



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Mandat Emanuel Waeber / Gilles Schorderet / Stéphane Peiry /
Pierre-André Page / Roland Mesot / Nicolas Kolly / Charles Brönimann /
Daniel Gander / Michel Zadory / Ruedi Schläfli

2015-GC-20

Mesures en vue de maîtriser la croissance du nombre de postes

I. Résumé du mandat

Par mandat déposé le 10 février 2015, les députés Waeber, Schorderet, Peiry, Page, Mesot, Kolly, Brönimann, Gander, Zadory et Schläfli demandent au Conseil d'Etat de :

1. Mettre en place un groupe de travail ayant la mission de proposer des solutions en vue de maîtriser la croissance du nombre de postes au sein de l'administration centrale cantonale ;
2. Présenter les analyses et proposer des mesures pour décembre 2015 ;
3. Débuter les travaux du groupe de travail dans le domaine de l'enseignement, uniquement après avoir pris connaissance des résultats du groupe de travail du domaine de l'administration centrale.

Dans le but d'étayer leur demande, les députés relèvent qu'ils demandent, depuis des années, au Conseil d'Etat, au moyen de différents instruments parlementaires et lors des débats sur le budget et sur les comptes, de revoir la situation de l'augmentation du personnel auprès de l'administration cantonale.

Ils précisent également que l'objectif du présent mandat consiste, en premier lieu, en une analyse de la situation globale du développement du nombre de postes par Direction, principalement dans le domaine de l'administration centrale. Afin d'étayer leur demande, les députés fournissent un tableau montrant le développement d'indices du canton de Fribourg. Le tableau indique qu'entre 2011 et 2015, les charges du personnel auraient augmenté "de manière disproportionnée" et que le nombre d'EPT aurait doublé par rapport aux charges des comptes.

Les parlementaires estiment ensuite que les mesures préconisées par le Conseil d'Etat sont des mesures d'économies plutôt que des mesures structurelles. Ils attendent d'autres mesures visant une vraie réforme structurelle de l'organisation de l'Etat. Ils relèvent également que le Conseil d'Etat n'a pas pu tenir le cap car il a procédé à des ajustements, notamment concernant l'échelle des traitements du personnel de l'Etat.

Le mandat allègue également le manque de volonté du Conseil d'Etat pour procéder à des économies concernant le personnel et précise que le budget 2015 prévoit « à nouveau » une augmentation de 23.77 équivalents plein temps (EPT) pour l'administration centrale.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Avant de répondre aux trois demandes spécifiques des dix députés cosignataires, il convient de rappeler les bases légales, le rôle du Conseil d'Etat lors de la procédure budgétaire, les contrôles effectués, les mesures d'économie existantes et le projet développé visant à contenir le développement du nombre de postes de travail au sein de l'Etat de Fribourg.

1. Bases légales

La Constitution fribourgeoise, la loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration cantonale (LOCEA) et la loi sur les finances de l'Etat de Fribourg (LFE) donnent les règles principales concernant la gestion financière et organisationnelle de l'administration cantonale.

> La Constitution fribourgeoise (article 82 al. 1 et 2) fixe :

¹ *L'Etat et les communes gèrent les finances publiques avec économie.*

² *Ils vérifient périodiquement que les tâches qu'ils accomplissent et les subventions qu'ils octroient sont toujours efficaces, nécessaires et supportables financièrement.*

> L'article 44 de la LOCEA stipule :

L'administration cantonale doit être organisée de manière rationnelle, efficace et transparente.

> La LFE stipule dans l'article 4 que toute dépense ou toute recette doit reposer sur une base légale. Les articles 5, 6 et 7 de cette même loi précisent que :

- > le budget doit être équilibré ;
- > le plan financier fixe les priorités et les dépenses y relatives ;
- > la gestion des moyens doit être économe et judicieuse.

De plus, au début de chaque législature, le Conseil d'Etat est tenu de présenter simultanément le plan gouvernemental et le plan financier au Grand Conseil qui en prend acte (LFE article 38 al. 3, LOCEA article 3 let. b. Toujours en relation avec le plan financier, la LFE précise également que, lors de la présentation du budget, le Conseil d'Etat informe le Grand Conseil des modifications importantes apportées au plan financier. Celui-ci, révisé en 2014, fixe notamment les lignes budgétaires générales et les augmentations en termes d'EPT.

Enfin, il convient de préciser que le Grand Conseil adopte le budget annuel présenté par le gouvernement et que ce budget présente entre autres l'évolution des dépenses pour le personnel, notamment en précisant le nombre des nouveaux postes EPT et la masse salariale liée en respectant le plan financier révisé. L'évolution des nouveaux postes est accompagnée d'un commentaire explicatif.

2. Procédure budgétaire

Pour répondre aux obligations légales citées sous le point 1, le Conseil d'Etat peut agir directement lors de la procédure budgétaire, notamment concernant les affaires du personnel. A ce titre, pour contenir l'évolution du nombre de postes, il adopte, au début de chaque année, basé sur le plan financier, un arrêté fixant, entre autres, les règles et dotations précises en termes d'augmentation de nouveaux postes. Lors des discussions relatives au budget, le Conseil d'Etat analyse notamment les demandes de nouveaux postes EPT émanant des directions et établissements; chaque nouveau poste EPT doit être justifié et accordé par le Conseil d'Etat. Cet accord peut également se faire sous forme de budget global compte tenu des compétences légales accordées (p.ex. UNI).

Pour le budget 2015, l'arrêté stipulait que, hors secteur de l'enseignement, la création de nouveaux postes est restreinte à 1.0 EPT par Direction et 7.0 EPT au total. Il précise également qu'en vue de répondre à des demandes supplémentaires de nouveaux postes, les Directions favorisent toute mesure de réorganisation interne de leurs services et établissements. Cela a été fait pour les demandes excédant le quota imposé par le Conseil d'Etat lors de la précédente procédure budgétaire. C'est ainsi que lors de l'élaboration du budget 2015, à l'issue de la deuxième lecture, le Conseil d'Etat décidait la réalisation de 15.05 nouveaux EPT au sein de l'administration centrale ; hormis les 7 nouveaux EPT, le différentiel a été compensé par des transformations, respectivement des compensations de postes.

Pour le budget 2016 et hors secteur de l'enseignement, le Conseil d'Etat a décidé de renoncer à la création de nouveaux postes. Le volume des crédits forfaitaires 2016 destinés à l'engagement de personnel auxiliaire devra être maintenu au niveau de 2015, soit sans augmentation.

3. Contrôles

Le Conseil d'Etat a mandaté le Service du personnel et d'organisation (ci-après SPO) en vue d'effectuer, lors de chaque demande de transfert ou transformation de poste EPT, une analyse sur le fond. Celle-ci considère la demande sous les angles organisationnel et financier, ce dernier en collaboration avec l'Administration des finances (AFin). Ce contrôle est déjà effectué depuis un certain nombre d'années par le SPO, surtout d'un point de vue technique de transfert ou de transformation de poste. Le mandat donné consiste à améliorer l'analyse afin de déterminer la nécessité organisationnelle de la demande, voire d'envisager le cas échéant d'autres alternatives, surtout lorsque les transferts ou transformations présentent des conséquences financières négatives (coûts supplémentaires).

4. Mesures d'économie

Le Conseil d'Etat a soumis au Grand Conseil une série de mesures d'économies 2014 à 2016 qui certes ne sont pas toutes d'ordre structurel, certaines affectant l'évolution de la masse salariale par le biais d'une contribution de solidarité et le blocage de l'octroi des annuités ordinaires dues au personnel au début de chaque année. En effet, le Conseil d'Etat a dû constater que l'objectif d'un budget équilibré ne pouvait plus être atteint sans, notamment, la maîtrise de l'évolution des postes EPT, l'augmentation des recettes ou la diminution d'autres dépenses. Il a d'ailleurs toujours considéré ces mesures d'économies touchant la rémunération du personnel comme étant « l'ultima ratio ».

Toujours en relation avec les mesures structurelles, le Conseil d'Etat rappelle que tous les postes de travail EPT et tous les montants forfaitaires sont inscrits dans l'inventaire informatisé (HRAccess) des postes de travail. Ceci permet ainsi un suivi très exact, mois par mois, des dépenses et des taux d'activités autorisés. Si un poste a atteint les dépenses et/ou la dotation en équivalent plein temps autorisée, il n'est plus possible d'engager du personnel à moins qu'il n'y ait compensation totale en francs et en EPT. Néanmoins, un poste EPT peut être transformé en cours d'exercice afin d'adapter au plus vite les structures aux besoins de fonctionnement. Dans ces cas, les règles de compensation sont les mêmes.

5. Projet d'analyse de l'efficience des processus

Un projet d'analyse de l'efficience des processus a été lancé en 2015. Il a pour objectif de permettre d'absorber les nouvelles tâches et faire face à la croissance démographique sans recourir à une augmentation du personnel. A la suite de l'acceptation des postulats Ducotterd / Castilla (Etude de

restructuration et de simplification des tâches de l'Etat) et Butty (Répartition des forces de travail à l'Etat), le Conseil d'Etat a fait le choix de mettre en place une méthode d'analyse. Au stade actuel des travaux ce projet se déroulera en 3 phases : une phase pilote avec la mise en place des outils et l'analyse d'une seule unité ; une phase de test durant laquelle 7 unités seront analysées (une par Direction) ; une phase de déploiement. Ce projet permettra entre autres de déceler des allègements de procédures et des diminutions de délais en vue de la livraison des prestations et partant d'identifier des ressources disponibles. Dès lors celles-ci seront réaffectées à l'interne ou à une autre unité. Le Conseil d'Etat décidera au terme de la phase 2 de la façon dont le déploiement pourra s'effectuer. Les objectifs de ce projet pourront d'ailleurs être précisés et portés au prochain plan gouvernemental.

6. Réponses aux demandes des mandants

Le Conseil d'Etat estime que les réformes structurelles en cours, adoptées par le Grand Conseil via l'acceptation des postulats Ducotterd / Castilla et Butty, suffisent. Dès lors la mise en place d'un groupe de travail ayant la mission de proposer des solutions en vue de maîtriser la croissance du nombre de postes au sein de l'administration centrale ne lui paraît pas nécessaire.

Le Conseil d'Etat tient également à préciser que, vu l'analyse qui sera entreprise en fonction des deux postulats cités, il serait impossible de présenter un résultat global au présent mandat pour le mois de décembre 2015.

Le Conseil d'Etat estime inapproprié le cumul des procédures, mesures et projets de même nature. Il est d'avis que les préoccupations des députés sont d'ores et déjà intégrées dans les analyses en cours qui permettront de répondre aux postulats précités.

En conclusion et compte tenu des éléments présentés ci-avant, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil de rejeter le mandat.

29 septembre 2015