

Classification des fonctions infirmiers/infirmières

Résumé du mandat

Le mandat déposé et développé le 13 septembre 2007 (BGC p. 1333) fait suite au rapport N°21 du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat N° 290.05 Nicole Aeby-Egger concernant la classification des fonctions des infirmiers/infirmières et des enseignants/enseignantes. Les députés signataires relèvent dans un premier temps la pertinence du système d'évaluation EVALFRI. Ils considèrent cependant que la différence de points entre la fonction d'infirmier/infirmière et la fonction d'enseignant/enseignante du degré primaire est minime. De ce fait, les députés signataires demandent au Conseil d'Etat, dans le cadre de la marge de manœuvre de celui-ci, de rétablir l'égalité des classes entre ces deux fonctions, égalité obtenue en 2001. Les députés signataires considèrent que depuis cette date, les deux fonctions concernées ont évolué dans le même sens avec l'exigence de la formation de niveau HES. Le rapport sur le postulat n'apporte pas à cet égard d'arguments convaincants de la pertinence d'une différenciation de classes entre les deux fonctions comparées. Enfin, les députés signataires relèvent que l'égalité des points attribués entre les deux professions pour le critère « responsabilité de la vie d'autrui » est incompréhensible.

Réponse du Conseil d'Etat

1. Recevabilité

Selon l'article 79 al. 2 de la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil, le mandat est irrecevable :

« a) s'il met en cause la répartition des tâches ou d'autres règles qui figurent dans la Constitution ou dans une loi ;

b) ou s'il vise à influencer sur une décision administrative à prendre dans le cadre d'une procédure ordonnée par la loi ou sur une décision sur recours. »

L'article 17 al. 3 de la loi du 17 octobre 2001 sur le personnel de l'Etat (LPers) précise :

*« Le Conseil d'Etat adopte par voie de directives la description des fonctions et le système d'évaluation des fonctions. **Il procède à la classification salariale des fonctions et la publie par voie d'arrêté.** »*

Cette disposition de la LPers donne clairement au Conseil d'Etat la compétence de fixer la classification des fonctions du personnel de l'Etat. Dès lors, la question de la recevabilité du mandat se pose. En effet, c'est le Grand Conseil lui-même qui, de façon précise, a donné au Conseil d'Etat la compétence exclusive de classer les fonctions du personnel de l'Etat. L'acceptation du mandat reviendrait à remettre en cause cette répartition de tâches pourtant voulue par le législateur. Par ailleurs, il convient de prendre également en compte le fait que la contestation de la classification d'une fonction peut faire l'objet d'une procédure judiciaire (demande de décision formelle au Conseil d'Etat puis recours auprès du Tribunal cantonal). Ainsi, l'acceptation du mandat dans le sens proposé par les députés signataires rendrait problématique toute procédure de recours dans ce dossier, que le recours émane des infirmiers/infirmières ou des enseignants/enseignantes du degré primaire.

Pour l'ensemble de ces motifs, le Conseil d'Etat estime que le mandat doit être considéré comme irrecevable.

2. Sur le fond

Si, malgré la position précitée du Conseil d'Etat, la recevabilité du mandat devait être admise, il convient alors de relever les éléments suivants qui plaident clairement en défaveur de l'acceptation du mandat, quant au fond.

2.1. Egalité de traitement entre la classification des infirmiers/infirmières et la classification des enseignants/enseignantes du degré primaire

Contrairement à ce que soutiennent les députés signataires, il n'y a jamais eu égalité des classes entre les fonctions d'infirmier/infirmière et d'enseignant/enseignante du degré primaire. En effet, dans le système salarial existant avant l'entrée en vigueur complète de la LPers (soit le 1^{er} janvier 2004), il était prévu pour chaque fonction trois classes de traitement : la classe initiale, la classe de fonction et la classe de sélection. Alors que pour la plupart des fonctions, la classe de sélection était située une classe au-dessus de la classe de fonction, les fonctions de l'enseignement bénéficiaient d'une classe de sélection située deux classes au-dessus de la classe de fonction. Cette pratique était due au fait que les fonctions de l'enseignement sont des fonctions, dites bloquées, pour lesquelles une réelle carrière salariale n'est qu'exceptionnellement envisageable : ainsi, dans la règle, l'enseignant/enseignante du degré primaire n'a pas de possibilité de promotion à l'intérieur de sa fonction. Tel n'est pas le cas pour les fonctions en dehors de l'enseignement, et notamment dans le domaine des soins, fonctions pour lesquelles des formations en cours d'emploi permettent d'accéder à des classifications supérieures (cf. ch. 2.4.).

A la suite de la première évaluation EVALFRI réalisée en 2001, les fonctions d'enseignant/enseignante du degré primaire et d'infirmier/infirmière ont été colloquées dans la même classe de fonction, soit la classe 16, mais le personnel enseignant du degré primaire a bénéficié de la classe de sélection 18 alors que le personnel infirmier bénéficiait de la classe de sélection 17. Il est donc faux de soutenir que de 2001 à 2004 il existait une égalité de classe entre les deux fonctions concernées. Il convient de rappeler que la classification générale publiée des fonctions ne contenait que les classes de fonctions; les informations relatives à la fixation de la classe de sélection figuraient quant à elles dans des ordonnances spécifiques aux fonctions concernées.

Au 1^{er} janvier 2004, avec l'entrée en vigueur du nouveau système salarial, une nouvelle échelle des traitements a été constituée (modification du nombre de classes, des minima et des maxima des classes, de la valeur des augmentations annuelles) ; les classes initiales et les classes de sélection ont été supprimées. Afin de couvrir l'ensemble des traitements des enseignants/enseignantes du degré primaire, le Conseil d'Etat a logiquement retenu la nouvelle classe 17 dont le traitement maximal correspond au traitement maximal de l'ancienne classe de sélection 18. Pour la fonction d'infirmier/infirmière, en revanche, la nouvelle classe 16 pouvait et devait être maintenue : en effet, le traitement maximal de la nouvelle classe 16 correspond au traitement maximal de l'ancienne classe de sélection 17.

En 2005, afin de tenir compte des nouvelles filières de formation HES/HEP, la Commission d'évaluation et de classification des fonctions (CEF) a procédé au réexamen des exigences de formation pour ces deux fonctions. Sur la base du rapport de la CEF et du préavis du Service du personnel et d'organisation (SPO), le Conseil d'Etat a attribué une classe supplémentaire à chacune de ces deux fonctions, soit la classe 17 pour les infirmiers/infirmières et la classe 18 pour les enseignants/enseignantes du degré primaire. Cette différence s'explique par un total des points EVALFRI supérieur pour la fonction d'enseignant/enseignante à celui de la fonction d'infirmier/infirmière, soit une différence de 0,5 classe. Ainsi, contrairement à ce qui est souligné par les députés signataires, le Conseil d'Etat n'a pas créé une différence de classe suite aux changements dans le domaine de la formation. Conformément au système EVALFRI, les formations de niveau HES/HEP ont été

valorisées de la même manière et ont bénéficié du même nombre de points. La différence de 0,5 classe en faveur des enseignants/enseignantes ne résulte donc pas du critère lié aux exigences de formation, mais de la prise en compte de l'ensemble des critères d'évaluation. Les résultats d'évaluation, bien qu'étant relativement proches, engendrent une marge d'appréciation différente (17-19 pour la fonction infirmier/infirmière, 18-20 pour la fonction enseignant/enseignante). Exerçant sa liberté d'appréciation et conformément aux marges résultant de l'évaluation, le Conseil d'Etat a décidé de ne pas aller au-delà de la marge inférieure pour chacune de ces deux fonctions en attribuant, à chacune, une seule classe supplémentaire. Cette décision a été motivée par la volonté de valoriser au même niveau la classification des titulaires des anciens diplômes et des nouveaux diplômes de niveau HES/HEP dans les deux fonctions concernées.

Les tableaux suivants, comparatifs des évolutions des traitements relatifs aux deux fonctions concernées, illustre les considérations précitées :

Année	Infirmier/infirmière			Enseignant/enseignante primaire		
	Classe(s)	Min	Max	Classe(s)	Min	Max
2000	I12/F14/S15	57222.75	83787.60	I14/F16/S18	61746.10	93627.30
2001	I12/F14/S15	57222.75	83787.60	I14/F16/S18	61746.10	93627.30
01.06.2001	I12/F14/S15	58323.20	85398.95	I14/F16/S18	62933.00	95427.80
01.09.2001	I14/F16/S17	62933.00	91960.05	I14/F16/S18	62933.00	95427.80
2002	I14/F16/S17	63586.25	92914.25	I14/F16/S18	63586.25	96418.40
2003	I14/F16/S17	64180.35	93782.00	I14/F16/S18	64180.35	97318.65
2004	16	64535.25	94660.15	17	67082.60	98172.10
2005	16	64535.25	94972.15	17	67082.60	98484.10
01.05.2005	16	65481.65	96398.25	17	68066.70	99960.90
2006	16	66108.90	97623.50	17	68718.65	101219.95
2007	16	66639.30	99321.95	18	72021.30	106741.70
2008	17	70657.60	105328.60	18	73464.95	109200.65

13^e salaire inclus

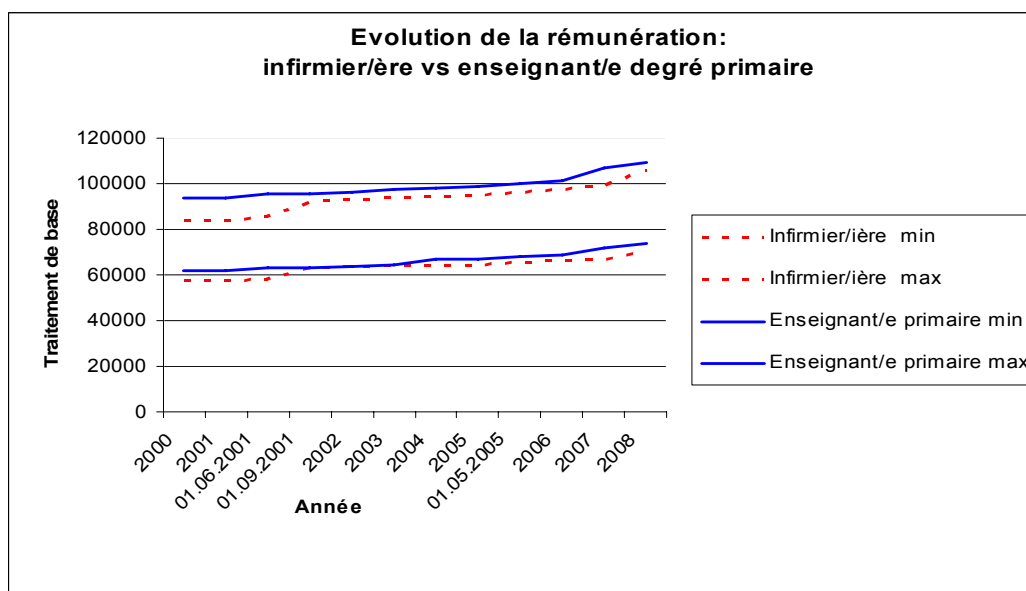
Indemnités pour inconvénients de service pour la fonction infirmier/infirmière non-incluses

I = classe initiale

F = classe de fonction

S = classe de sélection

Caractère gras = modification de la classification suite à EVALFRI



2.2. Comparaison avec d'autres cantons

La dernière enquête intercantonale de la rémunération des Administrations publiques des cantons latins démontre que dans tous les cantons, la rémunération des infirmiers/infirmières selon l'échelle salariale des cantons concernés est globalement inférieure à celle des enseignants/enseignantes du degré primaire. Parmi ces cantons, Fribourg est celui dont la différence salariale entre ces deux fonctions est, en moyenne, la plus petite. Enfin, sur l'ensemble de ces huit cantons, Fribourg fait partie, avec Berne et Genève, des cantons qui proposent la rémunération la plus avantageuse pour la fonction d'infirmier/infirmière.

Validé au 15 février 2008			
Appellation de la fonction	Administration publique	Rémunération minimale selon l'échelle salariale du canton concerné.	Rémunération maximale selon l'échelle salariale du canton concerné.
Maître-sse généraliste (primaire)	Berne	70'403	111'061
	Fribourg	73'465	109'201
	Genève	87'162	119'862
	Jura	67'555	102'301
	Neuchâtel	71'278	100'465
	Valais	71'306	103'393
	Vaud	59'781	97'700
	Tessin	70'635	96'128
Infirmier/ère	Berne	63'754	105'161
	Fribourg	70'658	105'329
	Genève	79'817	109'757
	Jura	63'115	85'215
	Neuchâtel	60'719	101'951
	Valais	70'877	99'227
	Vaud	63'886	94'007
	Tessin	61'009	84'763

Les montants publiés représentent les salaires annuels bruts avant déduction des charges sociales ou autres cotisations. Le 13^e salaire est inclus pour tous les cantons qui le versent. Dans les rémunérations publiées ne figurent pas les gratifications en fonction des années de service, les primes de fidélité, les indemnités horaires ou autres indemnités.

2.3. Prise en compte du critère « responsabilité concernant la vie d'autrui »

Les députés signataires estiment qu'il est incompréhensible de prendre en compte le critère de la responsabilité concernant la vie d'autrui de la même manière pour les enseignants/enseignantes que pour les infirmiers/infirmières. Cette question relève de la description du critère dans le système EVALFRI. Selon cette description, le critère « responsabilité concernant la vie d'autrui » recouvre non seulement la mise en danger de la vie au sens physique du terme mais, alternativement, du développement psychosocial de l'individu. Des points seront octroyés si le titulaire de la fonction évaluée peut, « par ses erreurs entraîner la mise en danger immédiate de la vie d'autrui ou des blessures physiques graves » ou alors, « par son comportement erroné, entraîner la mise en danger du développement

psychosocial d'autres personnes »¹. Dans ce contexte, les infirmiers/infirmières ont obtenu des points en relation avec le premier aspect du critère (vie ou blessures) alors que les enseignants/enseignantes en ont obtenus en lien avec le deuxième aspect (développement psychosocial). Le nombre de points attribués par la CEF est certes identique (la responsabilité et l'intensité de la charge ont été considérées comme équivalentes) mais il se rattache à deux volets différents du même critère. En conséquence, le Conseil d'Etat n'entend pas remettre en cause l'évaluation faite par la CEF et risquer par là même de créer précisément une inégalité de traitement.

2.4. Eventail des fonctions dans le domaine des soins

Ainsi qu'évoqué sous ch. 2.1., les fonctions liées au domaine des soins permettent aux titulaires concernés d'évoluer dans leur carrière, tant au niveau des responsabilités, qu'en conséquence, au niveau de leur classification. Pour rappel, le personnel infirmier est hiérarchisé de la manière suivante :

- Infirmier/ière
- Infirmier/ière spécialisé/e
- Infirmier/ière-chef/fe adjoint/e d'unité de soins/secteur
- Infirmier/ière-chef/fe d'unité de soins/secteur
- Infirmier/ière enseignant/e
- Infirmier/ière responsable de l'enseignement
- Infirmier/ière-chef/fe adjoint/e de clinique/service
- Infirmier/ière-chef/fe de clinique/service.

Dans la mesure des postes disponibles et des qualifications des titulaires, l'accès à toutes ces fonctions est ouvert aux infirmiers/infirmières moyennant une formation complémentaire en emploi. Cette hiérarchie du personnel rattaché au domaine des soins ouvre donc des perspectives réelles de carrière pour les titulaires en place. Il convient de relever qu'il existe notamment l'opportunité, pour les infirmiers/infirmières, d'effectuer une formation complémentaire en emploi pour être reconnu-e en tant qu'infirmier/infirmière spécialisé/e. Cette fonction est actuellement classée en classe 18. Elle est réservée en l'état actuel aux domaines des soins intensifs, des urgences et de l'anesthésiologie/réanimation. Or, cette fonction doit prochainement faire l'objet d'une évaluation selon le système EVALFRI. Il s'agira d'une part, de soumettre au crible des critères EVALFRI les charges et exigences propres à la spécialisation et d'autre part, d'envisager la prise en compte d'autres spécialisations. Les résultats pourraient ainsi augmenter encore les possibilités de progression salariale des infirmiers/infirmières.

3. Conclusions

Sur la base des motifs précités, le Conseil d'Etat demande au Grand Conseil de déclarer le mandat irrecevable. Subsidiairement, si le Grand Conseil devait tout de même entrer en matière, le Conseil d'Etat vous propose alors également de rejeter le mandat pour les raisons de fond susmentionnées.

Fribourg, le 27 mai 2008

¹ Description du système EVALFRI par la commission d'évaluation et de classification novembre 2001, http://www.fr.ch/spo/fr/pdf/EVALFRI/systeme_fr.pdf