette proposition. La messe était alors dite.

A Genève, la réforme de l'Institution de prévoyance des employés de l'Etat prévoit de passer au système de primauté des cotisations et d'augmenter les cotisations versées par les assurés. Dans le canton de Neuchâtel, le Grand Conseil a accepté d'abandonner la primauté des prestations à partir de 2019. Conséquence: les futures rentes chuteront d'environ 10%. Dans le canton de Fribourg, le projet de réforme de la caisse de pension qui doit être publié prochainement promet d'ores et déjà de vives tensions avec les syndicats.

Autrement dit, comme dans le privé, les nouveaux pensionnés seront désavantagés par rapport aux personnes qui sont parties à la retraite au cours de la dernière décennie. ■

«UN ASSOULISSEMENT DU DROIT DU LICENCIEMENT EST SOUHAITABLE»

Gabriel Aubert, avocat et expert en droit du travail, est partisan de l'abolition du statut de fonctionnaire dans les cantons où il existe encore.

Les fonctionnaires ont-ils trop de privilèges?

Avant de parler de privilèges, il faut parler de la gestion du personnel. A l'Etat, beaucoup de supérieurs hiérarchiques sont mal armés pour gérer les subordonnés. Dès lors, ils prennent trop tard les mesures utiles, soit pour améliorer les prestations, soit pour licencier. Parfois, certains employés ont fini dans des placards dorés (donc coûteux). La hiérarchie a besoin d'un soutien continu pour gérer, sur le plan juridique, les cas problématiques, car elle doit disposer de dossiers suffisants.

Quelles sont les solutions pour diminuer les coûts?

On parle de privatisation, notion qui suscite des malentendus. En effet, un certain assouplissement du droit du licenciement est souhaitable, mais il faut constater que les règles, même à Genève, sont souvent suffisantes. L'important est l'application. D'ailleurs, les rapports de service ne relèveront jamais du pur droit privé, car il est normal que l'administration ne se comporte pas comme un petit patron. Notons que le droit public est plus souple lorsqu'il faut diminuer les traitements en cas de crise: l'Etat peut agir unilatéralement, alors que, en droit privé, l'employeur doit procéder au moyen de licenciements collectifs. L'Etat devrait sans doute diminuer le nombre des collaborateurs sans nuire à la qualité du service public. Pour diminuer le secteur public, l'erreur serait



de réduire par à-coups. La bonne démarche est, malheureusement, de commencer par les coupes budgétaires progressives sur une assez longue période.

Est-ce que le régime des sanctions disciplinaires est dépassé?

Oui, ce régime doit être supprimé. Si un agent ne donne pas satisfaction, il faut l'aider à se remettre sur le droit chemin et, en cas d'échec, s'en séparer. Les distinctions entre l'avertissement, le blâme, la suspension de l'augmentation, la réduction du traitement, etc. n'ont guère de sens et font perdre du temps à tout le monde. C'est un nid à procédures.

Genève est-elle trop influencée par la France?

Oui, la mentalité française de résistance à l'autorité et de maintien des «droits» acquis exerce sans doute une influence ici. Ailleurs, les syndicats de la fonction publique sont moins figés.