



Rapport 2022-DFIN-62

9 octobre 2023

Engagement hors EPT : vers une régularisation

Nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport sur le postulat 2022-GC-18 Ingold François / Kolly Gabriel.

Table des matières

1	Introduction	2
1.1	Postulat	2
1.2	Réponse du Conseil d'Etat	2
2	Méthodologie	2
2.1	Aspects budgétaires et gestion opérationnelle du personnel de l'Etat	2
2.2	Classification des montants forfaitaires	2
2.3	Conversion de montants forfaitaires en EPT	3
3	Résultats	3
4	Conclusion	4

1 Introduction

1.1 Postulat

Le 4 février 2022, les députés François Ingold et Gabriel Kolly ont déposé et développé un postulat s'intéressant à l'engagement de personnel sur des montants forfaitaires. Selon eux, cette pratique « permet aux directions de trouver une solution transitoire à la pénurie de personnel », mais pose en même temps « plusieurs problèmes réels ». Ils ont demandé au Conseil d'Etat de « se saisir de ce dossier et [de] trouver rapidement une solution à ce problème systémique ».

Les deux députés ont relevé d'abord que les employé-e-s engagé-e-s sur des montants forfaitaires le sont généralement sous forme de contrats à durée déterminée (CDD). Selon eux, cette pratique met les employé-e-s concerné-e-s dans « des situations professionnelles précaires » et favorise un « turnover systématique », qui induit « une perte des compétences » et « une certaine lenteur administrative ».

Les députés François Ingold et Gabriel Kolly estiment par ailleurs que « l'engagement de collaborateurs hors inventaire des postes de travail donne une vision tronquée de la réalité de l'emploi au sein des différentes directions ». Ils y voient une « politique d'engagement à deux vitesses », selon que les employé-e-s sont engagé-e-s sur un poste à l'inventaire de l'Etat ou sur un montant forfaitaire. Ils ont rappelé enfin l'enquête menée en 2016 par le Service du personnel et d'organisation (ci-après : SPO), qui avait conduit au transfert dans l'inventaire des postes de travail de 139 EPT comptabilisés sous montants forfaitaires. Ils suggèrent au Conseil d'Etat de réitérer cette démarche.

1.2 Réponse du Conseil d'Etat

Suite à l'acceptation du postulat par le Grand Conseil le 8 septembre 2022, le Conseil d'Etat a mandaté le Service du personnel et d'organisation (SPO) afin qu'il examine le caractère éventuellement pérenne de montants forfaitaires, respectivement des tâches et missions y-liées, ainsi que des engagements en personnel qu'ils financent. Le présent rapport consigne le résultat de cette enquête et ses conséquences.

2 Méthodologie

2.1 Aspects budgétaires et gestion opérationnelle du personnel de l'Etat

Les montants en lien avec les postes à l'effectif (EPT) et les montants forfaitaires permettent l'engagement de personnel. Ces éléments figurent dans le budget proposé par le Conseil d'Etat et voté par le Grand Conseil.

L'engagement d'un collaborateur ou d'une collaboratrice avec un contrat à durée déterminée (CDD) ou indéterminée (CDI) relève de la gestion opérationnelle. Il s'agit d'une décision des autorités d'engagement, dans l'application des bases légales, notamment de la loi sur le personnel de l'Etat (LPers) et du règlement sur le personnel de l'Etat (RPers).

Parce que les montants forfaitaires sont, par nature, destinés à l'engagement temporaire de personnel, les collaborateurs et collaboratrices engagé-e-s sur ces budgets le sont *essentiellement* en CDD. Inversement, les collaborateurs et collaboratrices engagé-e-s sur des postes à l'effectif, pérennes, le sont en CDI. Pour des raisons opérationnelles, des personnes sont exceptionnellement engagées en CDD sur des postes à l'effectif.

2.2 Classification des montants forfaitaires

Par principe, les montants forfaitaires sont octroyés pour permettre l'engagement de personnes en lien avec un poste de travail qui ne peut pas être garanti. Concrètement, cela recouvre trois types de situations :

-
- > engagements pour des tâches ponctuelles ou d'appoint, payées à l'heure ou sur de courtes périodes ;
 - > engagements pour des missions spécifiques dont la fin est prévue à court ou moyen terme ;
 - > engagements liés à des conditions de financement particulières, desquelles ils dépendent.

Il arrive cependant que des activités au départ évaluées comme temporaires se prolongent sur le long terme, jusqu'à devenir pérennes.

L'enquête réalisée par le SPO a consisté à passer en revue tous les montants forfaitaires afin de vérifier que les activités qu'ils financent entrent toujours dans une des trois catégories ci-dessus.

2.3 Conversion de montants forfaitaires en EPT

Le Conseil d'Etat est d'avis que seuls les montants forfaitaires d'un des trois types de situations décrit au point 2.2 ci-dessus peuvent être inscrits au budget en lien, les autres devant soit s'éteindre soit être inscrits comme postes à l'effectif. Par conséquent, le projet de budget 2024 soumis au Grand Conseil fait apparaître de nouveaux postes à l'effectif en remplacement de certains montants forfaitaires ne remplissant plus les conditions.

Ainsi les nouveaux postes à l'effectif, dont la création est proposée au budget 2024, ont été définis, en termes de nombre d'EPT et de fonctions, d'après l'utilisation actuelle des montants forfaitaires qu'ils remplaceront. Par exemple, un montant forfaitaire actuellement utilisé pour financer l'engagement d'un/e juriste à 80% sera converti en un poste à l'effectif de 0.8 EPT de juriste.

Il est cependant à remarquer qu'il n'y a pas une stricte équivalence budgétaire entre un poste à l'effectif et un montant forfaitaire. La valeur au budget d'un poste à l'effectif est établie d'après le traitement spécifique (classe et palier) de la personne qui l'occupe. En cas de vacance du poste, on considère une valeur moyenne, liée à la fonction de référence rattachée au poste (classe de traitement médiane et palier 10). Au contraire, la valeur au budget d'un montant forfaitaire est fixée indépendamment du collaborateur ou de la collaboratrice qui y est affecté(e). Ce montant n'augmente pas automatiquement avec les augmentations annuelles de salaire (paliers) ni avec les variations éventuelles de l'indice, des promotions ou avec des changements de fonctions. Pour toutes ces raisons, la conversion de montants forfaitaires en postes à l'effectif laisse apparaître un impact budgétaire. Aux comptes, bien entendu, aucune différence n'est à attendre, puisque les traitements des collaborateurs et collaboratrices ne changent pas du fait de la conversion, les dépassements étant déjà effectifs.

3 Résultats

Sur l'ensemble de l'administration cantonale, hors hôpital fribourgeois (HFR), Réseau fribourgeois de santé mentale (RFSM), Université, Haute Ecole pédagogique (HEP), et institutions hors budget de l'Etat, le SPO a analysé 176 montants forfaitaires représentant un total de 33.0 millions de francs au budget 2023. Sur ces 176 montants forfaitaires, 8 concernent la Haute école spécialisée de Suisse occidentale de Fribourg (ci-après HES-SO//FR), pour un total de 17.0 millions de francs.

Les résultats sont donnés dans le tableau ci-dessous. Sur les 176 montants forfaitaires examinés, 36 ont été identifiés comme correspondant à des activités pérennes justifiant la conversion (totale ou partielle) de ces montants en postes à l'effectif, ce qui représente un total de 4.73 millions de francs et 42.5 EPT.

Tableau 1 – Inventaire des montants forfaitaires à transformer en EPT

	Montants forfaitaires examinés (valeur 2023)	Valeurs 2023 des montants forfaitaires convertis en postes au budget 2024	Nombre d'EPT à créés au budget 2024 résultant de la conversion	Valeur budgétaire des EPT créés, salaire et charges sociales (2024), d'après les conditions d'engagement des titulaires actuels
Pouvoir Législatif	CHF 36 000	-	-	-
Pouvoir Judiciaire	CHF 761 000	CHF 400 000	3,00	CHF 428 239
Chancellerie d'Etat	CHF 60 000	-	-	-
DFAC	CHF 3 909 010	CHF 325 000	2,60	CHF 385 208
DSJS	CHF 2 226 600	CHF 952 700	9,50	CHF 1 091 125
DEEF	CHF 17 654 000	CHF 1 750 000	14,45	CHF 1 796 648
DIAF	CHF 3 596 149	CHF 25 155	0,20	CHF 27 431
DSAS	CHF 1 097 916	CHF 439 916	4,05	CHF 597 598
DFIN	CHF 1 052 780	CHF 269 450	3,05	CHF 360 691
DIME	CHF 2 598 850	CHF 566 800	5,65	CHF 712 872
TOTAL	CHF 32 992 305	CHF 4 729 021	42,50	CHF 5 399 812

Ainsi, conformément à la méthodologie décrite au paragraphe 2.3, le Conseil d'Etat a inscrit 42.50 EPT supplémentaires au budget 2024, en supprimant 4.73 millions de francs de montants forfaitaires.

La valeur budgétaire de ces 42.50 EPT, convertis en postes à l'effectif, est chiffrée à 5.4 millions de francs (selon le calcul de la masse salariale au budget 2024). La différence (CHF 670'791) par rapport au montant des montants forfaitaires est une conséquence du mode de calcul expliqué au paragraphe 2.3.

4 Conclusion

Le cadre dans lequel des montants forfaitaires sont inscrits au budget pour engager du personnel auxiliaire est clairement fixé et ne change pas. Les activités correspondant à ces engagements les distinguent clairement de celles couvertes par des postes à l'effectif de l'Etat. Pour cette raison, le Conseil d'Etat estime qu'il n'est pas souhaitable d'intégrer le détail des montants forfaitaires dans la statistique annuelle des postes de travail présentée avec le budget et les comptes.

Pour autant, le Conseil d'Etat est attentif à la réalité de certaines situations et est conscient que des activités initialement prévues pour être temporaires ou d'appoint évoluent parfois vers des prestations pérennes de l'Etat. Toutefois, compte tenu des précédents exercices de pérennisation et de celui-ci, la création de nouveaux montants forfaitaires devrait être limitée au strict minimum.

Conformément aux demandes formulées dans le postulat 2022-GC-18, le Conseil d'Etat :

1. A mené une enquête sur l'utilisation des montants forfaitaires par les différentes entités ;
2. A converti 4.73 millions de francs de montants forfaitaires en 42.50 EPT pour un montant de 5.4 millions de francs dans le projet de budget 2024 soumis au Grand Conseil.

Le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à prendre acte du présent rapport.