



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question Garghentini Python Giovanna / Wickramasingam Kirthana
Egalité des chances aux postes de cadres au sein de l'Etat

2021-CE-113

I. Question

La journée internationale des droits des femmes est à peine passée, et à ce titre, nous aimerions connaître la politique mise en place par l'Etat de Fribourg pour favoriser l'engagement de femmes dans les postes à responsabilité. L'analyse chiffrée accompagnant le PEAC de 2014 mentionnait que les femmes occupaient 27 % des postes de chef-fe-s de service et un tiers des postes de cadres supérieurs. Nous souhaiterions avoir un état de la situation actuelle et par conséquent nous aimerions les réponses aux questions suivantes :

1. Quelle est la part d'hommes et de femmes dans les postes cadres de l'administration cantonale (nombre absolu / pour cent / par direction) ?
2. Quelle est la part d'hommes et de femmes (nombre absolu / pour cent), au total et par direction, dans les postes à plus de 50 pour cent des secrétariats généraux, en différenciant entre postes à durée déterminée et postes à durée indéterminée ?
3. Quelle est la part d'hommes et de femmes (nombre absolu / pour cent), au total et par direction, dans les postes de chef-fe-s de service, d'une part, et les postes immédiatement subordonnés aux chef-fe-s de service, d'autre part, pour les postes à durée indéterminée de plus de 50 pour cent ?
4. Quelles sont les mesures prises par le SPO pour encourager les directions à améliorer le taux de femmes parmi les cadres de l'Etat ?
5. Ces mesures se montrent-elles efficaces ?
6. L'égalité salariale est-elle garantie entre hommes et femmes à des fonctions équivalentes et notamment dans les fonctions de cadres ?

26 mars 2021

II. Réponse du Conseil d'Etat

En préambule, le Conseil d'Etat précise que les chiffres présentés en réponse aux questions 1 à 3 sont ceux de 2020 et se basent sur la structure élaborée lors de l'analyse statistique effectuée en 2014 (mois de référence : octobre) et publiée en 2016 ([Egalité entre les femmes et les hommes au sein de l'Administration cantonale- Analyse de la situation 2014](#)). Ceci afin de pouvoir procéder à une comparaison et de pouvoir s'apercevoir de l'évolution. Néanmoins, il faut concevoir que des changements au niveau de l'organisation des Directions ayant eu lieu entre temps pourraient avoir une influence sur la comparabilité directe des résultats.

Les chiffres avancés pour 2020 feront l'objet d'une publication plus détaillée dans le 1^{er} semestre 2022.

Sauf indication contraire, les chiffres se basent sur l'unité d'analyse des contrats (répartition hommes-femmes) et le domaine de l'analyse des Services au sein des Directions (sans Police ni Enseignement), ce qui correspond à l'administration centrale (sans les établissements).

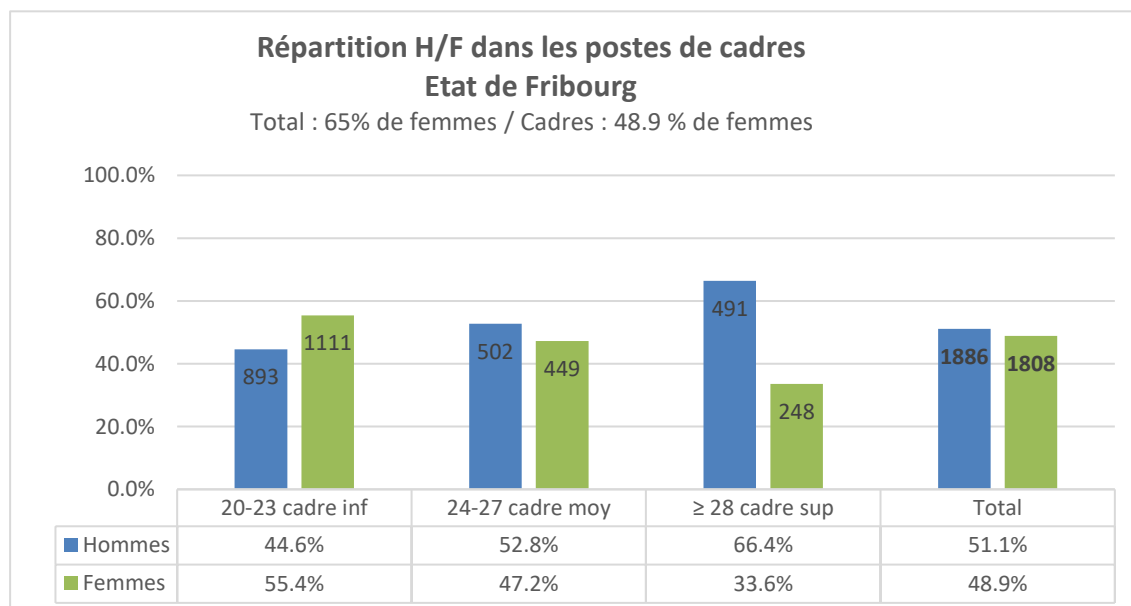
Concernant la fonction de « cadre », le Groupe de travail « Egalité à l'Etat / PEAC » a utilisé les catégories de classes salariales suivantes pour l'analyse et la définition des objectifs de Directions (mesure 2.2 du PEAC, séance du 25.9.2017) ; cette catégorisation a également été utilisée pour l'analyse statistique du PEAC 2014 :

- > Classes 20-23 (« cadres inférieurs »)
- > Classes 24-27 (« cadres intermédiaires »)
- > Classes 28+ (Cadres supérieurs, cf. Ordonnance du 7 juillet 2012 modifiant le règlement du personnel de l'Etat (désignation des cadres supérieurs et heures supplémentaires))

Cette catégorisation est ainsi reprise pour le présent rapport. La date de référence de l'extraction des données pour la présente analyse était le 31 octobre 2020.

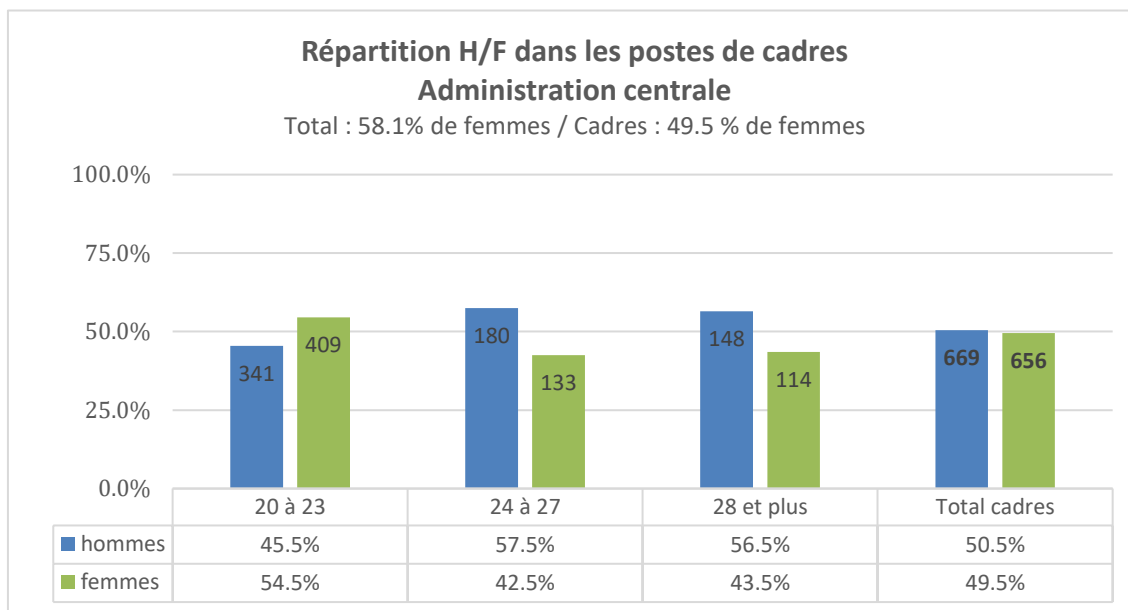
1. *Quelle est la part d'hommes et de femmes dans les postes cadres de l'administration cantonale (nombre absolu / pour cent / par direction) ?*

La répartition hommes-femmes selon les classes salariales à l'Etat de Fribourg (toutes les Directions y inclus les établissements) se présente comme suit :



Les femmes représentent 65 % des contrats au total, mais seulement 48.9 % des contrats dans les postes de cadres (à partir de la classe 20). Leur représentation diminue ainsi au fil de l'augmentation des classes salariales.

Pour l'administration centrale (Services au sein des Directions sans enseignement, police, établissements)¹ la situation se présente de manière similaire. Si en 2020, les femmes représentaient 58,1 % des contrats au total, elles ne constituaient plus que 49,5 % dans les postes de cadres (à partir de la classe 20).



Dans l'ensemble, la proportion des femmes (base : contrats) dans l'administration centrale de l'Etat de Fribourg a augmenté de 2.7 points de pourcentage depuis 2014 (55.4 % en 2014 ; 58.1 % en 2020). Si l'augmentation concerne toutes les catégories de classes salariales, une augmentation supérieure à l'augmentation globale est à constater dans les catégories de classes salariales supérieures : 20-23 (+ 6.7 pt. de %), 24-27 (+10.5 pt. de %) et 28+ (+11.6 % pt. de %).

Si l'évolution de la moyenne générale dans les classes salariales supérieures (cadres) se présente de manière plutôt optimiste - sur l'ensemble des catégories de classes salariales supérieures (« cadres »), la proportion femmes-hommes atteint ainsi presque la parité -, le détail montre que les femmes sont en effet sur-représentées en classes 20-23, tandis que leur présence diminue en montant l'échelle salariale.

Aussi, le détail par Direction montre des situations assez divergentes pour la comparaison avec les chiffres de 2014, se référer au document indiqué en introduction.

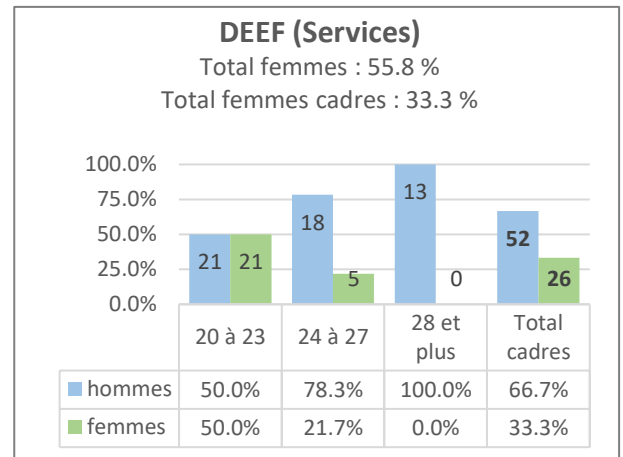
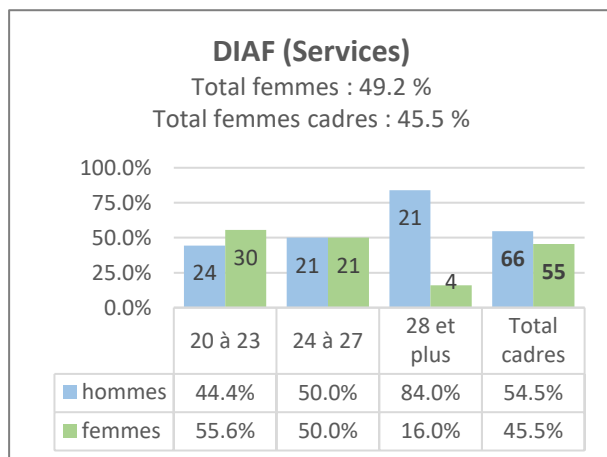
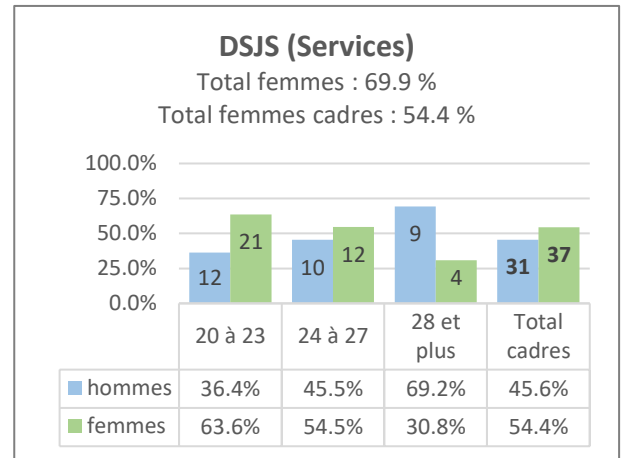
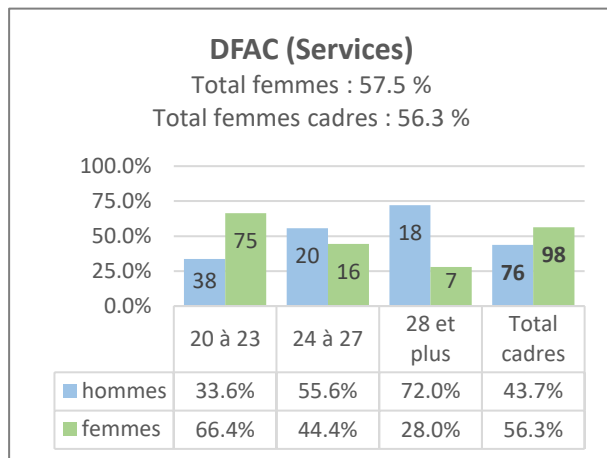
Néanmoins, quelques tendances générales peuvent être dégagées : à l'exception de la DIME, et dans une moindre mesure de la DFAC, la proportion de femmes dans les postes de cadres (classes salariales supérieures) est toujours inférieure par rapport à la proportion de femmes en total (toutes les classes salariales confondues). Et c'est dans la catégorie de classes 28+ que les femmes sont plus souvent sous-représentées par rapport à leur proportion totale dans les classes salariales supérieures (à l'exception de la DIME et de la DFIN).

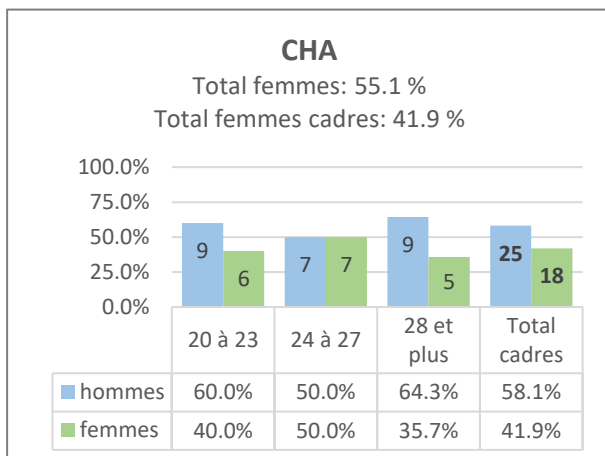
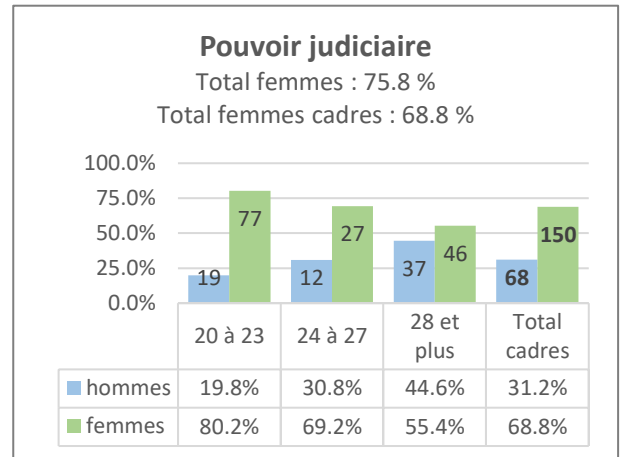
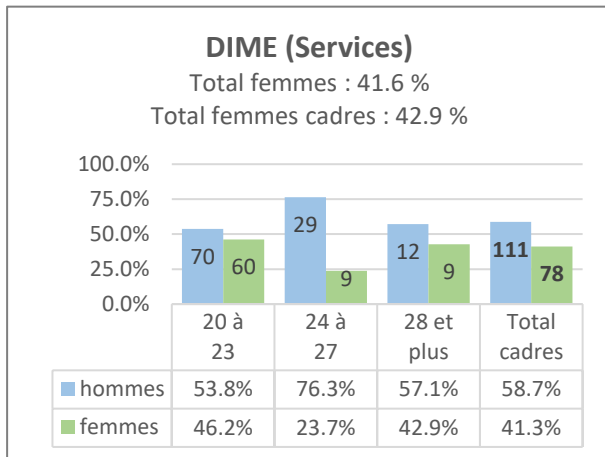
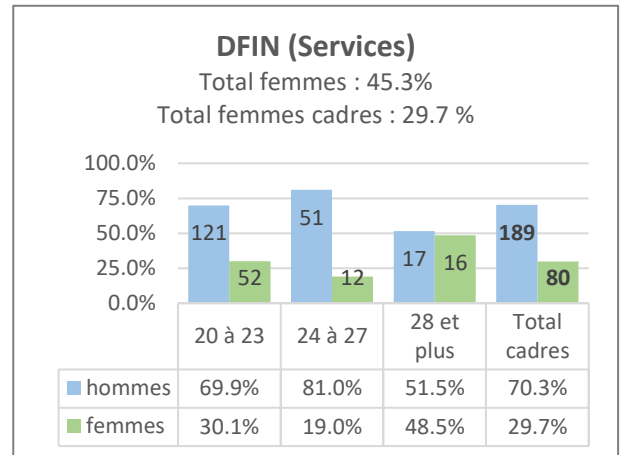
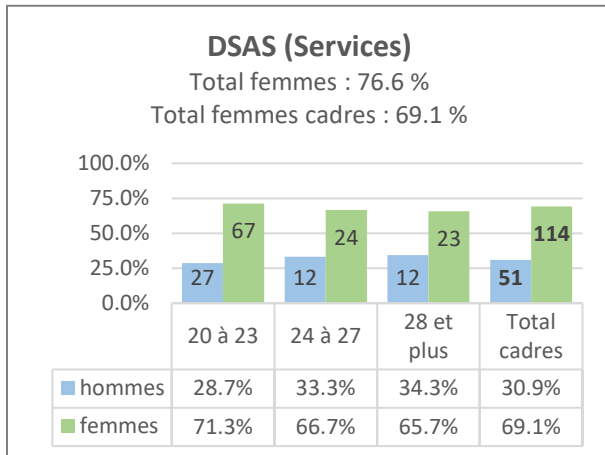
¹ Cet ensemble constitue la base pour tous les chiffres avancés par la suite, comme mentionné en introduction.

Il faut aussi considérer les chiffres absolus qui montrent, par exemple, que plus de la moitié des femmes en classes 28+ travaillent en effet à la DSAS et au sein du Pouvoir judiciaire, les deux Directions qui témoignent également d'une proportion de femmes de plus de 75 % au total et de presque 70 % au niveau des cadres (toutes catégories confondues).

Afin de bien comprendre les déséquilibres relevés, il conviendra d'examiner les différents types de postes présents dans ces catégories de classes salariales au niveau de chaque Direction. Ce travail est prévu dans le cadre de l'évaluation du PEAC, dans la mesure du possible.

Les tableaux suivants illustrent la répartition hommes-femmes selon les classes salariales supérieures par Direction (Services) en 2020.



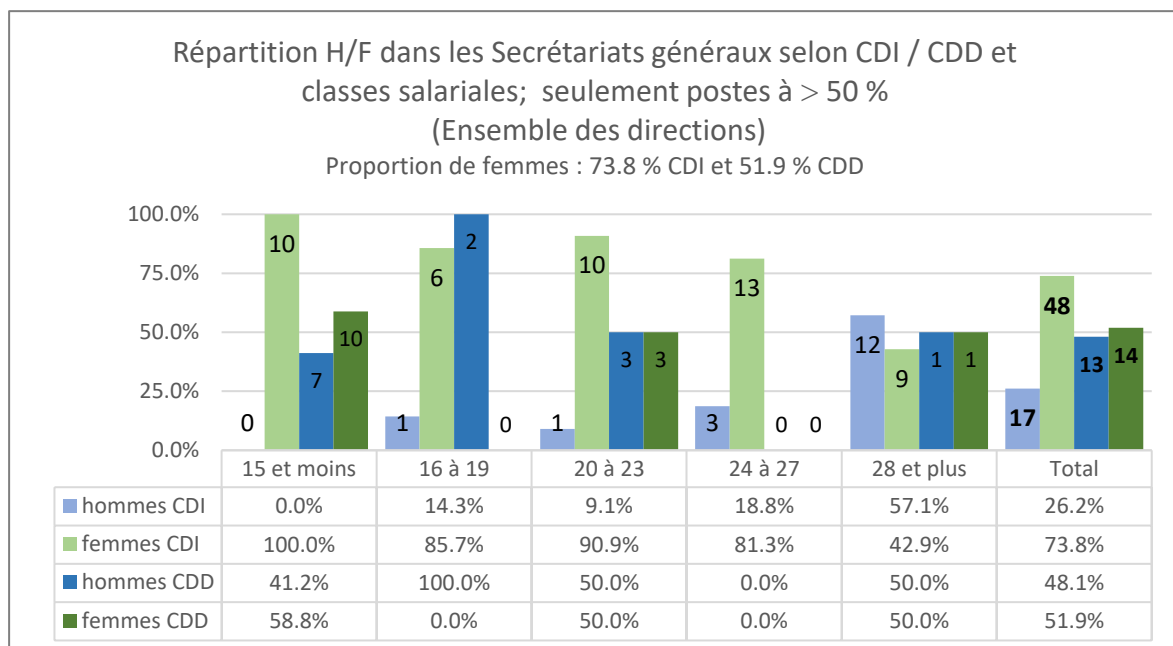


2. *Quelle est la part d'hommes et de femmes (nombre absolu / pour cent), au total et par direction, dans les postes à plus de 50 pour cent des secrétariats généraux, en différenciant entre postes à durée déterminée et postes à durée indéterminée ?*

Les tableaux suivants illustrent la répartition femmes/hommes dans les secrétariats généraux des Directions ; cela concerne la DFAC, DSJS, DIAF, DEEF, DSAS, DFIN et DIME (la Chancellerie et le Pouvoir judiciaire ne disposant pas d'un secrétariat général).

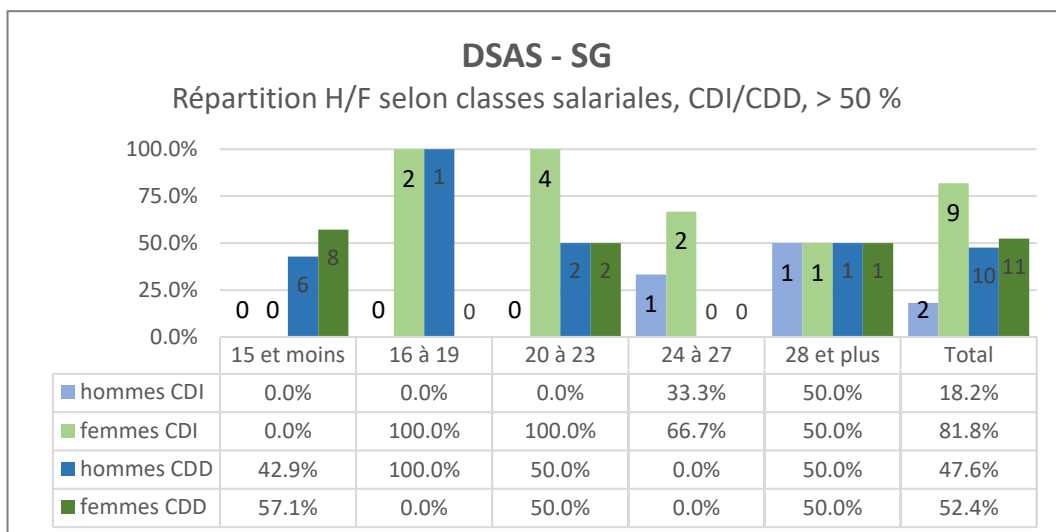
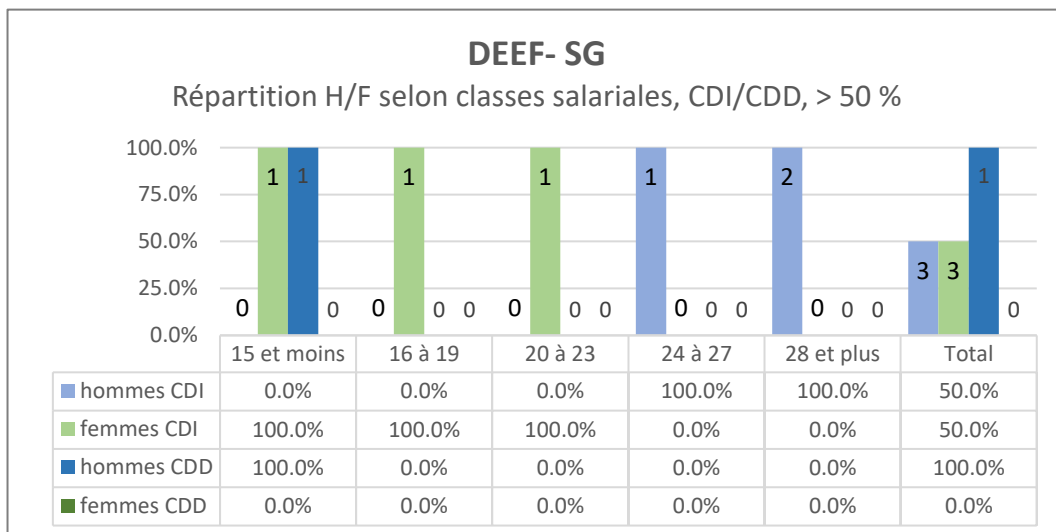
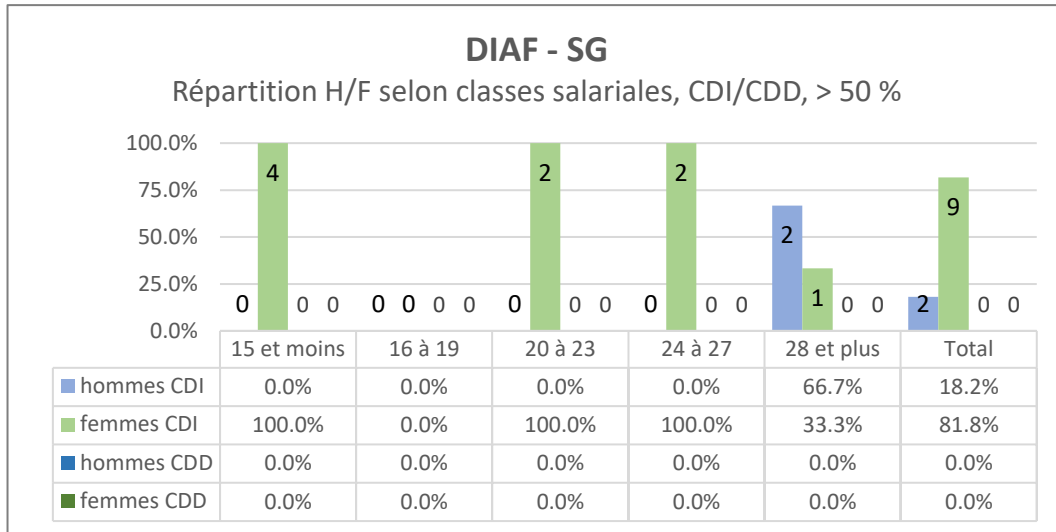
Dans l'ensemble, les secrétariats généraux réunissaient, en 2020, 92 postes (contrats) à plus de 50 % au total, dont 30 hommes et 62 femmes (proportion de femmes : 67.4 %).

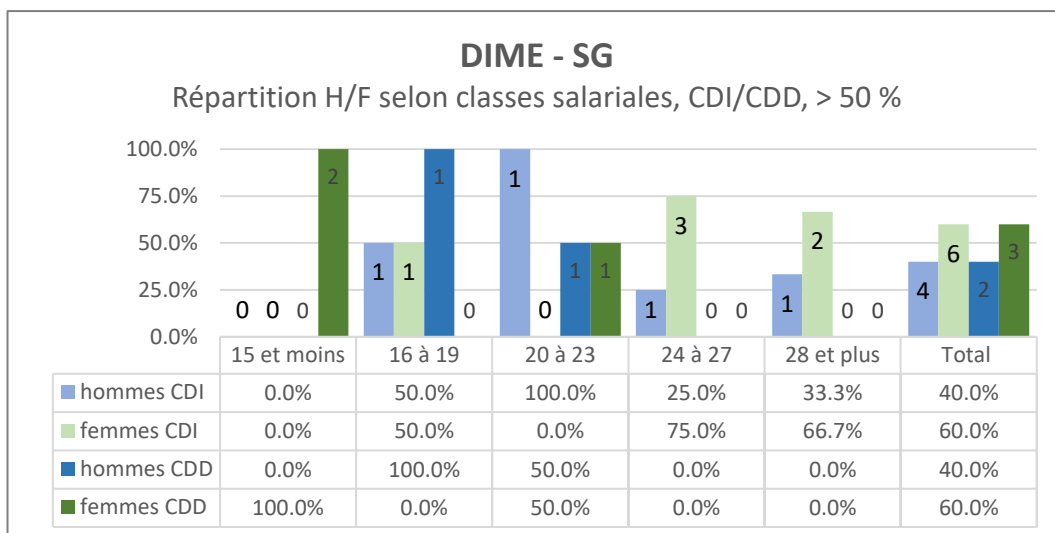
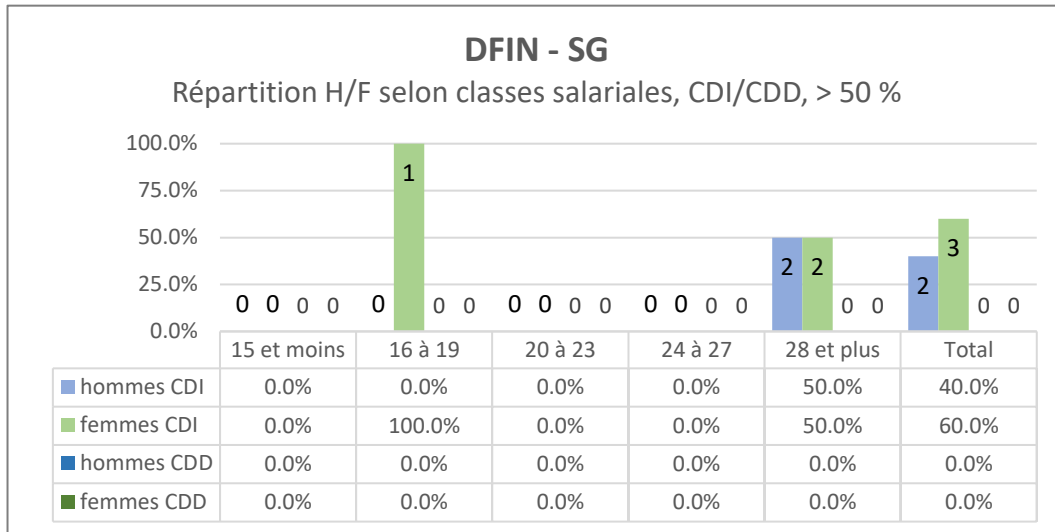
Le tableau suivant détaille la répartition hommes/femmes par contrat à durée indéterminée (CDI) et contrat à durée déterminée (CDD) – les deux premières colonnes correspondant aux CDI (teintes claires), les deux suivantes aux CDD (teintes foncées) – et par catégorie de classe salariale, toujours pour les postes avec un taux d'occupation de plus de 50 %. Il est à noter que le fait d'exclure – comme demandé par les députées – les petits pourcentages (jusqu'à 50 % y compris), réduit probablement la proportion de femmes de manière globale et dans chaque catégorie de classes salariales, car les femmes occupent plus fréquemment des postes à taux réduit. Cette analyse est néanmoins intéressante, car elle peut illustrer l'invisibilisation/disparition des femmes dû aux petits pourcentages. Sa pertinence sur un petit ensemble de postes comme les secrétariats généraux reste à déterminer.



Nous pouvons constater que les contrats à durée déterminée sont répartis de manière assez équilibrée entre femmes et hommes, sauf en classes 16-19 (2 contrats concernés). Pour les contrats à durée indéterminée, les femmes constituent une large majorité de 73.8 %. Elles sont par ailleurs sur-représentées dans toutes les catégories de classes salariales, sauf celle de 28+.

Les contrats à durée déterminée sont plus fréquents aux échelons inférieurs, notamment en classes salariales 15 et moins.



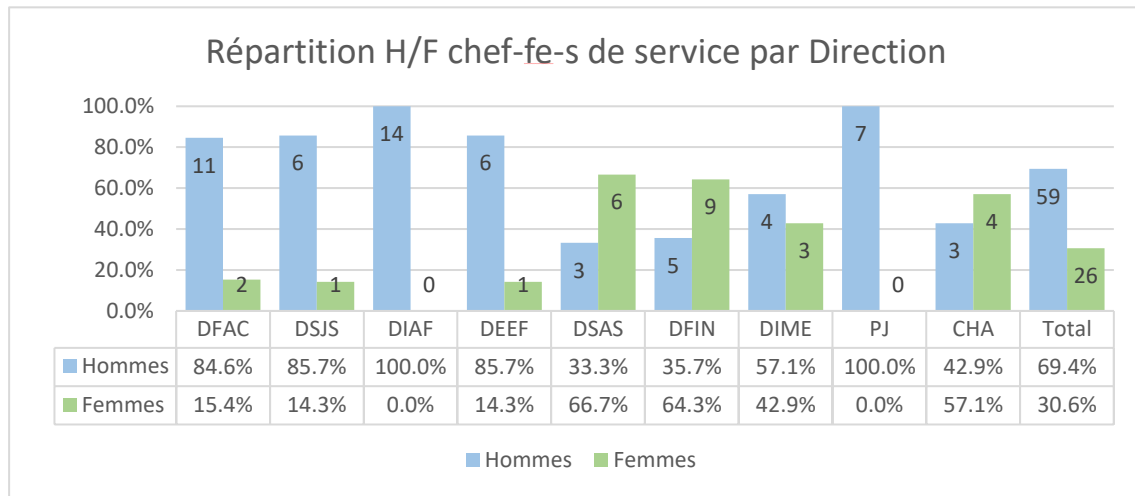


3. *Quelle est la part d'hommes et de femmes (nombre absolu / pour cent), au total et par direction, dans les postes de chef-fe-s de service, d'une part, et les postes immédiatement subordonnés aux chef-fe-s de service, d'autre part, pour les postes à durée indéterminée de plus de 50 pour cent ?*

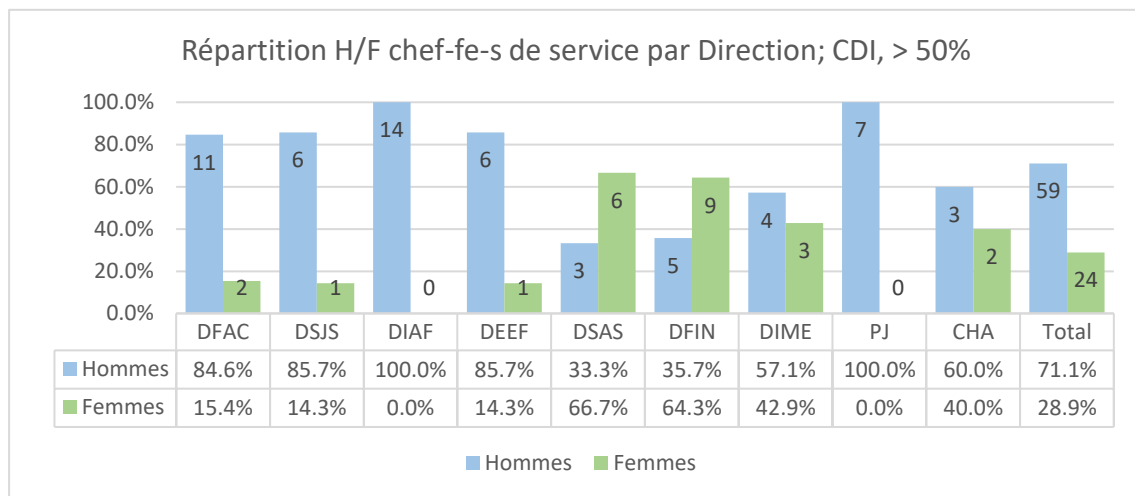
Pour l'ensemble de l'Etat de Fribourg (y compris enseignement, police et hors établissements), la répartition hommes/femmes dans le poste de chef-fe de service², en décembre 2021, est de 69,4 % (59 hommes) et 30,6 % (26 femmes), y compris les préfets (qui sont élus).

² Les personnes exerçant une fonction assimilable à celle d'un-e chef-fe de service mais qui portent un autre titre ont été prises en compte.

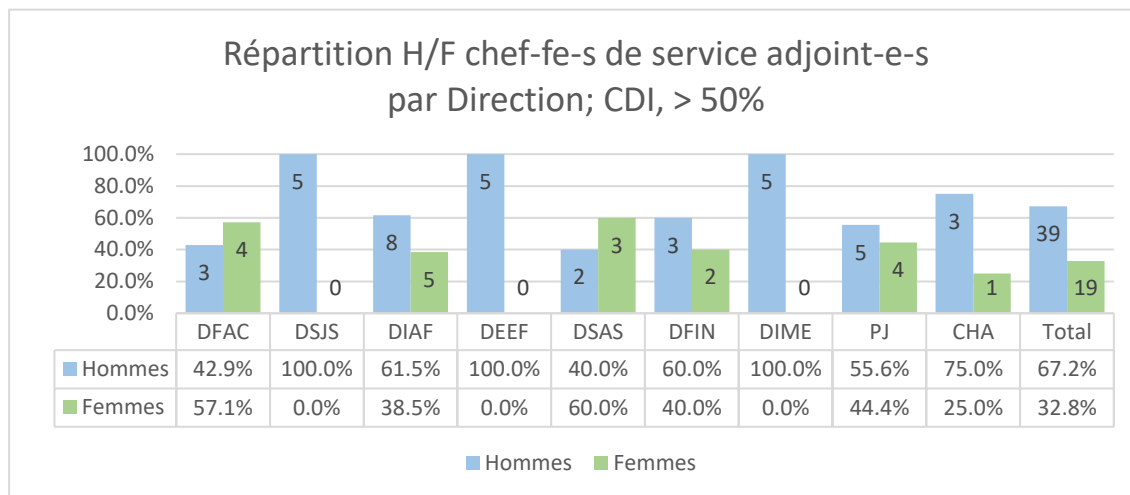
Au niveau des Directions (contrats / Services au sein des Directions hors établissements), la répartition se présente comme suit :



Puis, prenant en compte uniquement les contrats à durée indéterminée de plus de 50 %, la répartition se fait comme suit pour les chef-fe-s de service. Le rapport hommes-femmes est de 71,1 % (hommes) vs. 28,9 % (femmes).



En ce qui concerne les personnes immédiatement subordonnées avec un taux d'activité de plus de 50 %, l'option a été prise de prendre en compte uniquement les chef-fe-s de service adjoint-e-s, les lieutenant-e-s de préfet et les substitut-e-s des offices de poursuites et faillites. Le rapport hommes-femmes dans cette fonction est de 67,2 % (hommes) vs. 32,8 % (femmes).



4. *Quelles sont les mesures prises par le SPO pour encourager les directions à améliorer le taux de femmes parmi les cadres de l'Etat ?*

Le Plan pour l'égalité entre femmes et hommes au sein de l'administration cantonale (PEAC) contient plusieurs mesures qui visent une amélioration de la représentation des femmes dans des postes de cadres. Les résultats de [l'analyse statistique](#) de 2014 ont alimenté la réflexion sur les mesures (directes et indirectes) à mettre en place, élaborées de manière participative. Ce processus a été accompagné par un groupe de travail avec des membres issu-e-s de toutes les Directions. La gestion de projet et de la mise en œuvre du PEAC est assurée par le BEF ; l'équipe de travail implique également le SPO.

Les actions principales menées jusqu'à date sont les suivantes :

- > [Définir, au niveau de chaque Direction, des objectifs stratégiques à atteindre concernant la mixité dans les postes de cadre](#) (mesure 2.2 du PEAC) : Suite à des rencontres entre le BEF et chacune des Directions ainsi qu'avec la Chancellerie entre novembre 2017 et mars 2018, chaque Direction a pris l'engagement de définir ses propres valeurs cibles/objectifs pour la législature en cours et au-delà et à déterminer les mesures à prendre pour les atteindre. Les objectifs de mixité ainsi définis ont été soumis au Conseil d'Etat qui en a pris acte le 6 novembre 2018. La mise en œuvre de ces dispositions est du ressort de chaque Direction. L'évaluation du PEAC servira à faire un bilan intermédiaire de la situation.
- > [Une demi-journée de formation](#)³ sur les enjeux managériaux de l'égalité femmes-hommes pour les cadres et les responsables RH a été mise en place dès 2018 pour les chef-fe-s de service et intégrée dans le programme de formation introductive des nouveaux et nouvelles cadres dès 2020.

³ Une formation se rapportant à plusieurs mesures de formation prévues par le PEAC, notamment les suivantes : 1.1 Former les personnes qui engagent du personnel à l'Etat de Fribourg, 3.1. Sensibiliser les chef-fe-s de service aux biais liés au sexe, des biais qui peuvent exister lors de la détection des talents et 4.1 Former les responsables hiérarchiques en matière de gestion afin de donner des pistes pour concilier responsabilité, temps partiel et absences dû à un congé maternité.

> Plusieurs mesures/actions dans le domaine de la flexibilisation du temps et lieu de travail proposées par le PEAC et mises en œuvre de concert avec la nouvelle politique RH dès 2020, comme p.ex. l'annonce des postes avec une fourchette de taux (p.ex. 80-100 %) et la facilitation du télétravail (nouvelle ordonnance). L'information sur les modèles de travail flexibles disponibles à l'Etat de Fribourg a été renforcé notamment par une brochure (édité en 2019 par le SPO) et par une série de pages web éditées par le BEF dédiées aux différents modèles, leurs avantages et contraintes. En 2019, une étude sur le top-sharing (job-sharing dans des postes à responsabilité) à l'Etat de Fribourg a été effectuée comme travail de bachelor HEG par une étudiante et accompagné par le BEF⁴ ; des recommandations pour promouvoir et accompagner ce modèle ont été formulées. La volonté du Conseil d'Etat d'encourager des nouvelles formes de travail permettant une meilleure conciliation entre la vie privée et la vie professionnelle s'est matérialisée pour l'adoption, en novembre 2021, de la directive relative au partage de poste à l'Etat de Fribourg.

Le PEAC comporte également toute une série de mesures qui ne visent pas directement l'augmentation du nombre de femmes dans les postes de cadres, mais l'égalité entre femmes et hommes de manière plus globale. Ces mesures contribuent néanmoins à la réflexion et prise de conscience en la matière et ainsi à la promotion d'une culture plus égalitaire au sein de l'Etat de Fribourg. Pour consulter l'ensemble des mesures du PEAC, se référer au Plan d'action.

5. *Ces mesures se montrent-elles efficaces ?*

Les premiers résultats de l'évaluation du PEAC (cf. point 1-3) nous renseignent sur l'évolution de la représentation des femmes en comparant les chiffres 2014 et 2020 pour les indicateurs concernés :

De manière générale et malgré l'augmentation de la proportion des femmes, elles restent sous-représentées dès les classes 16-19. Cela reste vérifié en 2020 comme cela l'était en 2014. Les chiffres montrent néanmoins que la représentation des femmes s'est améliorée dans toutes les catégories de classes de cadres. A l'avenir, il sera intéressant d'observer si la part des femmes continue à augmenter dans les classes salariales supérieures ou du moins se stabilise. Il sera aussi opportun de prendre en compte la plus grande concentration des femmes dans les classes salariales inférieures où elles sont surreprésentées.

Si les femmes sont mieux représentées dans les classes salariales supérieures en général en 2020, il a été constaté que dans la fonction de chef-fe de service, elles restent largement minoritaires, mis à part la DSAS et la DFIN.

Finalement, ce sont les situations très différentes selon les Directions qui interpellent et qui méritent attention. L'interprétation plus détaillées de ces chiffres feront encore objet de discussion avec les membres du Groupe de Travail PEAC afin de déterminer les spécificités liées aux structures et enjeux de chaque Direction et d'en déduire des mesures adéquates.

En ce qui concerne l'impact des mesures de flexibilisation du travail, les résultats préliminaires de l'analyse statistique (pas encore publiés) permettent de constater une réduction de taux de travail autant chez les femmes que chez les hommes par rapport à 2014. On peut noter que les taux

⁴ Baechler Barbara. 2019. *Top sharing : analyse et recommandations sur sa mise en place et son fonctionnement à l'Etat de Fribourg*. Travail de bachelor (confidentiel). HEG Fribourg.

d'occupation des hommes restent supérieurs à ceux des femmes, et ce, dans toutes les classes salariales. Les premières analyses indiquent alors qu'il est tout à fait possible de travailler à temps partiel/taux réduit dans des classes salariales supérieures, mais elles montrent aussi que cela reste toujours plus une réalité pour les femmes que pour les hommes.

Concernant l'utilisation du télétravail, les données et analyses en fonction de la répartition selon le sexe, du taux de travail, et de la fonction ou classe salariale ne sont pas encore disponibles. Il nous est donc pas possible de déterminer les catégories de personnes qui auraient un accès privilégié au télétravail et/ou si les femmes dans des postes de cadre sollicitent particulièrement ce mode de travail. De manière générale, les chiffres recueillis par le SPO en 2020⁵ renseignent sur le fait que les conventions de télétravail selon l'ancienne ordonnance (2017) montraient une augmentation constante, mais que la période de télétravail obligatoire due au Covid-19 et l'introduction subséquente d'une nouvelle ordonnance sur le travail mobile ont permis de constater une augmentation exponentielle des accords de travail mobile conclus.

Il n'est toutefois pas aisé de mettre l'ensemble de ces évolutions en rapport direct avec les mesures citées sous le point 4. Il faut noter que la mise en œuvre du PEAC n'a réellement débuté qu'en 2017, et celle de la nouvelle politique RH dès 2020 ; l'évolution est également dépendante des postes à repourvoir, ce qui est évidemment plus rarement le cas aux échelons supérieurs. Par ailleurs, un véritable changement de culture d'organisation ne peut montrer ses effets sur une si courte période.

6. L'égalité salariale est-elle garantie entre hommes et femmes à des fonctions équivalentes et notamment dans les fonctions de cadres ?

L'Etat de Fribourg a adopté en 1999 un système analytique des fonctions qu'il a dénommé Evalfri (cf. Arrêté du 29 juin 1999 fixant le système d'évaluation des fonctions du personnel de l'Etat, RSF 122.72.24). Ce système se base sur la méthode ABAKABA, outil mis en place par deux experts en science du travail, le Prof. Christoph Baitsch et le Dr. Christian Katz sur mandat du Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes.

Le système Evalfri permet d'évaluer l'ensemble des fonctions exercés au sein de l'Etat de Fribourg dans toute leur diversité. Il s'agit d'un instrument unique d'évaluation du travail, neutre à l'égard des sexes, non discriminatoire, applicable à toute activité et adapté à l'évolution du monde du travail. Cet outil, basé sur la science du travail, évalue les aspects intellectuels (I), psychosociaux (PS), physiques (P) et de responsabilité (R) d'une activité professionnelle à l'aide de différents critères mesurés selon des échelles d'évaluation clairement définies. De plus, chaque domaine (I, PS, P et R) est pondéré différemment. Les points générés à la suite de l'analyse représentent la valeur du travail évalué et correspondent ainsi à une classe salariale. Dans un arrêt non publié du Tribunal Fédéral du 8 novembre 2002 (2A.253/2001), celui-ci a reconnu les critères et la pondération retenus par le Conseil d'Etat comme étant conforme au principe de l'égalité de traitement et au principe de l'égalité de traitement entre femmes et hommes. Ainsi, ce système doit garantir que la même fonction exercée dans les divers services de l'Etat soit rémunérée dans la même classe salariale, indépendamment du sexe et notamment aussi pour les fonctions de cadres. Par contre, jusqu'à ce jour toutes les fonctions de l'Etat de Fribourg n'ont pas encore été évaluées

⁵ Rapport 2021-DFIN-5 du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat 2010-GC-30 Eric Collomb – Utiliser le potentiel du travail à distance (teleworking) pour le personnel de l'Etat.

formellement selon le système Evalfri. Il reste encore une centaine de fonctions (cadres et non cadres) à évaluer.

L'autorité d'engagement décide la classification salariale (classe de salaire et nombre de paliers) qui sera attribuée au nouveau collaborateur ou à la nouvelle collaboratrice. Pour certaines situations comme les engagements au-delà de la classe 26, le Service du personnel de d'organisation (SPO) préavise la classification. Selon la pratique actuelle, l'autorité d'engagement octroie un palier pour chaque année d'expérience professionnelle antérieure qu'elle juge utile pour l'exercice de la nouvelle fonction à l'Etat sous réserve du respect des principes du droit administratif, et en particulier, du principe de l'égalité de traitement. En outre, le SPO dispose de plusieurs instruments (comparaison avec tout le personnel exerçant la même fonction à l'Etat, courbes statistiques de régression, comparaisons inter-cantoniales) afin de procéder aux contrôles sous l'angle de l'égalité de traitement.

Depuis la modification du 14 décembre 2018 de la loi fédérale sur l'égalité entre femmes et hommes (LEg) entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2020, l'Etat de Fribourg en tant qu'employeur de plus de 100 personnes a l'obligation de réaliser une analyse sur l'égalité salariale, de faire vérifier cette analyse par un organe indépendant, d'en communiquer les résultats au personnel et de les publier. L'analyse qui porte sur le personnel de toutes les Directions, de la Chancellerie d'Etat et de tous les établissements a été confiée à un institut externe CEPEC (Centre d'étude de projets économiques SA) qui utilise également l'outil Logib, outil d'analyse mis à disposition par la Confédération. Actuellement, l'analyse est en cours de réalisation et sera par la suite vérifiée par l'Inspection des finances. Selon les prescriptions légales, la vérification de l'analyse de l'égalité des salaires devra être effectuée d'ici le 30 juin 2022. Elle sera suivie par la communication des résultats.

8 février 2022