

RAPPORT N° 35 8 octobre 2007
du Conseil d'Etat au Grand Conseil
sur le postulat N° 306.05 René Thomet
concernant le passage à cinq semaines de vacances
et/ou diminution de l'horaire hebdomadaire
de travail à 40 heures dans le cadre
d'une harmonisation des conditions de travail avec
les cantons voisins

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de rapport sur le postulat René Thomet se rapportant à la diminution du temps de travail.

Le présent rapport comprend les chapitres suivants:

1. Rappel de la situation

- 1.1 *Résumé du postulat René Thomet*
- 1.2 *Réponse du Conseil d'Etat*
- 1.3 *Pétition de la FEDE*

2. Analyse comparative de la durée de travail

- 2.1 *Durée du travail du personnel de l'Etat de Fribourg*
 - 2.1.1 Principes généraux
 - 2.1.2 Personnel enseignant
 - 2.1.3 Durée du travail du personnel enseignant dans les HES
- 2.2 *Comparaison avec d'autres employeurs du secteur public et parapublic*
 - 2.2.1 Présentation des tableaux
 - 2.2.2 Comparaison intercantonale
 - 2.2.3 Comparaison avec différentes grandes villes
 - 2.2.4 Comparaison avec différentes organisations de droit public ou délégataires de tâches publiques
 - 2.2.5 Comparaison avec le domaine de la santé et du social
- 2.3 *Comparaison avec des employeurs du secteur privé*
 - 2.3.1 Les grandes entreprises suisses
 - 2.3.2 Les PME du canton de Fribourg
- 2.4 *Synthèse de l'analyse comparative*

3. Analyse des propositions du Grand Conseil et de celles qui figurent dans la pétition de la FEDE

- 3.1 *Effets financiers et organisationnels*
 - 3.1.1 Considérations générales
 - 3.1.2 Analyse secteur par secteur
 - 3.1.3 Incidences financières globales
- 3.2 *Mesures compensatoires*
 - 3.2.1 Flexibilisation du temps de travail
 - 3.2.2 Réduction salariale

4. Evaluation des conséquences d'une réduction du temps de travail

- 4.1 *Pour l'Etat en tant qu'employeur*
 - 4.1.1 Evolution de la population du canton

- 4.1.2 Evolution du rapport de dépendance
- 4.1.3 Conséquences des projections avancées par l'OFS

4.2 *Pour le personnel*

5. Position du Conseil d'Etat

- 5.1 *Constatations de base*
- 5.2 *Perspectives envisagées*

1. RAPPEL DE LA SITUATION

1.1 Résumé du postulat René Thomet

Par postulat déposé et développé le 15 décembre 2005 (BGC p. 1876), le député René Thomet et 21 cosignataires demandent au Conseil d'Etat de faire une étude permettant de répondre à diverses questions relatives à la durée du travail et des vacances du personnel de l'Etat de Fribourg, en comparaison avec les conditions offertes par d'autres collectivités publiques ou institutions. Le député René Thomet relève à cet égard les décisions récentes prises par les cantons du Valais, de Vaud et de Neuchâtel. A l'intérieur même du canton de Fribourg, il souhaite connaître la situation au sein des hôpitaux, des institutions subventionnées et des EMS. Il demande, en outre, d'exposer les conditions relatives à la durée du travail et aux vacances prévues par l'ensemble des cantons suisses. Enfin, il pose des questions concernant l'harmonisation des conditions de travail préconisée par la convention intercantonale de la HES-SO et particulièrement de la HES-S2. Sur la base de l'état général de la situation en Suisse et dans le canton de Fribourg, et sur la base d'indicateurs relatifs aux absences pour cause de maladie, le député René Thomet demande au Conseil d'Etat de faire des propositions visant à une meilleure harmonisation avec les cantons voisins et à une amélioration des conditions de travail du personnel de l'Etat.

1.2 Réponse du Conseil d'Etat

Dans sa réponse du 11 avril 2006 au postulat René Thomet, le Conseil d'Etat s'est déterminé en substance, comme suit:

- a) Le Service du personnel et d'organisation de l'Etat participe périodiquement à des enquêtes qui ont pour objet la comparaison des conditions de travail du personnel des cantons suisses et de certaines grandes villes. Il a donc déjà connaissance d'un certain nombre de paramètres qui lui permettraient de répondre à une partie des questions posées. Les renseignements disponibles démontrent que les conditions offertes par l'Etat de Fribourg, en matière de durée du travail et des vacances, correspondent à celles qui sont prévues par la grande majorité des autres collectivités suisses (selon les données statistiques connues au 1^{er} janvier 2005).
- b) Le Conseil d'Etat constate, en outre, que sa compétitivité actuelle en tant qu'employeur, même à l'égard des cantons voisins, n'est pas mise en péril, dans la plupart des cas, par les conditions de travail qu'il offre à son personnel. Il faut, en effet, prendre également en compte d'autres éléments que ceux qui sont liés uniquement à la durée du travail et des vacances pour établir l'attractivité des postes de travail. Or, force est de

constater qu'en l'état actuel de la situation, l'afflux de postulations démontre également la compétitivité bien réelle de l'Etat de Fribourg. Selon de récentes informations, une détente de la situation sur le marché du travail est également enregistrée dans le secteur social et des soins, sous réserve de quelques fonctions très spécifiques.

- c) Cependant, sans étude complémentaire approfondie, il n'est, en effet, pas possible de répondre à toutes les questions posées. Le Conseil d'Etat est ainsi prêt à entreprendre l'étude demandée. Celle-ci devra s'étendre également aux conséquences de modifications des conditions de travail sur les charges globales de personnel. Toute diminution du temps de travail entraînerait inévitablement des augmentations d'effectifs, notamment dans les secteurs soumis à des tournus et présences de 24 h sur 24 (par exemple dans les hôpitaux). La question du maintien du niveau de la rémunération, malgré la baisse de la durée du travail, devra être comprise dans l'étude demandée. Enfin, le lien entre l'évolution démographique, qui laisse présager d'ici 10 à 15 ans une pénurie de personnel, et la diminution du temps de travail, qui a comme conséquence une augmentation des postes à pourvoir, devra être sérieusement analysé.

1.3 Pétition de la FEDE

Outre le postulat René Thomet, la Fédération des associations du personnel des services publics du canton de Fribourg (ci-après FEDE) a déposé une pétition le 17 mars 06 demandant l'octroi d'une semaine de vacances supplémentaire pour l'ensemble du personnel, à l'exception du personnel enseignant, pour lequel est demandé une décharge de deux unités d'enseignement dès 50 ans et de quatre dès 55 ans.

2. ANALYSE COMPARATIVE DE LA DURÉE DE TRAVAIL

Après avoir exposé les principes relatifs à la durée de travail du personnel de l'Etat de Fribourg, ce chapitre présente sous forme d'analyse et de tableaux récapitulatifs, la situation de l'Etat de Fribourg, en premier lieu par rapport aux autres collectivités publiques et employeurs publics, en second lieu par rapport aux grandes entreprises du secteur privé et de différentes PME fribourgeoises.

2.1 Durée du travail du personnel de l'Etat de Fribourg

2.1.1 Principes généraux

La durée du travail à l'Etat de Fribourg est déterminée par l'article 40 du règlement du 17 décembre 2002 du personnel de l'Etat (RPers). Elle correspond à 42 heures par semaine sauf dispositions spéciales applicables à certaines catégories spécifiques de personnel (personnel enseignant, cf. ch. 2.1.2.).

Sous réserve de dispositions spéciales (cf. ch. 2.1.2.), la durée des vacances est fixée à l'article 60 RPers. Elle est différente selon la catégorie d'âge dans laquelle se trouve le collaborateur ou la collaboratrice. Pour les collaborateurs et collaboratrices âgés de moins de vingt ans, la durée des vacances est de 5 semaines

(25 jours de travail). Dès l'âge de 20 ans révolus, la durée des vacances est fixée conformément au tableau suivant.

Tableau 1: Semaines de vacances à l'Etat de Fribourg

	Semaine de vacances (1 sem = 5 jours ouvrables)									Heures hebdo
	20-24 ans	25-29 ans	30-34 ans	35-39 ans	40-44 ans	45-49 ans	50-54 ans	55-59 ans	dès 60 ans	
Etat de Fribourg	4 (20j)	4 (20j)	4 (20j)	4 (20j)	4 (20j)	4 (20j)	5 (25j)	5 (25j)	6 (30j)	42

En déduisant les vacances et les jours fériés en moyenne ainsi que 2 heures par veille des jours fériés et chômés (art. 43 al. 3 RPers), la charge annuelle moyenne de travail se présente comme il suit.

Tableau 2: Charge annuelle moyenne de travail en heures à l'Etat de Fribourg

	Charge annuelle moyenne de travail en heures (vacances et jours fériés déduits)									Moyenne
	20-24 ans	25-29 ans	30-34 ans	35-39 ans	40-44 ans	45-49 ans	50-54 ans	55-59 ans	dès 60 ans	
Etat de Fribourg	1900	1900	1900	1900	1900	1900	1858	1858	1816	1881.3

2.1.2 Personnel enseignant

Le mode de calcul du temps de travail du personnel enseignant varie selon les degrés d'enseignement. Alors qu'à l'Université et les HES (cf. en outre ch. 2.1.3.), ainsi qu'à l'IAG pour certaines catégories spécifiques d'enseignants, le temps de travail trouve sa référence dans le RPers (42h par semaine avec 4, 5 ou 6 semaines de vacances selon l'âge), le temps de travail du personnel enseignant des autres niveaux et dans les écoles professionnelles se réfère aux unités d'enseignement; dans ce cas, la durée des vacances est fixée uniformément à 7 semaines. Cela étant, quel que soit le mode de calcul du temps de travail, le personnel enseignant est tenu de fournir le même nombre annuel d'heures de travail que le nombre prescrit pour toutes les autres catégories de personnel. Cette règle trouve son expression dans le règlement du 6 juillet 2004 relatif au personnel enseignant de la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport (RPens) qui prévoit à son article 18:

De façon générale, le temps de travail annuel du corps enseignant est équivalent à celui de l'administration cantonale, soit en principe 1900 heures pour une activité exercée à temps complet; il est réparti dans chacun des champs d'activité selon le degré d'enseignement et les conditions cadres de travail comme il suit:

- a) enseignement: 80–85%;
- b) suivi des élèves: 5–10%;
- c) fonctionnement de l'école: 5–10%;
- d) formation continue: 3–5%.

Le nombre de 1900 heures correspond donc à une activité à 100%, déduction faite des sept semaines de vacances

et des jours fériés. Cependant, contrairement aux catégories de personnel dont le temps de travail a sa référence sur 42 heures par semaine, les catégories de personnel enseignant soumises (directement ou par analogie) au RPens ne bénéficient pas d'une semaine supplémentaire de vacances dès 50 ans et dès 60 ans. A la place, elles bénéficient d'une décharge de deux unités d'enseignement dès 55 ans.

Tableau 3: Charge annuelle moyenne de travail en heures du personnel enseignant à l'Etat de Fribourg

	Charge annuelle moyenne de travail en heures (vacances et jours fériés déduits)									
	20-24 ans	25-29 ans	30-34 ans	35-39 ans	40-44 ans	45-49 ans	50-54 ans	55-59 ans	dès 60 ans	Moyenne
Enseignants avec 28 unités d'enseignement (ex: enseignants du degré primaire)	1900	1900	1900	1900	1900	1900	1900	1764	1764	1869.8
Enseignants avec 26 unités d'enseignement (ex: enseignants du CO)	1900	1900	1900	1900	1900	1900	1900	1754	1754	1867.6
Enseignants avec 25 unités d'enseignement (ex: maîtres professionnels)	1900	1900	1900	1900	1900	1900	1900	1748	1748	1866.2
Enseignants avec 24 unités d'enseignement (ex: enseignants DSS)	1900	1900	1900	1900	1900	1900	1900	1742	1742	1864.9

Comme le démontre le tableau 3, la durée du travail des grandes catégories d'enseignants diffère, dès l'âge de 50 ans, de la durée du travail des autres catégories de personnel: de 50 à 55 ans, c'est le personnel dont le temps de travail se réfère à 42 heures par semaine qui est privilégié, dès 55 ans ce sont les catégories d'enseignants dont le temps de travail se réfère aux unités d'enseignement qui bénéficient d'une durée annuelle de travail moins élevée. Sur une carrière complète, on constate un léger avantage pour le personnel enseignant dont le temps de travail est calculé sur la base des unités d'enseignement.

2.1.3 Durée du travail du personnel enseignant dans les HES

Au sein des Hautes Ecoles fribourgeoises, (Haute Ecole de technique et de gestion, Haute école de santé, Haute Ecole de travail social, Haute Ecole pédagogique), le temps de travail des enseignants est dépendant du système des feuilles de charge. Dans tous les cas, il doit être équivalent à la durée du travail des autres catégories de personnel de l'Etat. Le calcul du temps de travail se fait soit par référence à des unités théoriques d'enseignement (HEF-TG par exemple) soit à une durée hebdomadaire

théorique de 42h par semaine (HES-Santé par exemple). Dans les faits, cette catégorie de personnel travaille déjà selon la règle de l'annualisation du temps de travail. La durée annuelle doit être de 1900 heures comme pour les autres catégories de personnel de l'Etat. Les conditions cadres découlant de la convention intercantonale de la HESSO n'auront pas de conséquences à ce niveau tant que le personnel des HES restera du personnel de l'Etat.

2.2 Comparaison avec d'autres employeurs du secteur public et parapublic

2.2.1 Présentation des tableaux

Ce chapitre contient plusieurs tableaux récapitulatifs: dans chaque tableau, les durées des vacances supérieures à celles octroyées par l'Etat de Fribourg et les heures hebdomadaires de travail, inférieures à celles imposées par l'Etat de Fribourg, sont mises en évidence. Les résultats proviennent de la consultation des réglementations cantonales et de renseignements complémentaires obtenus directement auprès des cantons ou des organisations concernées.

Les tableaux de type A regroupent les semaines de vacances et les heures de travail hebdomadaires par canton, ville et autres sujets d'analyse. Les vacances sont exprimées en semaine afin de faciliter la comparaison et utiliser un dénominateur commun. Le calcul est le suivant:

- 1 semaine de vacances = 5 jours de vacances
- 0,2 semaine de vacances = 1 jour de vacances
- 4 semaines de vacances = 20 jours de vacances.

Les résultats de la comparaison sont colloqués par indication de la moyenne et de la médiane sans tenir compte de l'Etat de Fribourg. Pour rappel, alors que la moyenne est purement arithmétique, la médiane permet d'indiquer le nombre de semaines de vacances et d'heures hebdomadaires au-dessus et au-dessous duquel se situent le même nombre d'employeurs pris dans la comparaison.

Les tableaux de type B expriment la charge de travail calculée en heures, après déduction des vacances et des jours fériés (y compris les jours chômés). Ce sont les jours fériés décomptés pour l'année 2006 qui ont été intégrés au calcul, l'année 2006 pouvant être considérée comme une base moyenne du nombre de jours fériés. Il n'est pas tenu compte dans ce tableau de la particularité fribourgeoise de la déduction de 2 heures de travail la veille des jours fériés, cet élément pouvant être considéré, sur la masse annuelle et moyenne des heures, comme négligeable. Les résultats des tableaux de type B sont colloqués de la manière suivante:

- la médiane et la moyenne du temps effectif de travail des employé-e-s en heures par tranche d'âge;
- la médiane et la moyenne générale du temps de travail toutes tranches d'âge confondues.

La durée du travail présentée dans les deux tableaux, est exprimée sans tenir compte des particularités de certaines fonctions de l'enseignement pour lesquelles il est admis, à l'instar du canton de Fribourg, que le nombre annuel d'heures est équivalent.

2.2.2 Comparaison intercantonale

Tableau A1: semaines de vacances et heures de travail hebdomadaires par canton

Cantons	Semaines de vacances et heures de travail hebdomadaires (1 sem = 5 jours ouvrables; 1 jour = 0,2 sem)									Heures hebdo
	20-24 ans	25-29 ans	30-34 ans	35-39 ans	40-44 ans	45-49 ans	50-54 ans	55-59 ans	dès 60 ans	
Etat de Fribourg	4	4	4	4	4	4	5	5	6	42
Confédération	4	4	4	4	4	4	5	5	6	41
Argovie	4	4	4	4	4	4	5	5	6	42
Appenzell RE	4	4	4	4	4	4	5	5	6	42
Bâle-Camp.	4	4	4	4	4	4	5	5	6	42
Bâle-Ville	4	4	4	4	4	4	5	5	6	42
Berne*	4.4	4.4	4.4	4.4	4.4	4.9	5.4	5.9	6.4	42
Genève	5	5	5	5	5	5	5	5	6	40
Glaris	4	4	4	4	4	4	5	5	5	42
Lucerne	4	4	4	4	4	4	5	5	6	42
Neuchâtel	4.8	4.8	4.8	4.8	4.8	4.8	5.8	5.8	6.8	40
Nidwald	4	4	4	4	4	4	5	5	5	42
Obwald	4	4	4	4	4	4	5	5	5	42
Soleure	4.6	4.6	4.6	4.6	4.6	4.6	5	5	6	42
Thurgovie	4	4	4	4	4	4	5	5	6	42
Schaffouse	4.6	4.6	4.6	4.6	4.6	4.6	5.4	5.4	6.4	42
Schwyz	4	4	4	4	4	4	5	5	6	42
St-Gall	4	4	4	4	4	4	5	5	6	42
Tessin	4	4	4	4	4	4	5	5	6	42
Uri	4	4	4	4	4	4	5	5	6	42
Zoug	4	4	4	4	4	4	5	5	5	42
Zurich	4	4	4	4	4	4	5	5	6	42
Vaud	5	5	5	5	5	5	5	5	6	41.5
Grisons	4	4	4	4	4	4	5	5	6	42
Jura	4	4	4	4	4	4	5	5	5	42
Valais	4	4	4	4	4	4	5	5	5	42
Médiane sans EFR	4	4	4	4	4	4	5	5	6	42
Moyenne sans EFR	4.18	4	4	4.18	4.18	4.28	5.06	5.08	5.86	41.8

* Pour le canton de Berne, les employé-e-s ont droit à 22, 27 et 32 jours de vacances selon leur catégorie d'âge; toutefois, les employé-e-s en classe de traitement égale ou supérieure à la classe 19 bénéficient de l'augmentation des vacances 5 ans plus tôt que les autres employé-e-s; dès lors, une moyenne a été établie pour les tranches d'âge 45-49 ans et 55-60 ans.

Les résultats confinés dans le tableau ci-dessus confirment que l'Etat de Fribourg se situe dans la moyenne générale des administrations publiques. La moyenne générale des heures hebdomadaires de travail de l'ensemble des cantons et de la Confédération (sans le canton de Fribourg), est de 41.82. Le canton de Fribourg se trouve, par conséquent, légèrement au-dessus de la moyenne avec 42 heures tout en se calquant à la médiane. Quant au nombre de semaines de vacances annuelles par tranches d'âge, le canton de Fribourg se situe exactement dans la médiane mais en dessous des moyennes. Il convient toutefois de relever une augmentation prochaine des vacances déjà décidée pour le canton d'Appenzell (5 semaines au lieu

de 4 jusqu'à 49 ans et 6 semaines dès 50 ans). En outre, le canton de Berne prévoit d'octroyer progressivement un minimum de 25 jours de vacances: chaque année dès le 1^{er} janvier 2008, jusqu'en 2010, le personnel du canton de Berne bénéficiera d'un jour supplémentaire de vacances et les personnes ayant déjà de 25 jours de vacances auront droit au plus tard en 2010 à un jour supplémentaire de vacances.

Tableau B1: Charge annuelle de travail en heures par canton (base 2006)

Etat de Fribourg	Charge annuelle de travail en heures (vacances et jours fériés déduits)									
	20-24 ans	25-29 ans	30-34 ans	35-39 ans	40-44 ans	45-49 ans	50-54 ans	55-59 ans	dès 60 ans	Moyenne
Etat de Fribourg	1911	1911	1911	1911	1911	1911	1869	1869	1827	1892.3
Confédération	1886	1886	1886	1886	1886	1886	1845	1845	1804	1867.8
Argovie	1927.8	1927.8	1927.8	1927.8	1927.8	1927.8	1885.8	1885.8	1843.8	1909.1
Appenzell RE	1911	1911	1911	1911	1911	1911	1869	1869	1827	1892.3
Bâle-Camp.	1948.8	1948.8	1948.8	1948.8	1948.8	1948.8	1906.8	1906.8	1864.8	1930.1
Bâle-Ville	1915.2	1915.2	1915.2	1915.2	1915.2	1915.2	1873.2	1873.2	1831.2	1896.5
Berne	1932	1932	1932	1932	1932	1911	1890	1869	1848	1908.7
Genève	1800	1800	1800	1800	1800	1800	1800	1800	1760	1795.6
Glaris	1906.8	1906.8	1906.8	1906.8	1906.8	1906.8	1864.8	1864.8	1864.8	1892.8
Lucerne	1906.8	1906.8	1906.8	1906.8	1906.8	1906.8	1864.8	1864.8	1822.8	1888.1
Neuchâtel	1792	1792	1792	1792	1792	1792	1752	1752	1712	1774.2
Nidwald	1932	1932	1932	1932	1932	1890	1890	1890	1890	1913.3
Obwald	1932	1932	1932	1932	1932	1932	1890	1890	1890	1918.0
Soleure	1919.4	1919.4	1919.4	1919.4	1919.4	1919.4	1902.6	1902.6	1860.6	1909.1
Thurgovie	1948.8	1948.8	1948.8	1948.8	1948.8	1948.8	1906.8	1906.8	1864.8	1930.1
Schaffouse	1919.4	1919.4	1919.4	1919.4	1919.4	1919.4	1873.2	1873.2	1831.2	1899.3
Schwyz	1923.6	1923.6	1923.6	1923.6	1923.6	1923.6	1881.6	1881.6	1839.6	1904.9
St-Gall	1936.2	1936.2	1936.2	1936.2	1936.2	1936.2	1894.2	1894.2	1852.2	1917.5
Tessin	1919.4	1919.4	1919.4	1919.4	1919.4	1919.4	1877.4	1877.4	1835.4	1900.7
Uri	1898.4	1898.4	1898.4	1898.4	1898.4	1898.4	1856.4	1856.4	1814.4	1879.7
Zoug	1911	1911	1911	1911	1911	1911	1869	1869	1869	1897.0
Zürich	1932	1932	1932	1932	1932	1932	1890	1890	1848	1913.3
Vaud	1875.8	1875.8	1875.8	1875.8	1875.8	1875.8	1875.8	1875.8	1834.3	1871.2
Grisons	1948.8	1948.8	1948.8	1948.8	1948.8	1948.8	1906.8	1906.8	1864.8	1930.1
Jura	1948.8	1948.8	1948.8	1948.8	1948.8	1948.8	1906.8	1906.8	1906.8	1934.8
Valais	1911	1911	1911	1911	1911	1869	1869	1869	1869	1892.3
Médiane sans EFR	1919.4	1919.4	1919.4	1919.4	1919.4	1915.2	1877.4	1875.8	1848	1900.7
Moyenne sans EFR	1911.3	1911.3	1911.3	1911.3	1911.3	1907.1	1873.6	1872.8	1841.9	1894.7

La comparaison de la charge annuelle de travail en heures selon le tableau B1 révèle une réalité plus complète que celle issue du tableau A1: en déduisant à la fois les vacances et les jours fériés tout en tenant compte du nombre d'heures hebdomadaires à fournir, la comparaison montre que la charge annuelle de travail exigée à l'Etat de Fribourg est légèrement inférieure à la fois à la médiane et la moyenne par tranche d'âge ainsi qu'à la médiane et la moyenne générale de l'ensemble des autres cantons. Cette comparaison qui se base sur la situation actuelle ne tient donc pas compte du rallongement des vacances décidées dans les cantons de Berne et d'Appenzell. Les résultats intégrant ces modifications ne modifient cepen-

dant pas les résultats de manière significative, la moyenne générale passant en 2008 de 1894 heures à 1892 heures par année.

2.2.3 Comparaison avec différentes grandes villes

Tableau A2: Semaines de vacances et heures hebdomadaires de quelques grandes villes en comparaison avec l'Etat de Fribourg

Villes	Semaines de vacances et heures hebdomadaires (1 sem = 5 jours ouvrables; 1 jour = 0,2 sem)									Heures hebdo
	20-24 ans	25-29 ans	30-34 ans	35-39 ans	40-44 ans	45-49 ans	50-54 ans	55-59 ans	dès 60 ans	
Etat de Fribourg	4	4	4	4	4	4	5	5	6	42
Fribourg ville	4	4	4	4	4	4	5	5	6	40
Berne	4	4	4	4	4	4	5	5	6	40
Coire	4	4	4	4	4	4	5	5	6	43
Genève*	5	5	5	5	5	5	5	5.5	6	40
Lucerne	4	4	4	4	4	4	5	5	6	42
Lausanne*	4	4	4	4	4	4.4	5	5.4	6	40
Thoune	4.2	4.2	4.2	4.2	4.2	4.2	5.2	5.2	6.2	41
Soleure	4	4	4	4	4	4	5	5	6	42
St-Gall	4	4	4	4	4	4	5	5	6	42
Zurich	4	4	4	4	4	4	5	5	6	42
Médiane sans EFR	4	4	4	4	4	4	5	5	6	41.5
Moyenne sans EFR	4.12	4.12	4.12	4.12	4.12	4.26	5.02	5.21	6.02	41.2

* Remarques:

- A Genève, les employé-e-s bénéficient de 6 semaines de vacances dès 57 ans, nous avons donc fait la moyenne pour la tranche d'âge 55 – 59 ans;
- A Lausanne, c'est à partir de 48 ans et 58 ans qu'une semaine de vacances supplémentaire est introduite, nous avons également pris la moyenne par tranche d'âge respective.

Le tableau A2 montre qu'en comparaison avec les administrations de différentes grandes villes suisses, l'Etat de Fribourg se situe, pour le nombre de semaines de vacances, sensiblement au-dessous de la moyenne pour le personnel entre 20 et 50 ans, retard qu'il comble pour le personnel au-delà de 50 ans. La moyenne des heures de travail hebdomadaire du canton est, quant à elle, supérieure à la moyenne générale qui est de 41,2 heures.

Tableau B2: Charge annuelle de travail en heures de quelques grandes villes en comparaison avec l'Etat de Fribourg (base 2006)

	Charge annuelle de travail en heures (vacances et jours fériés déduits)									Moyenne
	20-24 ans	25-29 ans	30-34 ans	35-39 ans	40-44 ans	45-49 ans	50-54 ans	55-59 ans	dès 60 ans	
Etat de Fribourg	1911	1911	1911	1911	1911	1911	1869	1869	1827	1892.3
Médiane sans EFR	1873.7	1873.7	1873.7	1873.7	1873.7	1873.7	1832.2	1832.2	1790.7	1855.2
Moyenne sans EFR	1878.6	1878.6	1878.6	1878.6	1878.6	1872.4	1841.4	1833.6	1800.2	1860.1

De manière générale, la ville applique la politique du temps de travail du canton auquel elle appartient, en ce qui concerne les jours de vacances. Toutefois, c'est souvent au niveau du nombre d'heures hebdomadaires que la différence se fait. Le tableau B2 confirme les résultats du tableau A2. La moyenne de la charge annuelle de travail en heures des 10 villes analysées, est inférieure à celle du canton de Fribourg.

2.2.4 Comparaison avec différentes organisations de droit public ou délégataires de tâches publiques

Tableau A3: Semaines de vacances et heures hebdomadaires de quelques grandes organisations de droit public en comparaison avec l'Etat de Fribourg

Organisations publiques	Semaines de vacances et heures hebdomadaires (1 sem = 5 jours ouvrables; 1 jour = 0,2 sem)										Heures hebdo
	20-24 ans	25-29 ans	30-34 ans	35-39 ans	40-44 ans	45-49 ans	50-54 ans	55-59 ans	dès 60 ans		
Etat de Fribourg	4	4	4	4	4	4	5	5	6	42	
Banque cantonale Fribourg	5	5	5	5	5	5	5	5	6	42	
CFE SA	5	5	5	5	5	5	6	6	7	40	
La Poste Suisse	5	5	5	5	5	5	5.6	5.6	6.2	41	
Swisscom Fixnet SA	5	5	5	5	5	5	5	5	6	40	
Médiane sans EFR	5	5	5	5	5	5	5	5	6	41	
Moyenne sans EFR	5	5	5	5	5	5	5.4	5.4	6.3	40.75	

Dans les grandes organisations de droit public ou délégataires de tâches publiques, la durée du travail hebdomadaire est en moyenne inférieure à celle du canton de Fribourg. Le personnel entre 20 ans et 50 ans, est au bénéfice d'une semaine de vacances supplémentaire. L'écart se réduit à partir de 50 ans et plus.

Tableau B3: Charge annuelle de travail en heures de quelques grandes organisations de droit public en comparaison avec l'Etat de Fribourg (base 2006)

	Charge annuelle de travail en heures (vacances et jours fériés déduits)									Moyenne
	20-24 ans	25-29 ans	30-34 ans	35-39 ans	40-44 ans	45-49 ans	50-54 ans	55-59 ans	dès 60 ans	
Etat de Fribourg	1911	1911	1911	1911	1911	1911	1869	1869	1827	1892.3
Médiane sans EFR	1822.5	1822.5	1822.5	1822.5	1822.5	1822.5	1810.2	1810.2	1777.9	1800.2
Moyenne sans EFR	1828.5	1828.5	1828.5	1828.5	1828.5	1828.5	1812.4	1812.4	1775.7	1802.1

Ce tableau confirme le tableau A3. Le canton de Fribourg se situe ainsi nettement en dessus des moyennes calculées.

2.2.5 Comparaison avec le domaine de la santé et du social

En ce qui concerne le domaine de la santé et du social, les comparaisons ont été faites d'abord sur le temps de travail dans le milieu hospitalier, puis au sein des institutions subventionnées (EMS/institutions spécialisées).

a) Réseaux hospitaliers

En comparaison avec différents réseaux hospitaliers de cantons proches de Fribourg, on constate que le nombre minimal de semaines de vacances se situe à 5. L'influence du canton dans lequel se trouve le réseau est en générale significative: le personnel du CHUV a par exemple droit au même nombre de semaines de vacances que le personnel de l'administration cantonale vaudoise et au même nombre d'heures hebdomadaires à effectuer.

b) Etablissements médico-sociaux (EMS) et institutions spécialisées

Sur la base d'une comparaison avec quelques institutions subventionnées, (Fondation Bartimée (VD), EMS de l'Ours (VD), Résidence les Sapins (GE), on constate que la durée du travail et des vacances est calquée sur les règles applicables au personnel du canton au sein duquel elles sont installées.

Il en est de même pour le canton de Fribourg: la durée du travail et des vacances du personnel des EMS et des institutions spécialisées est identique à celle du personnel de l'Etat en raison des règles de subventionnement de ces établissements. Dès lors, les tableaux figurant sous ch. 2.2.2. et 2.2.3. sont déterminants également pour les comparaisons dans le domaine de la santé et du social.

2.3 Comparaison avec des employeurs du secteur privé

Ce chapitre fait état de la comparaison du temps de travail du personnel de l'Etat de Fribourg avec celui du personnel de diverses grandes entreprises suisses ayant des filiales dans le canton de Fribourg ainsi que de quelques PME formant le tissu économique fribourgeois.

2.3.1 Les grandes entreprises suisses

Tableau A4: Semaines de vacances et heures hebdomadaires de travail de quelques grandes entreprises suisses sises dans le canton de Fribourg, en comparaison avec l'Etat de Fribourg

Grandes entreprises	Semaines de vacances et heures hebdomadaires (1 sem = 5 jours ouvrables; 1 jour = 0,2 sem)									
	20-24 ans	25-29 ans	30-34 ans	35-39 ans	40-44 ans	45-49 ans	50-54 ans	55-59 ans	dès 60 ans	Heures hebdo
Etat de Fribourg	4	4	4	4	4	4	5	5	6	42
Coop	5	5	5	5	5	5	6	6	7	41
Féd. Coop Migros	5	5	5	5	5	5	6	6	7	41
Iflord Imaging Switz.	4.4	4.4	4.4	4.4	4.4	4.8	5.2	5.2	6	40
Manufacture Cartier FR	5	5	5	5	5	5	6	6	6	40
Orange Comm.	5	5	5	5	5	5	5	5	5	42.5
Polytype SA	5	5	5	5	5.4	5.4	6	6	6	40
UBS AG	5	5	5	5	5	5	5	5	6	42
Vibro-meter	4	4	4	4	4	4	5	5	5	41
Médiane par âge sans EFR	5	5	5	5	5	5	5.6	5.6	6	41
Moyenne par âge sans EFR	4.8	4.8	4.8	4.8	4.85	4.9	5.53	5.53	6.00	40.94

Tableau B4: Charge annuelle de travail en heures de quelques grandes entreprises suisses sises dans le canton de Fribourg, en comparaison avec l'Etat de Fribourg (base 2006)

Grandes entreprises	Charge annuelle de travail en heures (vacances et jours fériés déduits)									
	20-24 ans	25-29 ans	30-34 ans	35-39 ans	40-44 ans	45-49 ans	50-54 ans	55-59 ans	dès 60 ans	Moyenne
Etat de Fribourg	1911	1911	1911	1911	1911	1911	1869	1869	1827	1892.3
Médiane sans EFR	1845	1845	1845	1845	1845	1845	1804	1804	1763	1826.78
Moyenne sans EFR	1850.3	1850.3	1850.3	1850.3	1848.3	1846.3	1820.9	1820.9	1801.4	1837.69

Il résulte des tableaux précédents que les grandes entreprises privées ayant une succursale ou un siège dans le canton de Fribourg offrent des conditions plus avantageuses à leur personnel en matière de durée du travail.

2.3.2 Les PME du canton de Fribourg

Tableau A5: Semaines de vacances et heures hebdomadaires de travail de quelques PME du canton de Fribourg, en comparaison avec l'Etat de Fribourg

PME	Semaines de vacances et heures hebdomadaires (1 sem = 5 jours ouvrables; 1 jour = 0,2 sem)									
	20-24 ans	25-29 ans	30-34 ans	35-39 ans	40-44 ans	45-49 ans	50-54 ans	55-59 ans	dès 60 ans	Heures hebdo
Etat de Fribourg	4	4	4	4	4	4	5	5	6	42
Alosa	4	4	4	4	4	4	4.4	4.4	4.4	42
Tripec SA	4	4	4	4	4	4	4.4	4.4	4.4	42.5
S-Paul SA (La Liberté)	5	5	5	5	5	5	6	6	6	40
Personnel de vente des magasins des stations service canton FR	4	4	4	4	4.4	4.4	5	5	5	42
Industrie machines, équipements électriques, métaux	5	5	5	5	5.4	5.4	6	6	6	40
Industrie Suisse du bois	4	4	4	4	4	4	5	5	5	42.5
Médiane par âge et des heures heb.	4	4	4	4	4	4	5	5	5	42
Moyenne par âge et des heures heb.	4.33	4.33	4.33	4.33	4.47	4.47	5.13	5.13	5.13	41.5

Tableau B5: Charge annuelle de travail en heures, de quelques PME du canton de Fribourg, en comparaison avec l'Etat de Fribourg

PME	Charge annuelle de travail en heures (vacances et jours fériés déduits)									Moyenne
	20-24 ans	25-29 ans	30-34 ans	35-39 ans	40-44 ans	45-49 ans	50-54 ans	55-59 ans	dès 60 ans	
Etat de Fribourg	1911	1911	1911	1911	1911	1911	1869	1869	1827	1892.3
Médiane sans EFR	1932	1932	1932	1932	1923.6	1923.6	1901.25	1901.25	1901.25	1920.3
Moyenne sans EFR	1895.7	1895.7	1895.7	1882.3	1890.2	1890.2	1862.6	1862.6	1862.6	1882.0

Alosa SA et Tripec SA sont deux entreprises de nettoyage soumises à la même CCT, qui appliquent une politique du temps de travail octroyant 4 semaines de vacances jusqu'à 50 ans et 4,4 semaines pour les 50 ans et plus. Les collaborateurs ou collaboratrices ayant plus de 5 ans de service, se voient en outre accorder 1 à 2 jours de congé supplémentaire.

Pour le personnel de vente des magasins de stations service du canton de Fribourg, la durée hebdomadaire du travail est similaire à celle du personnel de l'Etat, 42 heures. Du point de vue des vacances, à partir de 40 ans et jusqu'à 50 ans, le personnel bénéficie de 4,4 semaines (22 jours), puis de 5 semaines dès 50 ans. Le personnel de plus de 60 ans n'a droit qu'à 5 semaines de vacances.

La durée du temps de travail du personnel de l'industrie du bois est plus élevée que la moyenne des PME: elle correspond à 42,5 heures de travail hebdomadaires, assortie de 4 semaines de vacances jusqu'à 45 ans et 5 semaines au-delà de cet âge.

L'industrie des machines, des équipements électriques et des métaux offre, quant à elle, au personnel entre 20 ans et 40 ans, 5 semaines de vacances; au-delà de cet âge, les vacances sont même supérieures alors que la durée du travail hebdomadaire est de 40 heures.

De manière générale, le nombre de jours fériés et chômés accordés est inférieur à celui octroyé aux membres du personnel de l'Etat.

On constate globalement, que comparées aux conditions offertes au personnel de l'Etat, les conditions relatives à la durée du travail du personnel des PME sises dans le canton sont soit analogues, soit légèrement plus avantageuses.

2.4 Synthèse de l'analyse comparative

En procédant à une synthèse succincte des études comparatives précitées, on peut établir les constatations suivantes.

- En comparaison avec l'ensemble des autres employeurs du secteur public, en particulier avec les autres collectivités publiques cantonales, l'Etat de Fribourg offre des conditions de travail, en matière de durée du travail et des vacances, qui se situent dans la moyenne. Par rapport aux autres cantons, comme le démontre le tableau B1 relatif à la charge annuelle de travail en heures (cf. ch. 2.2.2.), l'Etat de Fribourg se situe même légèrement en dessous de la moyenne.
- En comparaison avec les grandes organisations de droit public ou délégataires de tâches publiques et

les grandes entreprises du secteur privé, l'Etat de Fribourg, comme bien d'autres cantons d'ailleurs, ne peut se prévaloir d'offrir à son personnel des conditions de travail particulièrement attractives sous l'angle du temps de travail.

- Enfin si l'on compare le temps de travail du personnel de l'Etat de Fribourg avec le temps de travail du personnel des secteurs publics et privés dans un espace géographique donné (Suisse romande et Berne), on doit constater que l'Etat de Fribourg offre des conditions relatives à la durée du travail légèrement moins avantageuses.

3. ANALYSE DES PROPOSITIONS DU GRAND CONSEIL ET DE CELLES QUI FIGURENT DANS LA PÉTITION DE LA FEDE

3.1 Effets financiers et organisationnels

3.1.1 Considérations générales

Dans sa réponse au postulat Thomet, le Conseil d'Etat a fait état de la nécessité d'analyser les conséquences qu'entraînerait une diminution du temps de travail sur l'augmentation des effectifs, particulièrement dans les secteurs soumis à des tournus de 24h sur 24. Pour ce faire, il a fait réaliser une enquête auprès de l'ensemble des unités administratives pour déterminer les coûts liés à une diminution du temps de travail à l'Etat.

Ce mandat n'a porté que sur la forme de l'octroi d'une semaine de vacances supplémentaire. L'analyse relative à une diminution du temps de travail hebdomadaire de 42 heures n'a pas été réalisée. Dans les faits, une augmentation des vacances ou une diminution de la durée hebdomadaire ont pratiquement les mêmes conséquences: il s'agit en effet d'une différence de la localisation de l'absence supplémentaire qui diffère, mais non d'une différence quant à la durée du travail. Dans un contexte allant vers une flexibilisation des horaires et même, dans certains secteurs vers une annualisation du temps de travail, il était plus judicieux d'axer l'examen sur une absence localisée sous forme de vacances supplémentaires.

Seul le coût lié à l'introduction d'une cinquième semaine de vacances pour le personnel de l'Etat situé entre 20 ans et 50 ans a été analysé. Cette décision vient du fait que les collaborateurs et les collaboratrices de l'Etat entre 50 ans et 60 ans bénéficient déjà de 5 semaines de vacances et ceux et celles au-delà de 60 ans, de six semaines de vacances. Par ailleurs, si l'on venait à décider d'augmenter la durée des vacances pour le personnel de 50 ans et plus, les résultats de l'enquête par rapport aux conséquences financières pourraient être aisément extrapolés. Cela étant, il convient de relever, comme le démontrent les tableaux précédents, que l'augmentation de la durée des vacances pour le personnel de 50 ans et plus au-delà de cinq semaines n'est recensée, selon les statistiques établis, que dans quelques cantons (BE, GE, NE, SH) et quelques villes. Aucun canton ni ville recensée ne prévoit un régime de 6 semaines complètes dès 50 ans et de 7 semaines complètes dès 60 ans. Seuls certains employeurs du secteur privé (p.ex. COOP, Migros) et quelques organisations publiques (p.ex. CFF) offrent une durée des vacances aussi étendue.

Prenant en compte la pétition déposée par la FEDE, l'enquête a porté également sur la décharge de 2 unités d'enseignement pour le personnel enseignant dès 50 ans et 4 unités dès 55 ans.

Dans le cadre de l'enquête, chaque unité administrative a dû chiffrer les coûts liés à l'augmentation nécessaire des postes pour pallier l'absence découlant de la semaine supplémentaire de vacances, tout en tenant compte d'éventuelles mesures organisationnelles permettant de limiter ces coûts. Ceux-ci ont été calculés sur une base commune et comprennent les charges salariales, y compris les charges patronales, et les coûts indirects (locaux, installations informatiques et outils de travail). Dans le cadre de leurs propositions organisationnelles, les unités administratives devaient également tenir compte des heures supplémentaires déjà enregistrées. Toutefois, même avec cette précision, la problématique des heures supplémentaires des cadres, qui ne peuvent souvent pas prendre la totalité de leurs vacances, est accentuée par l'augmentation de celles-ci.

3.1.2 Analyse secteur par secteur

a) Secteur administratif

Le secteur administratif regroupe tout le personnel administratif, technique et scientifique dont la durée hebdomadaire de travail est de 42 heures et qui ne fonctionne pas en tournus. En sont par conséquent exclus le secteur de l'enseignement et les secteurs fonctionnant sur la base de permanence (soins et autres domaines) qui font l'objet de présentation plus détaillée ci-après. Ce secteur comprend environ 2000 personnes travaillant à temps complet (ci-après EPT).

Pour le personnel administratif, les coûts totaux en effectif et en francs se présentent de la manière suivante:

Tableau 6: Coûts liés à l'accroissement du personnel administratif

	Nombre d'EPT	Coût total en frs
Total	26.6	3 212 264

Pour limiter la nécessité de la création de nouveaux postes, les unités administratives ont identifié les moyens de faire face à l'introduction d'une 5^e semaine de vacances: Elles ont proposé des mesures organisationnelles comportant, dans la majorité des cas, une réorganisation du service au niveau des processus et un allongement des délais de traitement des dossiers ou de l'octroi des prestations.

La proposition de l'introduction d'une 5^e semaine de vacances amène la majorité des unités administratives de l'Etat aux conclusions suivantes:

- la 5^e semaine de vacances ne peut être introduite sans rationalisation importante du fonctionnement du service et conjointement une augmentation relative des postes de travail;
- la 5^e semaine de vacances est une opportunité, sous l'angle de la politique du personnel, d'introduire des éléments motivateurs pour le personnel, de lutter contre l'absentéisme et de rendre plus attractive l'administration fribourgeoise sur le marché du travail.

b) Secteur de l'enseignement

Si la proposition de décharge de 2 unités d'enseignement pour le personnel enseignant dès 50 ans et de 4 unités dès 55 ans, était retenue et appliquée en une seule fois, le nombre de postes représentant les nouvelles décharges pour l'année scolaire 2007/08 se présenterait de la manière suivante:

Tableau 7: Coûts liés à l'accroissement du personnel enseignant

Secteur de l'enseignement	Nombre d'EPT	Coût total en frs
DICS		
Total EPT DICS	70.2	
Coûts annuels:		8 360 044
Part Etat de Fribourg		5 147 328
Part communes		3 212 716
DEE		
Total EPT DEE	8.4	1 199 081
Coûts annuels:		1 199 081
Part Etat de Fribourg		779 402
Part Confédération		419 678
Total EPT enseignement	78.6	
Coût global		9 559 125
Coût total à charge de l'Etat		5 926 731

Pour l'enseignement obligatoire, le principe proposé par la FEDE ne pourrait se mettre en place que de manière échelonnée sur plusieurs années en raison de la difficulté à trouver du personnel qualifié. La recherche de personnes aptes à assurer les décharges est particulièrement difficile à l'école infantine et à l'école primaire. Dans ces degrés, l'octroi de décharges supplémentaires conduirait à l'engagement d'un grand nombre de personnes avec un petit taux d'activité, d'où une augmentation importante du personnel engagé à temps partiel, une augmentation du travail administratif et des coûts qui y sont liés, ces derniers n'ayant pas été pris en compte dans l'estimation globale. Par ailleurs, il y aurait de plus en plus d'intervenants dans les classes avec des conséquences à prendre en compte sous l'angle pédagogique (remise en cause du principe du maître unique ou du duo pédagogique).

Enfin, les décharges pour raison d'âge, comme cela apparaît sous le point 2.1.2. au tableau 3, induisent des différences de temps de travail entre les degrés d'enseignement. Il convient de relever que l'augmentation de ces décharges accentuerait encore ces différences sans réelle justification; en effet, la décharge complémentaire de 2 unités d'enseignement proposée est uniforme et ne tient pas compte du fait que les nombres d'unités d'enseignement correspondant à une activité complète sont différents selon les degrés d'enseignement.

c) Secteurs fonctionnant sur la base de permanence (tournus)

Il s'agit essentiellement des établissements hospitaliers, des institutions subventionnées, de la police cantonale, de la prison centrale et des établissements de Bellechasse.

Dans le domaine des soins, l'introduction d'une 5^e semaine de vacances aurait les conséquences suivantes:

Tableau 8: coûts liés à l'augmentation des effectifs du personnel de l'Etat dans le domaine des soins:

	Nombre d'EPT	Coût total en frs
Hôpitaux (HFR et HPC)	31.6	3 105 503
Total	31.6	3 105 503

Tableau 9: coûts liés à l'augmentation des effectifs du personnel des institutions subventionnées

	Nombre d'EPT	Coût total en frs
EMS	21.0	1 640 000
Institutions spécialisées	18.7	1 928 622
Total	39.7	3 568 622.00
Total part communes déduite		1 605 880.00

Dans le domaine de la force publique (police cantonale, prison centrale, établissements de Bellechasse), l'introduction d'une 5^e semaine de vacances aurait les conséquences suivantes:

Tableau 10: coûts liés à l'augmentation des effectifs du personnel de la force publique:

	Nombre d'EPT	Coût total en frs
Total	7.8	812 700

3.1.1 Incidences financières globales

Au regard de l'ensemble des chiffres avancés, le coût global de l'introduction d'une 5^e semaine de vacances pour le personnel de l'Etat entre 20 ans et 50 ans et payé sur une base de 42 heures par semaine peut être estimé selon le tableau suivant à:

Tableau 11: Coûts totaux liés à l'augmentation des effectifs du personnel payé sur une base de 42h/semaine

	Nombre d'EPT	Coût total en frs
Coût total 1 semaine de vacances supplémentaire (20/50 ans)	66.0	7 130 467

Le coût de la décharge supplémentaire de 2 unités d'enseignement pour le personnel enseignant dès 50 ans portant ainsi la décharge à 4 unités dès 55 ans peut être estimé selon le tableau suivant à:

Tableau 12: Coûts totaux liés à l'augmentation des effectifs du personnel bénéficiant d'une décharge supplémentaire d'enseignement

	Nombre d'EPT	Coût total en frs
Coût global décharge enseignement	78.6	9 559 125
Part des communes		3 212 716
Part de la Confédération		419 678
Coût total à charge de l'Etat		5 926 731

L'estimation du coût total cumulatif des deux objets d'analyse pour le personnel de l'Etat est estimé selon le tableau suivant à:

Tableau 13: Coûts totaux liés à l'augmentation des effectifs du personnel de l'Etat découlant de l'augmentation des vacances et de la décharge d'enseignement

	Nombre d'EPT	Coût total en frs
Coût global	144.6	16 689 592
Part à charge des communes	18.7	3 212 716
Part à charge de la Confédération	39.7	419 678
Coût à charge de l'Etat pour le personnel de l'Etat		13 057 198

Enfin, le tableau suivant intègre les conséquences pour l'Etat de l'introduction de l'augmentation des vacances du personnel des institutions subventionnées:

Tableau 14: Coûts totaux pour l'Etat englobant l'augmentation des subventions aux institutions subventionnées (EMS et institutions spécialisées):

Coût à charge de l'Etat pour le personnel de l'Etat		13 057 198
Coût à charge de l'Etat pour les institutions subventionnées		1 605 880
Coût total		14 663 078

Les montants indiqués dans ce tableau tiennent déjà compte de la participation des communes et de la Confédération à certaines charges salariales. Comme le démontrent les tableaux précédents, l'augmentation des vacances aura ainsi un coût non négligeable pour les communes: 4 818 596 francs (3 212 716 francs liés au secteur de l'enseignement et 1 965 742 francs liés au subventionnement des institutions subventionnées) et relativement pour la Confédération (419 678 francs pour l'enseignement professionnel).

3.2 Mesures compensatoires

3.2.1 Flexibilisation du temps de travail

Outre les mesures organisationnelles visant à redéfinir l'organisation et les processus de travail, la question de la flexibilisation du temps de travail a souvent été évoquée par les unités administratives. Cette question a également été soulevée dans le cadre du postulat Thomet. Elle est enfin un sujet sur lequel le Service du personnel et d'organisation (SPO) s'est penché dans le cadre de la refonte du règlement sur l'horaire. Un projet d'ordonnance sera ainsi mis prochainement en consultation auprès de l'ensemble des unités administratives de l'Etat de Fribourg et du personnel par l'intermédiaire, notamment des associations de personnel.

La flexibilisation du temps de travail a un double avantage: d'une part, elle permet à l'employeur de mieux parer aux variations de charge de travail, saisonnières ou liées à des projets, et de répondre de manière optimale aux besoins des usagers externes et internes de l'Etat; d'autre part, elle offre au collaborateur ou à la collaboratrice la possibilité de mieux adapter son activité professionnelle à sa vie privée, notamment à des exigences familiales. Dans cette perspective, l'annualisation du temps de travail se présente comme une piste prioritaire à exploiter. Cependant, si les avantages tant pour l'employeur que pour l'employé d'une annualisation ne sont pas à démon-

trer, il convient d'en poser les limites afin d'éviter des dérives: la fixation d'un nombre maximal d'heures de travail par semaine, voire par jour, la localisation du temps de travail dans l'année, la limitation du travail de nuit, le traitement des heures supplémentaires, le contrôle du respect du temps de travail sont autant de garde-fous nécessaires à cette libéralisation souhaitable des horaires.

Cela étant, compte tenu de la multiplicité et de la diversité des fonctions exercées au service de l'Etat, une solution unique ne sera sans doute pas applicable. C'est pourquoi, les réflexions actuelles privilégient la voie de la mise en place de deux systèmes:

- un horaire flexible standard qui préconisera un assouplissement considérable des règles actuelles sur les temps de présence obligatoires et les reports négatifs et positifs d'heures d'un mois sur l'autre;
- une annualisation du temps de travail décidée par voie conventionnelle entre le collaborateur ou la collaboratrice et le ou la cheffe de l'unité administrative: cette voie pourrait être utilisée dans le cadre de la procédure de fixation des objectifs. La convention devra fixer le nombre d'heures annuelles imposées (le taux d'activité contractuel sera déterminant), le nombre d'heures qui peuvent être reportées à l'année suivante, le nombre d'heures qui peuvent être effectuées en sus, moyennant compensation. La convention devra également établir une localisation sur l'année du temps de travail. Elle devra en outre se situer dans les limites posées par la nouvelle réglementation sur le temps de travail: nombre d'heures maximales par jour, travail de nuit, localisation des congés, etc.

3.2.2 Réduction salariale

Les heures de travail fournies par l'employé-e constituent la prestation essentielle du contrat qui le ou la lie à l'employeur. En contre partie de cette prestation, l'employeur verse un salaire. Logiquement, en cas de diminution du temps de travail, soit en cas de diminution de la prestation de l'employé-e, la contre-prestation de l'employeur devrait être adaptée. En l'occurrence, pour le personnel entre 20 et 50 ans, une semaine de vacances correspond à 2% environ de salaire: l'octroi d'une semaine supplémentaire de vacances, sans adaptation correspondante du salaire, équivaut ainsi à une revalorisation de salaire réel de l'ordre de 2%.

Pour alléger les charges financières découlant de cet abaissement du temps de travail, la question se pose ainsi légitimement d'une répartition de ces charges entre l'employeur et l'employé. Le cas échéant, l'Etat-employeur devra examiner cet aspect de la question. Celle-ci pourrait être analysée de plusieurs manières: soit, on peut envisager une réduction correspondante des salaires réels, soit on peut envisager de procéder par compensation, en n'adaptant pas ou que partiellement à une prochaine adaptation des échelles au renchérissement et à l'évolution des salaires réels.

4. EVALUATION DES CONSÉQUENCES D'UNE RÉDUCTION DU TEMPS DE TRAVAIL

4.1 Pour l'Etat en tant qu'employeur

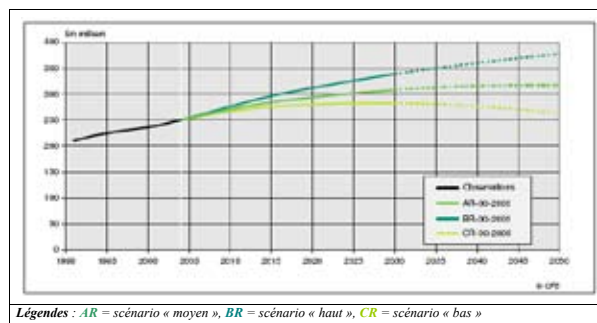
Ainsi que le relevait la réponse du Conseil d'Etat au postulat, l'évolution démographique du canton est éga-

lement un élément à prendre en compte dans le cadre de la présente analyse. En effet, l'ensemble des grands employeurs au niveau suisse sont attentifs à la question du recrutement futur de personnel, au vu de l'évolution démographique de notre pays. Or, une diminution du temps de travail ayant une répercussion sur l'augmentation des postes à pourvoir accentuera encore l'éventuelle pénurie de personnel. Il importe donc de rappeler les perspectives démographiques concernant le canton de Fribourg pour en esquisser les conséquences sur l'évolution des postes de travail au sein de l'Etat cantonal.

4.1.1 Evolution de la population du canton

La population du canton de Fribourg se monte à 254 000 personnes en 2005. Selon les prévisions émises par l'Office fédéral de la statistique (OFS)¹ dans le scénario «moyen» (AR-00-2005), la population augmentera jusqu'en 2049 date à laquelle elle atteindra 317 000 personnes. En 2030, on dénombre 308 000 résidents permanents dans le canton.

Evolution du nombre de résidents dans le canton:



Evolution de la structure par âge de la population

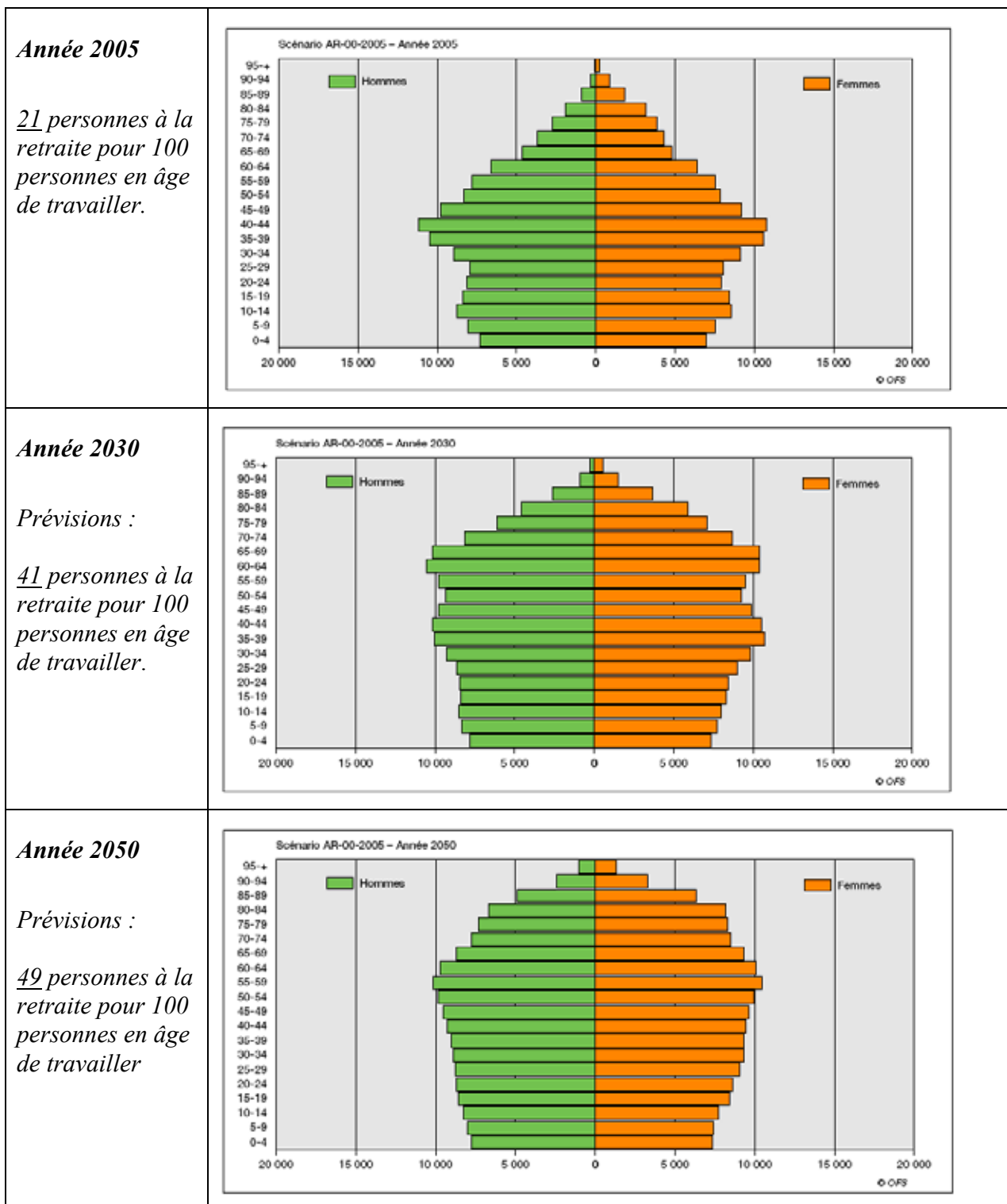
Le pourcentage des 0-19 ans passera de 25,5% en 2005 à 20,9% en 2030, puis 20,0% en 2050. La proportion des 65 ans et plus augmentera entre 2005 et 2030 de 13,1% à 22,9% et en 2050 elle atteindra 26,5%. La proportion de la population de 20 à 64 ans baissera en passant de 61,7% en 2005 à 56,3% en 2030. Ensuite, elle continuera de diminuer mais moins rapidement.

En 2050, les personnes en âge de travailler représenteront 53,5% de la population.

Le sommet de la pyramide des âges de la population du canton va ainsi s'élargir en raison de l'allongement de la durée de vie. La base de la pyramide restera quant à elle plus étroite que son milieu en raison de la baisse de la fécondité de ces dernières années et des migrations depuis les autres cantons atténuant la baisse des effectifs des adultes en âge de travailler.

¹ Office fédéral de la statistique OFS, Scénarios de l'évolution de la population des cantons 2005-2050, Canton de Fribourg, avril 2007

Evolution de la pyramide des âges du canton de Fribourg et ses conséquences sur le rapport de dépendance :



4.1.2 Evolution du rapport de dépendance

Le rapport de dépendance est le rapport existant entre les jeunes ou personnes en âge de travailler et celles qui sont à la retraite. On constate que le rapport de dépendance des jeunes baissera légèrement ces prochaines années en passant de 41 en 2005 à 35 en 2019, puis fluctuera autour de 37 personnes de 0-19 ans pour 100 personnes de 20 à 64 ans en 2050.

Le rapport de dépendance des personnes âgées, actuellement à 21, augmentera régulièrement et atteindra 41 personnes de 65 ans et plus, pour 100 personnes de 20 à 64 ans, en 2030. Vers 2045, la hausse se ralentira et en 2050 ce rapport s'élèvera à un peu plus de 49 personnes à la retraite pour 100 personnes en âge de travailler. Par conséquent, le canton selon ces projections en 2050 comptera environ deux personnes en âge de travailler pour une personne âgée de 65 ans ou plus, alors que ce rapport est actuellement de quatre pour un.

4.1.3 Conséquences des projections avancées par l'OFS¹

a) Dans le domaine de l'enseignement

Les prévisions d'évolution démographique du canton avancées par l'OFS permettent de faire des projections dans le domaine de l'enseignement, notamment en ce qui concerne le recrutement des futur-e-s enseignant-e-s.

Les effectifs d'élèves et d'enseignant-e-s de l'école obligatoire dépendent de nombreux facteurs, certains pouvant évoluer de manière non prévisible. On peut citer l'évolution future du nombre de naissances, l'introduction de nouvelles mesures administratives affectant le début de la scolarisation ou modifiant la durée de scolarisation, etc.

L'OFS prévoit que pour l'ensemble de la Suisse, le nombre d'enfants âgés de 5 à 6 ans diminuera ces prochaines années (-6% entre 2004 et 2015); toutefois, les réformes prévues visant à une scolarisation dès l'âge de 4 ans révolus, pourraient entraîner de légères augmentations des effectifs d'élèves du degré préscolaire au niveau suisse. Elles se monteraient à 1,5% entre 2004 et 2015 si d'ici là l'intégralité des enfants suivait l'enseignement préscolaire durant 2 ans (scénario «convergence I»). Si en outre, tous les enfants étaient scolarisés dès l'âge de 4 ans révolus au 30 juin (scénario «convergence II»), ce «rajeunissement» additionnel pourrait entraîner une hausse supplémentaire des effectifs de 1,5% durant la période 2009–2013.

Toutefois, les évolutions régionales seront très variables car elles dépendront non seulement des dynamiques démographiques régionales très différentes, mais aussi des conditions de la scolarisation dans le degré préscolaire.

Pour le degré préscolaire, plusieurs scénarios (croissance, convergence I et convergence II) ont été développés, concernant l'évolution future de la durée de préscolarisation. Ils devraient ainsi permettre d'encadrer l'évolution future des effectifs de ce degré. Etant donné l'incertitude relative au nombre futur de naissances, les résultats régionaux pour les degrés préscolaire et primaire ne sont fournis que jusqu'en 2010.

Si l'on tient compte de l'évolution des effectifs d'élèves, le besoin en recrutement d'enseignants dépend de la combinaison de plusieurs effets²:

- en tenant compte d'un taux d'encadrement constant, une baisse du nombre total d'élèves implique une baisse du nombre total d'enseignants;
- dans l'hypothèse d'un taux de rotation constant, étant donné que le taux de rotation des jeunes enseignants est nettement plus important que celui des enseignants dès 55 ans, une baisse du nombre d'enseignants signifie une baisse concomitante du nombre de départs.
- le recrutement d'enseignants dépend enfin spécifiquement du différentiel du nombre d'élèves entre deux années consécutives, sous réserve évidemment des projets particuliers.

Compte tenu des différents scénarios développés par l'OFS, les estimations suivantes ont été avancées par cet office pour le canton de Fribourg jusqu'en 2010:

- pour le degré préscolaire, l'introduction d'une 2^e année d'école infantine va entraîner une augmentation du nombre d'enseignants. Cette augmentation se stabilisera rapidement; par la suite, le nombre d'effectifs d'enseignants au niveau préscolaire sera fonction comme pour les autres degrés d'enseignement de l'évolution démographique;
- pour le degré primaire, la prise en compte de la démographie scolaire aboutit à court terme, soit à une stabilisation du recrutement d'enseignants nécessaires, soit à une hausse dans le degré préscolaire dû au concordat Harmos, ainsi qu'à une possible augmentation du nombre d'enseignants pour les années futures sur la base des prévisions démographiques du canton de Fribourg;
- pour le degré secondaire, la projection dessine un léger recul des effectifs d'élèves entraînant une diminution du recrutement des enseignants. Il convient toutefois de relever que ce recul projeté par l'OFS n'est pas confirmé, dans les faits, par les organes cantonaux chargés de la planification des effectifs du personnel enseignant.

b) Dans les autres secteurs de l'administration:

Au regard du vieillissement de la population active et aux modifications des pyramides des âges dans les 30 à 50 années à venir, l'Etat-employeur devra faire face à deux conséquences:

- une augmentation des effectifs du personnel sera nécessaire en raison du fait que la population du canton va globalement augmenter. En effet, plus de résidents signifie dans pratiquement tous les domaines de l'administration plus de dossiers à gérer. Il suffit pour s'en convaincre d'examiner l'évolution des effectifs du personnel ces quinze dernières années par rapport à l'évolution de la population dans le canton, bien que l'accroissement de la population ne soit certes pas la seule cause de l'augmentation des effectifs du personnel de l'Etat: en 1992, la population résidente dans le canton s'élevait à 211 166 personnes et le nombre d'équivalent plein temps (EPT) au service de l'Etat était égal à 7075. En 2006, le nombre de personnes résidant dans le canton a été estimé au 31 décembre à 257 600 alors que les EPT au service de l'Etat se comptaient à raison de 8361.
- en raison de l'évolution du rapport de dépendance, le bassin de recrutement de personnel risque fort de di-

¹ Office fédéral de la statistique, Perspectives de la formation; Elèves et enseignants de l'école obligatoire: scénarios 2006–2015; OFS 2006.

² Office fédéral de la statistique, Perspectives de la formation; Elèves et enseignants de l'école obligatoire: scénarios 2006 – 2015; OFS 2006.

minuer, malgré l'augmentation de la population alors que les besoins en personnel se seront accrus.

Ainsi, il importe de rappeler que la diminution du temps de travail, porteuse relative d'une augmentation des effectifs s'inscrit dans une perspective probable de marché du travail tendu et dans un contexte où les exigences de personnel hautement qualifié vont en croissant.

4.2 Pour le personnel

Force est de constater que l'augmentation des vacances correspond à une attente d'une partie importante du personnel. La volonté de mieux concilier vie professionnelle et vie privée, l'augmentation des exigences et du stress liés au travail avec, comme corollaire, la nécessité d'un temps de récupération plus considérable, sont les principaux motifs présidant à cette pétition de la FEDE signée par environ 3900 personnes membres du personnel de l'Etat. Une augmentation du temps mis à disposition pour le personnel aux fins de repos pourraient également avoir des effets bénéfiques sur l'absentéisme, quoique, dans ce domaine, un lien de cause à effet n'ait pas pu être établi: dans la mesure où les données sont comparables, on constate que le personnel de l'Etat de Fribourg se situe en la matière dans la moyenne des autres collectivités publiques, et que celles qui offrent des conditions de temps de travail plus avantageuses ne sont pas nécessairement celles qui ont un taux d'absentéisme le plus bas. Dans le contexte de la lutte contre l'absentéisme, l'Etat-employeur souhaite s'appuyer sur d'autres instruments pour apporter une amélioration sensible (care management en collaboration avec l'AI, flexibilisation du temps de travail). Par ailleurs, il y a lieu de relever que les cadres de l'administration cantonale (magistrats et cadres supérieurs) ne sont pas unanimes à soutenir une augmentation des vacances. En effet, il leur est souvent difficile de prendre la totalité des vacances déjà actuellement existantes et un report de leur travail sur d'autres collaborateurs et collaboratrices, même nouvellement engagés, n'est en règle générale pas compatible avec leur fonction.

Dans tous les cas, la réduction du temps de travail, quelle que soit la forme qu'elle revêt, ne doit pas conduire le personnel à l'accomplissement d'un plus grand nombre d'heures supplémentaires par défaut d'effectifs suffisants ou d'une organisation du travail apte à résorber les absences. Le cas échéant, la diminution de la durée du travail se traduirait contrairement à l'attente du personnel par une péjoration des conditions de travail et par une baisse consécutive de satisfaction et de motivation au travail.

5. POSITION DU CONSEIL D'ÉTAT

5.1 Constatations de base

Sur la base de l'analyse développée dans le présent rapport, le Conseil d'Etat fait les constatations principales suivantes:

- Dans une approche comparative avec les autres employeurs publics et privés concurrentiels, le temps de travail du personnel du canton de Fribourg se situe globalement dans la moyenne.
- Une attente existe au sein du personnel en faveur d'une diminution du temps de travail par l'octroi d'une 5^e semaine de vacances.

- La diminution du temps de travail par l'octroi d'une 5^e semaine de vacances jusqu'à 50 ans et l'augmentation des décharges des enseignants entraîne un coût supplémentaire à charge exclusive de l'Etat de l'ordre de 14,5 millions (y compris pour les institutions subventionnées). En ce qui concerne les communes, qui participent à certaines charges salariales du personnel enseignant et du personnel des institutions subventionnées, la 5^e semaine de vacances induira un coût de l'ordre de 5 millions.
- La flexibilisation accrue du temps de travail est une nécessité autant pour l'employeur que pour le personnel. Un projet sera prochainement mis en consultation à ce sujet.
- L'évolution démographique dans le canton présage d'une tension sur le marché du travail, tension qui sera encore accrue par une diminution du temps de travail. Cette tension sera d'autant plus marquée dans les situations de haute conjoncture telle que celle qui existe au moment du dépôt de ce rapport.

5.2 Perspectives envisagées

Le Conseil d'Etat, prenant en compte l'ensemble des paramètres en jeu, estime nécessaire d'entrer en matière sur une augmentation de la durée des vacances de son personnel. Il entend répondre ainsi à une attente des collaborateurs et des collaboratrices de l'Etat. Cela étant, il considère que cette piste doit être explorée avec prudence et modération. Les analyses comparatives du temps de travail non défavorables à l'Etat de Fribourg en tant qu'employeur, le coût de l'augmentation des vacances, les perspectives financières de l'Etat, les conséquences sur le marché du travail compte tenu de l'évolution démographique, sont autant d'arguments plaidant en faveur d'une augmentation très mesurée des vacances, du moins dans une première étape.

Sur la base de ces considérations, le Conseil d'Etat se propose de concrétiser ses intentions dans le sens suivant:

- Introduction progressive de jours de congés supplémentaires dès 2009 (en fonction de l'avancement des travaux, éventuellement déjà à partir de la fin 2008) pour le personnel de l'administration; introduction de mesures compensatoires adéquates garantissant l'égalité de traitement entre le personnel administratif et le personnel enseignant.
- Examen d'une compensation éventuelle du coût avec les mécanismes d'adaptation des échelles de traitement au renchérissement et à l'évolution des salaires réels.
- En cas de remise en cause de la qualité et de la quantité des prestations liées à une pénurie de personnel ou pour d'autres circonstances analogues, adaptation du rythme de la mise en œuvre de l'augmentation des vacances.
- Introduction de la flexibilisation du temps de travail et mise en consultation en 2008 d'un projet d'ordonnance y relative.

En conclusion, nous vous invitons à prendre acte de ce rapport.