



## Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Nicolas Kolly / Romain Collaud

2017-GC-18

### **Modification totale de la loi sur le personnel de l'Etat de Fribourg (LPers FR)**

#### **I. Résumé de la motion**

Par motion déposée et développée le 9 février 2017, les députés Nicolas Kolly et Romain Collaud relèvent que la dernière révision complète de la loi sur le personnel (LPers FR) date de 2001, et son contenu n'est plus « d'actualité ». Cela étant, ils estiment qu'il convient de l'adapter aux réalités actuelles du monde du travail.

Selon les députés, le contenu actuel de la LPers FR compte un certain nombre de lacunes, qu'il convient de corriger dans le cadre d'une révision complète, ceci après une étude approfondie, notamment par une comparaison intercantonale, et après une large consultation, en intégrant le syndicat des services publics.

En cas d'acceptation de la motion, ils demandent que les cinq thèmes suivants soient notamment analysés et, le cas échéant, modifiés : système des paliers ; rigidité de la LPers FR ; amélioration du système d'évaluation du personnel ; détermination des salaires ; adaptation de la loi aux technologies actuelles.

Par leur motion, les députés demandent la modification totale de la LPers FR.

#### **II. Généralités**

Les motionnaires font d'abord valoir, d'une manière générale, que la LPers FR, qui date de 2001, n'est plus d'actualité et qu'il convient de l'adapter aux réalités actuelles du monde du travail.

Le Conseil d'Etat ne saurait adhérer à cette affirmation qui lui semble quelque peu abrupte et appelle donc à être nuancée. Aussi, afin d'appréhender le sujet sur une base commune, il apparaît important de rappeler tout d'abord le contexte et l'évolution des différentes législations en matière de personnel.

Durant les années nonante, un vaste processus de réforme a été entrepris dans les administrations publiques. Celui-ci a été initié par les théories du New Public Management (NPM ; en français : la nouvelle gestion publique) et motivé avant tout par des contingences économiques – l'endettement des collectivités publiques s'accroissait année après année. Ainsi, pour que la gestion des administrations publiques gagne en efficacité et que le découvert soit réduit, on a préconisé l'adoption et l'application de pratiques de gestion inspirées du secteur privé dans le domaine public.

Ce NPM a forcément eu une influence sur les législations publiques du personnel. Depuis le début des années 2000, un bon nombre d'entre elles ont été révisées. A titre d'exemples, la LPers Conf est

entrée en vigueur en 2002, suivie par la LPers FR en 2003. Très souvent, ces nouvelles législations abandonnent le modèle traditionnel du statut du fonctionnaire, remplacé par un contrat de droit public. De nouvelles normes réglementent une procédure de licenciement facilité. La fixation d'objectifs et la qualification des prestations du personnel sont mises en place. Un système de rémunération, qui tient partiellement compte des prestations fournies, apparaît. Une tendance à l'abandon du régime disciplinaire se dégage. La codification du droit de grève est dorénavant autorisée. La LPers FR règle déjà depuis longtemps ces différents thèmes, à l'exception du droit de grève. Un projet d'autorisation de ce droit est actuellement à l'examen dans la consultation sur la révision partielle de la LPers/RPers (infra, au chiffre IV de la réponse à la motion : propositions du Conseil d'Etat).

En outre, les législations du personnel adoptées plus récemment, en 2011 LPers JU (Jura) et LPers VS (Valais), ainsi qu'en 2013 LPers Conf, s'inscrivent toujours dans le cadre des thèmes décrits ci-dessus. Elles n'ont pas véritablement évolué vers un environnement plus « libéral » (dans un sens privatiste). D'ailleurs, dans la législation de droit public du personnel, il existe une limite constitutionnelle à une telle évolution. En effet, l'art. 5 de la Constitution fédérale postule le respect des principes constitutionnels suivants : légalité, intérêt public, proportionnalité, égalité de traitement, interdiction de l'arbitraire et bonne foi. Ceux-ci lient aussi bien le législateur que le juge et les autorités exécutives, soit l'administration (Knapp Blaise, Précis de droit administratif, 4ème éd., Bâle/Francfort-sur-le-Main 1991, N 444, p. 95). Ainsi, une modification législative ne saurait manquer au respect de ces principes constitutionnels.

Au vu de ce qui précède, la LPers FR a été considérée en 2002 comme à l'avant-garde. Aujourd'hui, elle reste toujours actuelle. En effet, elle s'inscrit en adéquation avec les autres législations en matière de personnel, et notamment celles adoptées récemment. Il sied de relever que la LPers FR contient une délégation quasi-totale du pouvoir d'organisation en matière de ressources humaines au Conseil d'Etat et aux directions. Une exception vaut pour les effets financiers qui restent soumis aux compétences budgétaires du Grand Conseil. Toutefois, cela n'empêche pas d'étudier certaines adaptations, par exemple en reprenant l'une ou l'autre particularité des autres législations ou en s'inspirant de nouveaux modèles d'organisation en matière de gouvernance. Sur la question de l'opportunité de le faire, le Conseil d'Etat renvoie au chiffre IV de la réponse à la motion : propositions du Conseil d'Etat (infra).

### **III. Réponses aux questions**

#### ***Système salarial***

S'agissant de la flexibilisation de la politique de rémunération, le Conseil d'Etat relève qu'il n'y a pas lieu de modifier la LPers FR, dès lors que celle-ci et le Règlement sur le personnel (RPers FR) lui donnent déjà une large compétence d'agir sur la politique salariale du personnel de l'Etat. Ainsi, il revient au Conseil d'Etat de fixer les échelles de traitement, le minimum et le maximum de celles-ci restant de la compétence du Grand Conseil (principe de la légalité). Le Gouvernement est également compétent pour déterminer le nombre des classes, le minimum et le maximum de chacune, ainsi que la valeur des échelons et leur nombre. Ce dernier est également habilité à adapter les échelles au renchérissement et à l'évolution des salaires réels, tout en prenant en compte la situation financière de l'Etat. Enfin, la valeur des prestations annexes (gratification, allocations) entre aussi dans la sphère de compétences du Gouvernement. Chaque classe de l'échelle de traitement est

divisée en 20 paliers (art. 89 al. 3 RPers FR). Pour instaurer un système moins progressif d'évolution des salaires, par exemple en modifiant le nombre des paliers comme le suggèrent les motionnaires, le Conseil d'Etat en a aujourd'hui déjà la compétence par une simple adaptation du RPers FR. En revanche, l'abandon même du système de rémunération précité, basé sur les compétences professionnelles minimales exigées ainsi que l'expérience professionnelle et personnelle, pour le remplacer avec tout autre système de rémunération (par exemple au « mérite », basé uniquement sur les prestations fournies) devra faire l'objet d'une décision du Grand Conseil.

Les motionnaires font valoir que le système de l'évaluation des fonctions tient trop compte des « prérequis et des diplômes, mais pas assez du marché du travail ». A cet égard, il y a lieu de relever que la détermination du salaire repose sur trois domaines d'appréciation. 1) D'abord, il dépend depuis 1999 du système EVALFRI. Il s'agit d'un système analytique d'évaluation des fonctions également utilisé dans de grandes entreprises privées. La première appréciation se fait au niveau des exigences intellectuelles (I). C'est ici que l'on fixe notamment le niveau d'exigence de la formation (diplômes), mais également l'expérience professionnelle, les connaissances « métier » spécifiques et les compétences linguistiques. A cela s'ajoutent encore trois autres critères d'examen : les aspects psychosociaux (PS), physiques (P) et la responsabilité de conduite ou pédagogique (R). Il ressort de cette systématique que le niveau de formation n'est pas déterminant puisqu'il est complété et pondéré par les critères des trois autres domaines. 2) Ensuite, lors de l'entrée en fonction d'une personne, l'autorité d'engagement peut reconnaître le même niveau de compétences, en tenant compte de la formation ou de l'expérience professionnelle/personnelle jugée équivalente. 3) S'agissant des prestations liées au marché du travail, l'octroi de l'indemnité due aux conditions du marché du travail est réglementé par la législation (art. 97 à 100 RPers FR). Ainsi, il en est fait usage si les règles ordinaires applicables en matière de rémunération ne permettent pas d'engager, respectivement de conserver la personne. Il en va de même si cette dernière possède des compétences particulières nécessaires à l'accomplissement des tâches qui lui seront confiées.

Les motionnaires font finalement valoir que la révision de la LPers FR devrait également modifier le système d'évaluation du personnel, afin de mettre en place un système plus objectif et qui pourrait être utilisé, tout au moins partiellement, dans l'octroi des augmentations salariales. En fait, il n'y a pas lieu de le faire, dès lors que l'actuelle LPers FR prévoit déjà les dispositions légales pour mettre en œuvre cet instrument. L'art. 22 al. 1 LPers FR demande au Conseil d'Etat d'adopter un système général d'évaluation périodique du personnel. Celui-ci doit comprendre une analyse des prestations, du comportement, des aptitudes et du potentiel de développement des collaborateurs. Ce projet est connu aujourd'hui sous le nom de Perséval (Evaluation des prestations et développement du personnel). Le Conseil d'Etat a autorisé la Direction des finances à le mettre en consultation. Le délai courrait jusqu'au 1<sup>er</sup> mai 2017. En outre, c'est seulement une fois un projet d'évaluation des prestations et développement du personnel adopté, que le Conseil d'Etat pourra prévoir un système de primes et de récompenses (art. 92 à 95 et 143 LPers FR). Selon le message relatif à la LPers FR (BGC 2001 p. 1010), la possibilité de récompenser le collaborateur qui s'est investi de manière remarquable doit être introduite. De même, l'octroi de l'augmentation annuelle doit être subordonné à la conformité des prestations et des aptitudes aux exigences du poste. Les art. 92 à 95 LPers FR posent une base légale formelle à l'introduction d'un système de prime individuelle ou de prime d'équipe récompensant les prestations dépassant ce qui peut être normalement exigé d'une personne ou d'un groupe de collaborateurs.

### ***Rigidité de la LPers***

Si l'on suit la critique des motionnaires, la LPers FR et ses ordonnances d'exécution fixent de manière détaillée les droits et les obligations des parties, leur laissant que peu de liberté d'aménager la relation de travail, notamment en matière de classification des fonctions et de détermination des salaires.

Dans le domaine de la fonction publique, l'Etat-employeur a effectivement peu de liberté en matière de « négociation salariale ». Afin de respecter le principe constitutionnel de l'égalité de traitement, la rémunération repose sur un système de classification des fonctions et d'échelle de traitements, applicable à l'ensemble du personnel de l'administration centrale et des établissements soumis à la LPers FR. On ne saurait donc autoriser que diverses entités ou établissements régis par la LPers FR soumettent leurs employés à un système de rémunération propre différent de celui valable pour l'ensemble du personnel de l'Etat de Fribourg. Si l'on acceptait cette façon de faire, on pourrait aboutir à une situation contraire aux principes constitutionnels où des employés de l'Etat bénéficieraient d'une rémunération différente, alors que les exigences dans l'exercice de leur fonction sont identiques ou équivalentes.

En ce qui concerne l'ECAB, dès lors que le peuple s'est prononcé, le 21 mai 2017 en acceptant la nouvelle loi sur l'assurance immobilière (ECALEX), il n'est pas nécessaire pour le Conseil d'Etat de revenir sur le sujet.

S'agissant de l'HFR, le Conseil d'Etat a mandaté un groupe de travail chargé de formuler des propositions permettant d'assouplir le cadre actuel. Le Conseil d'Etat ne s'est pas encore prononcé sur ce rapport. A noter toutefois que la loi du 27 juin 2006 sur l'hôpital fribourgeois (LHFR ; RSF 822.0.1) prévoit que « le statut des personnes travaillant au service du HFR est régi par la législation sur le personnel de l'Etat ». Le cas échéant, c'est bien la LHFR qui devrait être modifiée.

### ***Adaptation de la loi aux technologies actuelles***

Les motionnaires font valoir que depuis l'adoption de la LPers FR en 2001, le monde du travail a énormément évolué. Les nouvelles technologies doivent être d'avantage prises en considération. En particulier, les notions de cyberadministration et de télétravail sont absentes de la LPers FR. Cela étant, ils demandent que la législation soit adaptée à ces nouvelles réalités.

Pour l'Etat de Fribourg, les instruments de gestion en matière de ressources humaines et d'organisation sont réalisés ou adaptés en permanence, en correspondance avec les outils les plus adéquats en termes technologiques, ergonomiques et financiers. Ce n'est pas parce que la LPers FR date de 2001 que les instruments sont basés sur des technologies anciennes de plus de 15 ans. Bien au contraire, ces instruments sont en constante évolution en fonction des possibilités financières. L'introduction des instruments de gestion basés sur la technologie « Web », la dématérialisation du dossier du personnel, couplé avec la technologie des « work-flows » informatisés ou encore l'accès du personnel à son e-dossier ne nécessitent pas la fixation de critères particuliers. Citons pour exemple la possibilité qui sera donnée prochainement au personnel d'accéder en tout temps à son relevé de paie et à son certificat de salaire et la possibilité du télétravail réglé par l'Ordonnance du 31 janvier 2017 concernant le télétravail effectué par le personnel de l'Etat (entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2017). La LPers FR n'a pas pour but de fixer des conditions technologiques. Celles-ci sont

en constante évolution et doivent pouvoir être adaptées, sans avoir besoin de modifier formellement la base légale.

Quant à la question de la cyberadministration, cette thématique ne doit pas être réglée par la LPers FR. Rappelons que le Conseil d'Etat a déjà traité cette question l'année passée en adoptant la loi du 2 novembre 2016 sur le guichet de cyberadministration de l'Etat (LGCyb ; RSF 17.4), entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2017. Cette législation concrétise les exigences de la stratégie de cyber-administration, en permettant notamment l'utilisation progressive des moyens électroniques dans les procédures administratives. Elle définit les principes des relations avec les communes et les fournisseurs de prestations extérieurs à l'administration. Elle autorise la création d'un identificateur unique des personnes et d'un référentiel cantonal. Elle constitue donc un pas important du développement des prestations fondé sur le plan stratégique de cyberadministration.

#### **IV. Proposition du Conseil d'Etat**

Le Conseil d'Etat a déjà discuté l'opportunité d'une révision de la législation en matière de personnel. Ainsi, lors de sa séance du 28 novembre 2016, il a autorisé la mise en consultation de l'avant-projet de loi modifiant la loi sur le personnel de l'Etat (LPers) et la loi sur les structures d'accueil extrafamilial de jour (LStE), ainsi que du projet d'ordonnance modifiant le règlement du personnel de l'Etat (RPers). Ces adaptations portent notamment sur le droit de grève, le casier judiciaire spécial et le congé allaitement. Le délai de consultation est arrivé à échéance le 31 mars 2017. En fonction des diverses prises de positions, le Conseil d'Etat statuera sur la suite à donner à ce projet.

Entre-temps, le Conseil d'Etat a également mandaté le Service du personnel et d'organisation (SPO) pour consulter les différentes directions et établissements sur l'opportunité d'une révision de la LPers FR de plus grande importance. Ceux-ci avaient un délai au 31 mars 2017 pour donner leur avis. Ensuite, le SPO a été chargé d'établir une synthèse des réponses et d'adresser un rapport au Conseil d'Etat. Ce dernier décidera de l'opportunité de procéder à une telle révision et, si oui, de son ampleur.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat informe ce qui suit concernant l'adoption d'une politique du personnel générale. Le principe d'un concept de politique du personnel a été introduit lors de la révision LPers FR en 2002. Celle-ci distingue le concept général de la politique du personnel, adopté par le Conseil d'Etat, des lignes directrices complémentaires de politique du personnel, adoptées par les directions et établissements. Actuellement, il n'y a pas de documents formellement adoptés et communiqués par le Conseil d'Etat et les directions ou les établissements qui conceptualisent la politique du personnel selon les exigences légales.

En tenant compte de cette situation le Conseil d'Etat a souhaité, dans le cadre du programme gouvernemental 2012-2016, la concrétisation d'une politique du personnel générale, en application de l'article 5 LPers FR. Cette intention n'a pas encore été réalisée jusqu'à maintenant. Il est à relever que le développement d'une politique du personnel pour un employeur de droit public, avec plus de 16'000 personnes travaillant dans plus de 300 fonctions de référence dans des domaines d'activités de nature très diverses, est une mission complexe sur le plan organisationnel, formel et matériel. Le projet visant à développer une politique du personnel va débiter. Il comprendra deux grandes étapes : une phase préparatoire et une phase de réalisation. Cette dernière permettra à un COPIL, nommé par le Conseil d'Etat, de mettre en oeuvre le projet, en fonction du mandat et du cahier des charges approuvés suite à la phase préparatoire.

Etant donné l'enquête effectuée par le SPO sur une révision de la LPers FR et également les démarches qui vont débiter en faveur d'une politique du personnel générale, il est proposé au Grand Conseil l'acceptation de cette motion, dont le périmètre devra encore être déterminé en tenant compte des deux éléments précités. Toutefois, en fonction de ce qui précède le Conseil d'Etat informe d'ores et déjà le Grand Conseil qu'il ne lui sera pas possible, le cas échéant, de respecter le délai légal.

*27 juin 2017*