

RAPPORT N° 21 *11 juin 2007*
du Conseil d'Etat au Grand Conseil
sur le postulat N° 290.05 Nicole Aeby-Egger
concernant la classification des fonctions
des infirmiers/infirmières et
des enseignants/enseignantes

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de rapport suite au postulat Nicole Aeby-Egger concernant la classification des fonctions d'infirmier/infirmière et d'enseignant/enseignante du degré primaire.

1. RAPPEL DE LA SITUATION

1.1 Développement du postulat

Par postulat déposé et développé le 9 septembre 2005, la députée Nicole Aeby-Egger et 7 cosignataires demandent au Conseil d'Etat de réexaminer la pertinence des éléments qui justifient la persistance de la différence de la classification des fonctions entre les infirmiers/infirmières et les enseignants/enseignantes du degré primaire (ci-après: enseignants/enseignantes).

Constatant que les formations dispensées respectivement par la HES-S2 et la HEP sont semblables en tout point et que les deux fonctions ont une image sociale importante, la députée s'étonne de la différence de classification d'une classe dans l'échelle des traitements: suite à l'entrée en vigueur de l'ordonnance du Conseil d'Etat du 17 août 2005, la fonction d'infirmier/infirmière passera de la classe 16 à la classe 17 (au 1^{er} janvier 2008) alors que la fonction d'enseignant/enseignante passera de la classe 17 à la classe 18 (au 1^{er} janvier 2007).

La députée Nicole Aeby-Egger ajoute que l'image sociale de la profession d'infirmier/infirmière est délicate puisqu'elle est considérée comme exigeante, difficile et peu payée au vu de ses responsabilités vitales et des inconvénients horaires. Cette situation se traduisant par un manque chronique de personnel, les hôpitaux doivent faire appel à du personnel étranger. Elle estime qu'une reconnaissance salariale plus équitable tendrait à augmenter l'attractivité de cette profession.

1.2 Réponse du Conseil d'Etat

Dans sa réponse du 14 mars 2006, le Conseil d'Etat rappelle les principales caractéristiques du système analytique EVALFRI et le processus d'évaluation mis en place à l'Etat de Fribourg. Il souligne que ce processus est appliqué de manière égale pour toutes les fonctions du personnel de l'Etat et donne des explications sur les principales différences au niveau des exigences caractéristiques de ces deux fonctions suite aux deux évaluations réalisées par la Commission d'évaluation et de classification des fonctions (ci-après: CEF).

Etant considérées toutes les deux comme «fonctions-clés», les fonctions d'infirmier/infirmière et d'enseignant/enseignante ont fait partie d'un premier groupe de fonctions évaluées et ont été classées, en 2001, en classe 16. Les profils d'évaluation de ces deux fonctions présentaient un total de points EVALFRI quasi identique. Alors que les exigences de formation étaient légèrement supérieures pour la fonction d'infirmier/infirmière en raison d'une durée totale de formation plus élevée, la fonction d'enseignant/enseignante présentait des exigences plus élevées dans le domaine de la responsabilité, exigences

liées à la responsabilité pédagogique. Par conséquent, la différence d'exigences dans le domaine intellectuel était compensée par une différence d'exigences liées à la responsabilité pédagogique et les deux fonctions bénéficiaient de la même classe de traitement.

Suite à l'évolution des formations et à leur passage au niveau HES et HEP, le Conseil d'Etat a donné un nouveau mandat d'évaluation à la CEF en 2005. La prise en compte de ces nouvelles exigences de formation lors de cette nouvelle évaluation a eu pour effet d'effacer la différence existante en faveur de la fonction d'infirmier/infirmière dans le domaine intellectuel; ce faisant, l'évaluation a ainsi donné un avantage en points EVALFRI à la fonction d'enseignant/enseignante qui a continué à bénéficier d'un nombre de points plus élevé dans le domaine de la responsabilité. Au final, la différence en points EVALFRI justifie une différence d'au moins une demi-classe de traitement.

Le Conseil d'Etat souligne en outre que comme les inconvénients de service liés à la fonction d'infirmier/infirmière (travail de nuit et du dimanche, service de piquet et de garde) sont rémunérés à part, sur la base d'indemnités ponctuelles, ils ne sont pas pris en compte dans l'analyse EVALFRI pour la détermination du salaire de base. Il relève que si ces inconvénients de service ne faisaient pas l'objet d'une rémunération ponctuelle et que ces éléments avaient été pris en compte dans l'analyse EVALFRI, la rémunération liée à ces inconvénients de service aurait été moins élevée.

Enfin, le Conseil d'Etat rappelle que l'analyse EVALFRI ne prend pas en compte le marché du travail. L'Etat employeur, qui se doit d'être compétitif, a prévu plusieurs dispositions relatives à la prise en compte du marché du travail dans la loi du 17 octobre 2001 sur le personnel de l'Etat (LPERS) ainsi que le règlement du 17 décembre 2002 sur le personnel de l'Etat (RPERS). Sur cette base, des personnes ou des catégories de personnes peuvent bénéficier de prestations liées au marché du travail tant que la conjoncture le justifie. Or, contrairement à ce que soutient la députée Nicole Aeby-Egger, une récente étude sur la rémunération dans les administrations publiques des cantons latins et du canton de Berne a démontré que le niveau salarial de la fonction d'infirmier/infirmière dans le canton de Fribourg est concurrentiel.

Pour les motifs décrits ci-dessus, le Conseil d'Etat estime en conclusion que la différence d'une classe entre la fonction d'infirmier/infirmière et d'enseignant/enseignante est justifiée et qu'il n'y a pas lieu d'entrer en matière sur l'octroi d'une prestation liée au marché du travail. Il propose donc au Grand Conseil de rejeter ce postulat.

1.3 Débat parlementaire

Lors du débat de prise en considération du 11 mai 2006, plusieurs députés affirment que les éléments de réponse donnés par le Conseil d'Etat ne les satisfont pas. Certains députés considèrent que la justification de cette différence de classification n'est pas assez claire, pas assez détaillée. S'il est admis que le système EVALFRI est un système fiable qui n'est pas à remettre en question, des députés estiment que les exigences et les responsabilités des deux fonctions concernées devraient être considérées comme étant d'égal niveau; ils considèrent que la fonction infirmière est sous-évaluée et que le principe de l'égalité de traitement n'est pas respecté.

Les débats ont mis en exergue la nécessité de fournir au Grand Conseil des explications plus approfondies qui devraient permettre de s'assurer que l'évaluation de la fonction infirmier/infirmière par le système EVALFRI et que son interprétation par le Conseil d'Etat justifient une différence de classification par rapport aux enseignants/enseignantes.

Lors du débat, le critère du système EVALFRI qui concerne la responsabilité pédagogique a fait l'objet d'une attention particulière: ce critère a été en effet évoqué par le Conseil d'Etat dans sa réponse pour expliquer l'origine principale de la différence en total de points EVALFRI entre les deux fonctions. Le fait que la CEF n'ait pas attribué de points pour ce critère à la fonction d'infirmier/infirmière suscite des interrogations. Pour plusieurs députés, l'infirmier/infirmière a aussi une responsabilité pédagogique, aussi bien dans la prise en charge du patient que dans le suivi des aides ou des stagiaires.

Les débats évacuent la question du marché du travail. Il est constaté, à l'instar du Conseil d'Etat, que sur ce plan, la fonction d'infirmier/infirmière est largement compétitive dans le canton de Fribourg par rapport aux autres collectivités publiques.

Certains députés relèvent le risque de remettre en cause tout le système EVALFRI à travers la prise en considération d'un tel postulat. La crainte de l'utilisation des moyens d'action parlementaires au lieu de la voie de droit ordinaire prévue en cas de contestation de la classification d'une fonction est évoquée.

Au vote, la prise en considération est acceptée par 96 voix contre 14 et 2 abstentions. Cette prise de position, comme le commissaire du Gouvernement le souligne en conclusion des débats avant le vote final, ne saurait constituer une demande d'augmentation de la classification de la fonction infirmier/infirmière mais implique que le Conseil d'Etat fournisse des explications supplémentaires sur cet objet.

2. DESCRIPTION DE LA MÉTHODE EVALFRI

2.1 Système EVALFRI

Par le biais de l'Arrêté du Conseil d'Etat du 29 juin 1999, l'Etat de Fribourg a adopté un système analytique d'évaluation des fonctions qu'il a dénommé EVALFRI. Ce système a pour base l'instrument d'évaluation recommandé par le Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes (ABAKABA). Comme la plupart des méthodes analytiques du travail, EVALFRI et ABAKABA sont fondés sur le «Schéma de Genève» issu d'une conférence internationale tenue à Genève en 1950. Ce schéma retient comme critères d'évaluation les exigences mentales, les exigences physiques, la responsabilité et les conditions de travail. Des méthodes analytiques développées depuis ont adapté ce schéma à l'évolution du monde du travail, en affinant le choix des critères et en introduisant de nombreux sous-critères.

La méthode EVALFRI soumet ainsi à l'analyse quatre domaines: intellectuel, psycho-social, physique et de responsabilité spécifique et risques. Ces domaines sont passés au crible d'une cinquantaine de critères et sous-critères. Chacun de ces critères va permettre de mesurer des exigences et des charges ou inconvénients liées à une fonction. Pour la plupart des critères, les exigences et les charges sont en outre mesurées en tenant compte de la

fréquence à laquelle il est fait recours à elles dans l'exercice de l'activité. Un nombre de points déterminé est attribué pour chacun des critères en fonction d'une échelle d'appréciation propre à chacun d'entre eux. Les résultats selon les domaines sont pondérés: 58 % en faveur du domaine intellectuel, 17 % en faveur du domaine psycho-social, 8 % en faveur du domaine physique et 17 % en faveur de la responsabilité. Il est important de préciser que cette pondération retenue par le Conseil d'Etat ne répond pas à des critères scientifiques, mais exprime une volonté politique et reflète des normes sociales selon lesquelles, dans notre société, une valeur plus élevée est donnée à des exigences intellectuelles qu'à des exigences physiques par exemple. En fonction du résultat global de l'évaluation qui se présente en points, la CEF procède ensuite à la conversion de ceux-ci en classe de traitement sur la base d'une formule mathématique préétablie.

Enfin, le système repose sur une méthode participative du personnel. Sur la base de différents critères de représentativité, plusieurs titulaires de la fonction de référence sont invités à remplir un questionnaire et à participer à des séances de validation. Le recueil de données est complété par un important travail de documentation et, si cela s'avère nécessaire, par des visites de la CEF sur les lieux de travail.

2.2 Compétences de la CEF

L'outil EVALFRI permet de dépasser les jugements a priori et, à travers une structure de critères clairement définis et applicables à toutes les fonctions, de guider les évaluateurs et de contrôler, autant que possible, le facteur subjectif inhérent à toute forme d'appréciation. Dès lors dans sa tâche d'évaluation, la CEF ne bénéficie pas d'une liberté d'appréciation: elle est liée à la fois par une méthode et par les résultats des évaluations. Certes, l'application des critères EVALFRI aux situations concrètes nécessite un exercice d'interprétation de la part de la CEF. Cependant, pour éviter que l'application des critères EVALFRI ne varie d'une situation à une autre, la CEF a établi une réglementation interne qu'elle s'oblige à respecter.

Cela étant, si le résultat mathématique de l'évaluation d'une fonction se traduit effectivement par une somme de points et par une conversion en classe de traitement, il n'en reste pas moins que la méthode EVALFRI, compte tenu de la matière qu'elle évalue, et à l'instar de toutes les méthodes d'évaluation de fonction, ne peut prétendre fournir un résultat d'une précision absolue. C'est la raison pour laquelle au terme de l'évaluation, la CEF va toujours proposer au Conseil d'Etat une plage de classes de traitement se situant autour de la classe déterminée par la conversion du résultat mathématique (plage allant d'une classe en dessous à une classe en dessus); ces classes de traitement seront considérées comme étant toutes conformes aux résultats EVALFRI.

2.3 Compétences du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat a la tâche de fixer la classification de la fonction évaluée. A cet égard, il jouit d'une liberté d'appréciation. Celle-ci va s'exercer à l'intérieur des plages de classes déterminées par la CEF. Le Conseil d'Etat peut recourir aux critères EVALFRI en portant un accent sur l'un d'eux ou recourir à d'autres critères que ceux retenus par EVALFRI: critères d'ordre financier (priorité pouvant être donnée systématiquement à la classe propo-

sée la plus basse), souci de favoriser la mobilité (fixation d'une classification uniforme pour diverses fonctions de l'enseignement), harmonisation de la classification pour l'ensemble des titulaires d'une fonction. Dans l'exercice de sa liberté d'appréciation, le Conseil d'Etat sera limité par l'application des grands principes de l'activité administrative, en particulier par le principe de l'égalité de traitement.

A l'intérieur des plages de classes de traitement proposées par la CEF, la liberté d'appréciation du Conseil d'Etat est restreinte. En effet, s'éloigner de l'évaluation faite par la CEF comporte un risque évident de ne pas respecter la méthode EVALFRI prescrite légalement. Ainsi, des motifs d'ordre financier ne seraient pas suffisants juridiquement pour faire échec aux résultats EVALFRI. En revanche, des motifs liés à la durée du travail, élément non pris en compte dans le système EVALFRI, pourraient justifier une classification en dehors de la plage proposée par la CEF (tel a été le cas pour fixer la classification des enseignants/enseignantes d'école enfantine et cette manière de procéder a été jugée conforme au principe de l'égalité de traitement par le Tribunal fédéral).

3. ÉVALUATIONS PAR LA CEF DES FONCTIONS CONCERNÉES

3.1 Première évaluation

La première évaluation des fonctions d'infirmier/infirmière et d'enseignant/enseignante remonte au premier mandat du Conseil d'Etat concernant 14 fonctions-clés. En vertu de l'ordonnance du 24 avril 2001 le Conseil d'Etat a classé ces deux fonctions en classe 16. Bien que l'évaluation ait démontré que la répartition des exigences et des charges était différente pour les infirmiers/ères et enseignants/enseignantes, le total des points qui donne lieu à la conversion en classe était quasi identique. En effet, alors que le nombre de points attribués aux infirmières dans le domaine intellectuel était légèrement supérieur au nombre de points attribués à la fonction d'enseignant en raison notamment d'une durée totale de formation qui était supérieure, la fonction d'enseignant obtenait des points supplémentaires dans le domaine de la responsabilité pédagogique, provoquant ainsi un effet compensatoire.

3.2 Situation intermédiaire

Au 1^{er} janvier 2004, avec l'entrée en vigueur du nouveau système salarial applicable au personnel de l'Etat, les classes initiales et les classes de sélection ont dû être supprimées. Pour rappel, dans l'ancien système salarial, les fonctions de l'enseignement bénéficiaient d'une classe de sélection située deux classes en dessus de la classe de fonction. La fonction d'enseignant/enseignante était colloquée en classe de fonction 16; les titulaires dont le traitement était fixé en classe de sélection bénéficiaient alors de la classe 18. Il s'agissait donc pour le Conseil d'Etat de résoudre cette problématique tout en respectant les résultats EVALFRI. Or, en vertu de l'évaluation effectuée en 2001, la classe 17 se situait à l'intérieur de la marge de manœuvre du Conseil d'Etat. Celui-ci a donc fixé provisoirement la classification de tous les enseignants et enseignantes en classe 17 ce qui permettait de couvrir les traitements se situant entre le minimum de l'ancienne classe 15 et le maximum de l'ancienne classe 18. Il ne s'agissait donc pas d'une revalorisation des trai-

tements si ce n'est, de manière limitée et provisoire, pour les nouveaux engagés.

3.3 Deuxième évaluation

Suite au mandat du Conseil d'Etat du 7 juin 2005, la CEF a procédé à une nouvelle évaluation des fonctions d'infirmiers/infirmières et d'enseignants/enseignantes, dans le but de tenir compte des nouvelles formations HES/HEP. Etant donné que seules les exigences de formation s'étaient modifiées depuis la précédente évaluation, seul le critère d'évaluation concernant la formation minimale exigée devait être réexaminé.

Sur la base du rapport de la CEF et du préavis du service du personnel, le Conseil d'Etat a, en date du 17 août 2005, arrêté la classification de la fonction d'infirmier/infirmière en classe 17 dès le 1^{er} janvier 2008 et celle de la fonction d'enseignant/enseignante en classe 18 dès le 1^{er} janvier 2007 (l'introduction différée des nouvelles classifications était consécutive à l'arrivée différée des nouveaux diplômés sur le marché du travail, soit environ une année après l'octroi des premiers diplômes HEP et HES-S2).

La différence de classification s'explique par la différence du total des points attribués à chacune des fonctions. En effet, la prise en considération des nouvelles filières de formations respectives HES et HEP a eu pour conséquence de supprimer l'écart de points en faveur de la fonction d'infirmier/infirmière dans le domaine intellectuel alors que l'écart de points dans le domaine de la responsabilité, favorable à la fonction d'enseignant/enseignante, était maintenu. La fonction d'infirmier/infirmière obtient ainsi un total général de points inférieur à celui de la fonction d'enseignant/enseignante; au final, la différence après la conversion mathématique en classe de traitement est d'environ 0,5. Il convient en conséquence de relever que la résolution de la problématique du passage de l'ancienne échelle à la nouvelle échelle de traitement au 1^{er} janvier 2004 (cf. ch. 3.1), n'a eu aucune influence sur le résultat de cette deuxième évaluation.

4. ANALYSE DES RÉSULTATS DE L'ÉVALUATION PAR DOMAINE D'ANALYSE

Il n'est pas contestable qu'à niveau égal de formation et d'exigences, deux fonctions différentes doivent être rémunérées de la même manière. Or, le travail analytique de la CEF a démontré que bien que les fonctions d'infirmier/infirmière et d'enseignant/enseignante présentent un certain nombre de similitudes en terme d'exigences et de charges, elles présentent aussi des différences plus ou moins marquées selon les domaines d'analyse.

4.1 Domaine Intellectuel (I)

Les exigences professionnelles constituent en quelque sorte le «noyau» du domaine I. Etant donné que l'analyse factorielle montre que, dans le domaine intellectuel, la plupart des critères sont étroitement corrélés avec la formation formelle, il semble logique de s'appuyer tout d'abord sur les exigences professionnelles pour identifier les exigences intellectuelles. Ensuite, une analyse des aspects concernant l'aptitude à organiser, les marges de manœuvre et de décision ainsi que les interruptions du travail complètent l'appréciation du domaine I.

Au cours de ces dernières années, les formations d'infirmier/infirmière et d'enseignant/enseignante ont toutes fait l'objet d'importants changements avec les créations respectives de la Haute Ecole spécialisée santé-social de Suisse-romande (HES-S2) et la Haute Ecole pédagogique fribourgeoise (HEP). L'augmentation des exigences liées au niveau de formation HES a motivé la réévaluation des ces fonctions, au même titre que d'autres fonctions dont les formations ont fait l'objet d'un passage à une HES.

Dans le cadre de cette réévaluation, la CEF a ainsi modifié le nombre de points attribué au critère relatif aux exigences intellectuelles liées à la formation. Ces deux profils de fonctions, qui présentent des formations de même niveau, ont reçu le même nombre de points EVALFRI.

Cette réévaluation n'a cependant pas donné lieu à des modifications sur les autres critères du domaine I (organisation, marges de manœuvre, interruptions du travail) et le profil enseignant/enseignante reçoit ainsi un nombre total de points supérieur dans le domaine d'analyse I par rapport à celui du profil d'infirmier/infirmière.

4.2 Domaine Psychosocial (PS)

L'appréciation du domaine PS se base sur différents aspects: les exigences concernant la communication orale, l'aptitude à coopérer, l'empathie et la capacité de convaincre mais aussi les inconvénients liés à des conditions psychosociales difficiles (communication d'informations désagréables, activité exercée à la vue de personnes extérieures, confrontation avec les problèmes et la souffrance d'autres personnes, etc.).

Bien que les points EVALFRI attribués dans le domaine PS ne soient pas distribués pour les fonctions concernées de la même manière à chacun des critères de ce domaine d'analyse, le total de points EVALFRI obtenu par chacune de ces deux fonctions est identique.

4.3 Domaine Physique (P)

Le domaine physique regroupe des critères et sous-critères mesurant les exigences et inconvénients physiques rencontrés au cours d'une activité professionnelle. Les principaux critères sont relatifs à la force musculaire, à la précision des mouvements, aux conditions horaires difficiles (celles-ci ne sont toutefois pas toutes prises en compte dans la mesure où elles donnent droit à des indemnités, cf. ad. ch. 5.4), ainsi qu'à un ensemble de conditions ambiantes difficiles: par exemple, l'exposition au froid, à la chaleur, à des substances toxiques, la position debout, le respect des prescriptions d'hygiène, etc.

Par rapport à la fonction d'enseignant/enseignante, la fonction d'infirmier/infirmière obtient un total de points supérieur; ces points traduisent notamment les exigences ou inconvénients liés aux aspects techniques de la profession, aussi bien en terme de force physique, de mobilité physique, de précision des mouvements que de conditions ambiantes difficiles (risque d'accident, respect des prescriptions d'hygiène).

4.4 Domaine de la responsabilité spécifique et des risques (R)

Le domaine R réunit 4 critères mesurant différents types de responsabilité:

- la responsabilité concernant les résultats atteints par d'autres personnes (responsabilité de direction/management, responsabilité de groupe, projet ou commission, responsabilité concernant les objectifs de formation ou encore responsabilité concernant la formation de stagiaires et apprentis);
- la responsabilité concernant la vie d'autrui;
- la responsabilité concernant des valeurs matérielles et immatérielles;
- la responsabilité concernant la protection de l'environnement.

La principale différence entre les fonctions concernées se situe au niveau de la responsabilité concernant les objectifs de formation (cf. ad. ch. 4.4.1). La responsabilité concernant la vie d'autrui est prise en compte dans la même proportion pour les deux professions pour les motifs qui seront explicités sous ch. 4.4.2. Les deux autres types de responsabilité sont traités de manière identique pour les deux fonctions.

Le total de points du domaine R est plus élevé pour la fonction d'enseignant/enseignante que pour la fonction d'infirmier/infirmière.

4.4.1 Responsabilité concernant les objectifs de formation (critère R1)

La responsabilité concernant les objectifs de formation, dénommée également «responsabilité pédagogique», mesure, au sens large, la responsabilité concernant les résultats atteints par d'autres personnes. Au sens strict, elle mesure la responsabilité concernant l'atteinte des objectifs de formation par d'autres personnes. Ces objectifs doivent être clairs, précis, mesurables et faire l'objet d'une évaluation.

Conformément à cette définition, des points EVALFRI doivent être attribués à la fonction d'enseignant/enseignante puisque la conduite d'élèves à la réalisation d'objectifs de formation et la mesure du degré d'atteinte des ces objectifs constituent des tâches essentielles dans une telle profession.

En revanche, eu égard à la définition précise de ce critère, concernant la fonction d'infirmier/infirmière, aucun élément ne peut justifier une attribution de points pour ce critère. En effet, même si l'infirmier ou l'infirmière va devoir donner des informations aux patients sur la pathologie et les actions à entreprendre au niveau thérapeutique, il ou elle n'encourt pas une responsabilité en cas de non atteinte de l'objectif par le patient et celui-ci ne sera notamment pas évalué sur le suivi des informations reçues.

Enfin, alors que la fonction d'enseignant/enseignante ne reçoit aucun point pour l'encadrement des stagiaires, en raison d'une rémunération modique sous forme d'indemnité ponctuelle, l'encadrement de stagiaires assumé par les infirmiers/infirmières est valorisé par l'attribution de points supplémentaires au critère «responsabilité concernant la formation de stagiaires et d'apprentis».

4.4.2 Responsabilité par rapport à la vie d'autrui (critère R2)

La responsabilité par rapport à la vie d'autrui mesure d'une part le risque que des erreurs mettent en danger immédiat la vie d'autrui ou cause des blessures graves, d'autre part le risque qu'un comportement erroné mette

en danger le développement psychosocial d'autres personnes. Lors de l'évaluation de ces risques, la règle implique la prise en compte de la fréquence des erreurs potentielles, des conséquences éventuelles et des mesures à prendre pour éviter la réalisation du risque (formation, équipement technique, etc.).

Ce type de responsabilité est caractéristique aussi bien de la fonction d'infirmier/infirmière que de la fonction enseignant/enseignante. Si le risque de mise en danger de l'intégrité physique des patients est sans conteste prépondérant dans les soins infirmiers, le risque de mise en danger du développement psychosocial est quant à lui prépondérant dans l'enseignement: des erreurs de comportements durables, susceptibles de nuire au développement psychique des élèves, restent potentiellement fréquentes et importantes malgré toutes les mesures mises en place pour accompagner et évaluer le travail de l'enseignant ou de l'enseignante. Celui-ci ou celle-ci a ainsi la charge de ce risque toujours présent; il ou elle doit continuellement veiller à sa non réalisation. L'infirmier ou l'infirmière se trouve dans une situation analogue par rapport à la mise en danger de l'intégrité physique de ses patients. En conséquence, c'est un même nombre de points EVALFRI qui est attribué à ce critère pour chacune de ces deux fonctions.

5. MOTIVATION À LA DÉCISION DE CLASSIFICATION DU CONSEIL D'ÉTAT

5.1 Proposition de la CEF

Conformément à la pratique constante de la CEF, celle-ci a proposé au Conseil d'Etat une plage de classes de traitement pour chacune des fonctions concernées (cf. ad. ch. 2.2). Compte tenu du résultat obtenu pour la fonction d'infirmier/infirmière, elle a proposé au Conseil d'Etat les classes 17, 18 et 19. Pour la fonction d'enseignant/enseignante, elle a proposé les classes 18, 19 et 20.

5.2 Application du principe de l'égalité de traitement

Dans le cadre des propositions de la CEF, le Conseil d'Etat a bénéficié d'une certaine marge d'appréciation. Pour guider son choix, il s'est fondé sur des critères objectifs liés essentiellement à l'application des grands principes de l'activité administrative, en particulier le principe de l'égalité de traitement. Dans cette perspective, le Conseil d'Etat ne pouvait, sans motif pertinent, rattacher l'une des fonctions concernées à la classe la plus basse de la plage proposée par la CEF à savoir la classe 18 pour la fonction d'enseignant/enseignantes, et ne pas agir de même pour l'autre fonction concernée, à savoir la classe 17 pour la fonction d'infirmier/infirmière, sans porter atteinte à ce principe. Pour classer les deux fonctions en classe 18, il aurait fallu des raisons prioritaires, externes au système EVALFRI, telles que celles évoquées sous ch. 2.3. En l'occurrence, c'est bien au contraire plusieurs motifs complémentaires à ceux issus de l'évaluation qui venaient encore plaider en faveur du maintien de la différence de classification entre les deux fonctions (cf. ad. ch. 5.3 à 5.5).

5.3 Pratique constante du Conseil d'Etat

A l'intérieur des plages proposées par la CEF, le Conseil d'Etat a opté pour une pratique constante, dictée à la fois

par des motifs de continuité de l'action administrative et des motifs d'ordre financier:

- il fixe la classification de la fonction dans la classe la plus proche de la classe en vigueur avant l'évaluation;
- il fixe la classification dans la classe la plus basse à l'intérieur de la plage proposée par la CEF.

Ce n'est que pour des motifs pertinents que le Conseil d'Etat s'éloigne des règles précitées. Rien en l'occurrence ne le justifie.

5.4 Indemnités ponctuelles pour inconvénients de service

Pour toutes les activités déployées la nuit, le dimanche ou un jour chômé, les infirmiers et les infirmières reçoivent des indemnités ponctuelles pour inconvénients de service. Ces paiements représentent, en moyenne, par équivalent plein temps et par année, une valeur financière correspondant à une classe de traitement (environ 2000 francs par an). Or, si ces inconvénients avaient été pris en compte dans le système EVALFRI, ils auraient été valorisés à un niveau moins élevé que celui découlant du versement des indemnités ponctuelles. De ce fait, pour les infirmiers et infirmières, la situation est plus avantageuse financièrement. En outre, il convient de relever que les enseignants et enseignantes qui travaillent aussi le soir et les jours chômés selon les circonstances (notamment pour les corrections d'épreuves et la préparation des cours), en raison de leur liberté partielle dans la localisation de leur temps de travail, ne bénéficient pas de ces indemnités.

5.5 Reconnaissance de l'expérience des anciens diplômés

La mise sur pied des HEP et HES s'inscrit dans une réforme en profondeur du système de formation en Suisse et permet aux nouveaux diplômés de répondre de manière appropriée aux nouvelles exigences professionnelles. Les titulaires au bénéfice des anciens diplômés d'infirmier/infirmière et d'enseignant/enseignante doivent cependant eux aussi relever ces nouveaux défis; c'est par leur expérience professionnelle que leurs éventuelles lacunes de formation seront comblées. En conséquence, le Conseil d'Etat a décidé de valoriser au même niveau la classification des titulaires des anciens diplômés et des nouveaux diplômés dans les deux fonctions concernées. Il a procédé de la même manière aussi bien pour la fonction d'infirmier/infirmière que pour la fonction d'enseignant/enseignante: dans le cadre de sa marge de manœuvre, il a ainsi octroyé, aux deux fonctions concernées, une classe supplémentaire par rapport à l'ancienne classification, que la fonction soit exercée par les nouveaux ou par les anciens diplômés.

6. CONCLUSION

Le Conseil d'Etat considère avoir ainsi répondu aux interrogations des députés relatives à la différence de classification entre la fonction d'infirmier/infirmière et la fonction d'enseignant/enseignante. Ainsi que le démontre le présent rapport, cette différence tient essentiellement à l'application stricte des critères du système EVALFRI, système que les députés n'ont, lors des débats parlementaires, pas contesté. Le Conseil d'Etat tient à souligner

que la différence de classification constatée ne constitue, en aucun cas, une non reconnaissance de la valeur fondamentale de la profession d'infirmier ou d'infirmière. A l'instar de ce qu'avaient exprimé les députés, le Conseil d'Etat se plait à relever le rôle essentiel joué par les infirmiers et les infirmières dans le domaine de la santé mais également celui des enseignants et enseignantes dans leur domaine respectif. Profitant de l'occasion qui lui est donnée, il renouvelle l'expression de sa gratitude et de son respect à l'égard des titulaires de ces deux fonctions qui assument une tâche importante pour le fonctionnement et le développement de notre société, dans un environnement parfois difficile et toujours plus complexe.

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

11. Juni 2007

**BERICHT Nr. 21
des Staatsrats an den Grossen Rat
zum Postulat Nr. 290.05 Nicole Aeby-Egger
über die Einreihung der Funktionen Pflegefach-
frau/Pflegefachmann
und Primarlehrer/in**

Wir unterbreiten Ihnen hiermit den Entwurf eines Berichts zum Postulat Nicole Aeby-Egger über die Einreihung der Funktionen Pflegefachfrau/Pflegefachmann und Primarlehrer/in.

1. SACHVERHALT

1.1 Begründung des Postulats

Mit einem am 9. September 2005 eingereichten und gleichentags begründeten Postulat verlangen Grossrätin Nicole Aeby-Egger und 7 Mitunterzeichnende vom Staatsrat eine nochmalige Überprüfung der Stichhaltigkeit der Gründe für die weiterhin unterschiedliche Einreihung der Funktionen Pflegefachfrau/Pflegefachmann und Primarlehrer/in.

Grossrätin Nicole Aeby-Egger stellt fest, dass die Ausbildung, die für den einen Beruf an der FH-GS und für den anderen an der PH erfolgt, für beide Berufe sehr ähnlich ist und beide Berufe ein hohes soziales Ansehen geniessen. Sie zeigt sich erstaunt über den Unterschied von einer Gehaltsklasse bei der Einreihung dieser beiden Funktionen: Mit dem Inkrafttreten der Verordnung des Staatsrates vom 17. August 2005 wird die bisher in die Gehaltsklasse 16 eingereihte Funktion Pflegefachfrau/Pflegefachmann neu in die Gehaltsklasse 17 eingereiht (per 1. Januar 2008), während die bisher in die Klasse 17 eingereihte Funktion Primarlehrer/in neu in die Klasse 18 eingereiht wird (per 1. Januar 2007).

Grossrätin Nicole Aeby-Egger verweist auch auf das gefährdete Image des Berufes Pflegefachfrau/Pflegefachmann, der als anspruchsvoll und schwierig und in Anbetracht der Verantwortung für das menschliche Leben und der Belastungen aufgrund der Arbeitszeiten als schlecht bezahlter Beruf gilt. Dies führt ihrer Ansicht nach zu einem chronischen Personalmangel, so dass sich die Spitäler gezwungen sehen, ausländisches Personal anzustellen. Sie ist der Auffassung, dass dieser Beruf mit einer gerechteren Entlohnung und der damit zum Aus-

druck gebrachten Wertschätzung wieder attraktiver werden könnte.

1.2 Antwort des Staatsrates

Der Staatsrat ruft in seiner Antwort vom 14. März 2006 die Hauptmerkmale des analytischen Funktionsbewertungssystems EVALFRI und des vom Staatsrat eingeführten Bewertungsverfahrens in Erinnerung. Er betont dabei, dass dieses Verfahren gleichermaßen auf alle vom Staatspersonal ausgeübten Funktionen angewendet wird, und erklärt die hauptsächlichsten Unterschiede zwischen den für diese beiden Funktionen charakteristischen Anforderungen im Anschluss an die zwei von der Kommission für die Bewertung und Einreihung der Funktionen (KBF) durchgeführten Funktionsbewertungen.

Die Funktionen dipl. Krankenschwester/pfleger und Primarlehrer/in gehörten als «Schlüsselfunktionen» zu einer ersten Gruppe von bewerteten Funktionen und wurden im Jahr 2001 in die Klasse 16 eingereiht. Die Bewertungsprofile für beide Funktionen ergaben praktisch die gleiche EVALFRI-Gesamtpunktzahl. Während bei der Funktion dipl. Krankenschwester/pfleger die Anforderungen bei der Ausbildung aufgrund der längeren Gesamtausbildungsdauer leicht höher ausfielen, ergaben sich für die Funktion Primarlehrer/in höhere Anforderungen im Bereich der Verantwortung in Zusammenhang mit der pädagogischen Verantwortung. Demzufolge wurde die Differenz bei den Anforderungen im intellektuellen Bereich durch die Differenz bei den Anforderungen im Bereich der pädagogischen Verantwortung ausgeglichen, und beide Funktionen wurden in die gleiche Gehaltsklasse eingereiht.

Die Entwicklung der beiden Ausbildungen sowie der Umstand, dass die Ausbildung neu auf Fachhochschulstufe erfolgt (Fachhochschule für Gesundheit und Pädagogische Hochschule), haben den Staatsrat veranlasst, der KBF im Jahr 2005 einen neuen Auftrag zur Funktionsbewertung zu erteilen. Bei dieser Bewertung hatte die Berücksichtigung der neuen Ausbildungsanforderungen die Aufhebung des bestehenden Unterschieds zu Gunsten des Pflegefachpersonals im intellektuellen Bereich zur Folge, was auch zu einem EVALFRI-Punktevorteil für die Funktion Primarlehrer/in führte, der im Bereich Verantwortung weiterhin eine höhere Punktzahl zugewiesen wird. Die Punktedifferenz nach EVALFRI rechtfertigt schlussendlich einen Unterschied von mindestens einer halben Gehaltsklasse.

Der Staatsrat hebt ausserdem hervor, dass die mit der Funktion Pflegefachfrau/Pflegefachmann verbundenen dienstlichen Nachteile (Nacht- und Sonntagsarbeit, Piktett- und Präsenzdienst), die ja separat in Form von punktuellen Entschädigungen abgegolten werden, in der EVALFRI-Analyse für die Bestimmung des Grundgehalts nicht berücksichtigt sind, und weist auch darauf hin, dass ihre Abgeltung geringer ausfallen würde, wenn sie nicht punktuell erfolgen würde, sondern diese Belastungen in EVALFRI berücksichtigt würden.

Der Staatsrat führt schliesslich noch aus, dass der arbeitsmarktliche Aspekt in EVALFRI nicht berücksichtigt ist. Der Staat, der als Arbeitgeber konkurrenzfähig bleiben muss, hat im Gesetz vom 17. Oktober 2001 über das Staatspersonal (StPG) und im Reglement vom 17. Dezember 2002 über das Staatspersonal (StPR) mehrere Bestimmungen zur Berücksichtigung der Arbeitsmarktlage vorgesehen. Aufgrund dieser Bestimmungen kann