

Rapport « Politique RH » Etape 1 du projet

Groupe de réflexion

—

Février 2018



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Direction des finances DFIN
Finanzdirektion FIND

Version adoptée par le Conseil d'Etat en date du 27 février 2018

Pour tous renseignements : Claude Bertelletto Küng, Cheffe de projet, 026 305 31 04, claudе.bertelletto@fr.ch

Table des matières

Résumé.....	4
Planification du projet.....	5
Organigramme et fonctions.....	5
1. Introduction.....	6
1.1. Contexte actuel.....	6
1.2. Mandat.....	6
1.3. Enjeux.....	6
2. Méthode et calendrier.....	9
3. Définitions et variantes de politiques du personnel.....	11
4. Composition du Groupe de réflexion.....	13
5. Vue d'ensemble de l'Etape 1	14
6. Buts et utilité.....	16
6.1. Buts.....	16
6.2. Utilité.....	16
7. Etat des lieux de la « Politique du personnel » de l'Etat de Fribourg	17
8. Terminologie	19
9. Cadre de la « Politique du personnel » et choix de base	21
9.1. Forme et concept.....	21
9.2. Etendue du concept.....	22
9.2.1. Vision	22
9.2.2. Stratégie et plan d'action	22
9.3. Ancrage et périodicité	23
9.3.1. Vision	23
9.3.2. Stratégie et plan d'action	23
9.4. Champ d'application	23
9.5. Flexibilité et niveaux.....	24
9.6. Thèmes intouchables et thèmes impératifs à aborder	25
9.7. Recommandations.....	26
10. Organisation du projet « Politique du personnel » (Etape 2).....	28
10.1. Introduction	28
10.2. Acteurs-clés	28
10.2.1. Sphère 1 : Noyau du projet.....	29
10.2.2. Sphères 2 et 3 : Laboratoires d'idées.....	30

10.3. Livrables	32
10.4. Planification et processus de la « Politique du personnel »	32
10.4.1. Vision	34
10.4.2. Stratégie	35
10.4.3. Plan d'action et système de pilotage	36
10.4.4. Révision LPers/RPers	37
10.5. Cahiers des charges et tâches	37
10.5.1. Groupe de travail	37
10.5.2. Equipe de projet.....	38
10.6. Synthèse des acteurs-clés avec fonction pour l'Etape 2.....	38
11. Ressources et budget	40
12. Communication.....	41
13. Conclusion et Proposition	42
14. Liste des annexes et documents.....	43
14.1. Annexe 1 : Arrêté du Conseil d'Etat Projet « Politique du personnel »	44
14.2. Annexe 2 : Réponse du Conseil d'Etat à la motion N. Kolly/ R. Collaud	47
14.3. Annexe 3 : Tableau outils RH SPO.....	53
14.4. Annexe 4 : Informations concernant les Etablissements.....	54
14.5. Annexe 5 : Composition et tâches de la CCPQP	63
15. Bibliographie.....	65

Résumé

Le groupe de réflexion (ci-après GR) nommé par le Conseil d'Etat le 29 août 2017 propose dans ce rapport une analyse sur les enjeux de l'établissement d'une politique du personnel à l'Etat de Fribourg et propose ses recommandations concernant le cadre (concept, périodicité, champ d'application etc.) et l'organisation (planification, organigramme, budget, etc.) du projet et de la mise en œuvre de la « Politique du personnel ». En adoptant ce rapport, le Conseil d'Etat lancera la 2^{ème} phase du projet soit la réalisation d'une « Politique du personnel » pour l'Etat de Fribourg.

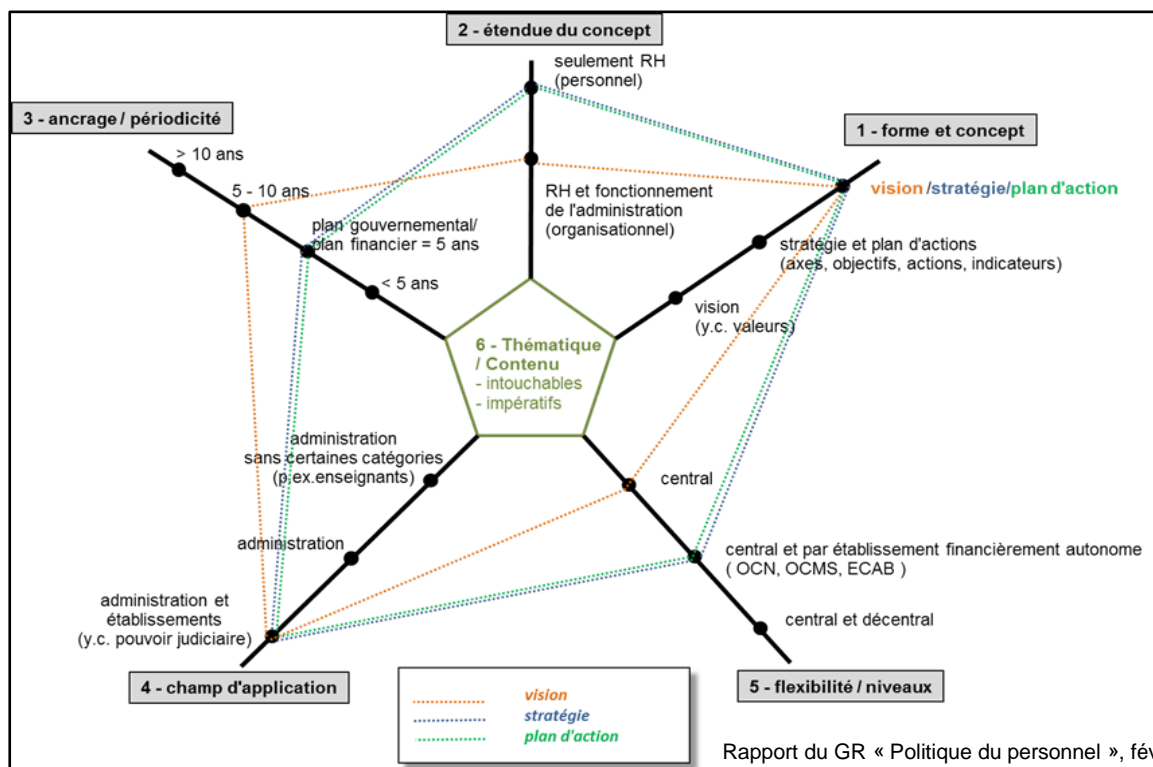
La mise en place d'une « Politique du personnel » à l'Etat de Fribourg a, notamment, les atouts suivants :

- > Le projet est largement attendu par le personnel et les partenaires sociaux et aussi sur le front politique, différentes voix se font entendre pour demander une réflexion plus en profondeur sur la « Politique du personnel ». En outre, le plan gouvernemental prévoit la révision de la Loi sur le personnel, les deux projets seront menés parallèlement.
- > L'Etat de Fribourg à l'occasion de se positionner favorablement en tant qu'employeur attractif et compétitif sur le marché du travail pour disposer ainsi d'un personnel hautement compétent, motivé et engagé.
- > La « Politique du personnel » a l'ambition de renforcer l'intégration et la cohésion du personnel de l'Etat de Fribourg et de valoriser le travail de ses collaborateurs et collaboratrices. Le projet entend placer l'humain au centre des réflexions, notamment en optant pour une démarche participative et ascendante tout au long du projet.

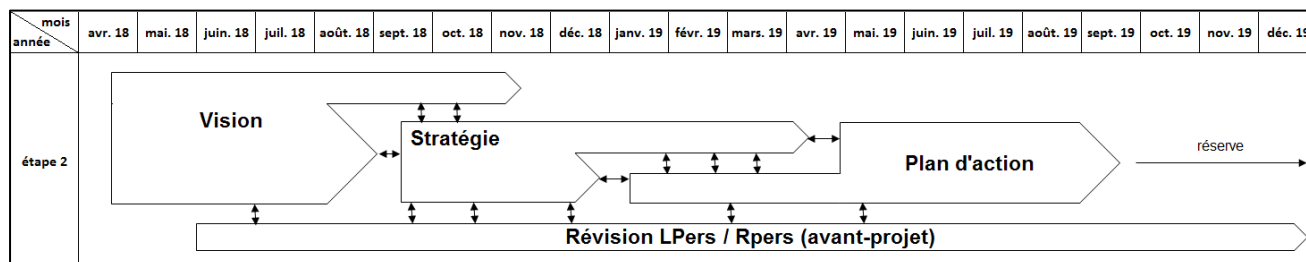
Pour avoir plus de précisions sur les enjeux majeurs du projet, consulter les chapitres 1 et 6.

Cadre de la « Politique du personnel »

Le diagramme suivant indique les options retenues concernant la structure de la « Politique du personnel ». Pour avoir le détail des recommandations du GR voir le chapitre 9.



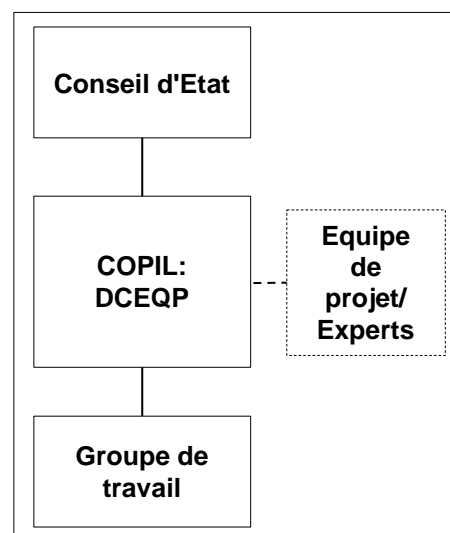
Planification du projet



Le projet d'élaboration de la « Politique du personnel » est planifié sur 21 mois et se fera en parallèle des travaux de révision de la LPers/RPers. Pour avoir plus de précisions sur les différentes étapes du projet et le détail des processus qui seront suivis voir le chapitre 10.4.

Organigramme et fonctions

- > **Conseil d'Etat** : porter et adopter le projet et/ou les étapes clés (jalons), sous réserve des compétences du pouvoir législatif en matière de révision LPers.
- > **DCEQP** : 3 Conseillers d'Etat désignés (sans la présence des partenaires sociaux),
 - endosser le rôle de Comité de Pilotage (COPIL) ;
 - valider provisoirement les étapes jalons du projet ;
 - décider si celles-ci doivent être soumises au CE.
- > **Groupe de travail**¹ : GR impliqué depuis le début des travaux, élargi à 14 membres avec l'adjonction des partenaires sociaux formellement reconnus par l'Etat (ACSM, AFM, FEDE et SSP) qui désignent chacun une personne collaborateur ou collaboratrice de l'Etat et le nouveau ou la nouvelle chef-fe du SPO prochainement engagé-e. Les deux représentants du Conseil d'Etat impliqués dans le GR durant la première étape du projet sont désormais actifs dans le COPIL (DCEQP). Il en va de même du Trésorier qui pourra être appelé à contribuer au projet en qualité d'expert.
 - élaborer la « Politique du personnel ».
- > **Equipe de projet** :
 - gérer la coordination interne et externe du projet ;
 - préparer les séances de travail, les documents nécessaires ;
 - élaborer les synthèses et rapports/présentations qui en découlent.
- > **Experts internes et externes à l'Etat** : Interventions ponctuelles selon le domaine d'expertise. Notamment, M. le Prof. Yves Emery de l'IDHEAP.



Ces acteurs-clés sont le noyau dur du projet. L'organigramme détaillé figure dans le chapitre 10.2. D'autres acteurs (par exemple : les collaborateurs et collaboratrices de l'Etat, les cadres et les partenaires sociaux) seront mobilisés lors d'étapes spécifiques, notamment dans le cadre de « laboratoires d'idées » et d'actions d'ouverture envers le personnel.

¹ Un arrêté de nomination du GT sera soumis au CE ultérieurement.

1. Introduction

1.1. Contexte actuel

Le monde du travail évolue rapidement. L'ampleur et la vitesse des changements représentent de véritables défis. Aujourd'hui dans le secteur public les besoins et les attentes des collaborateurs et collaboratrices, des cadres et des magistrat-e-s ainsi que du monde politique et des citoyens et citoyennes sont nombreux, variés et parfois même divergents dans un environnement en constante évolution. La gestion opérationnelle des ressources humaines (ci-après : RH) – gestion des salaires, du temps de travail, des absences, etc. – déclinée en processus standardisés ne suffit plus à elle seule à satisfaire les réalités du terrain et les besoins concrets des administrations publiques en matière de gouvernance. A bien des égards, parce que l'administration partage un marché de l'emploi largement commun avec les entreprises, mais aussi parce que les attentes des candidat-e-s potentiels convergent, les défis que doit relever le secteur public en matière de gestion des ressources humaines (ci-après : GRH) sont comparables à ceux des entreprises privées, voire supérieurs au vu de la complexité de l'action publique, à savoir notamment les impératifs liés à la transparence, le caractère de financement public, la variété des missions exercées et la responsabilité envers les administrés, sans compter le respect des bases légales. Aujourd'hui, les difficultés de recrutement menacent. La fidélité des collaborateurs et collaboratrices à un seul employeur n'est plus une garantie parce que les carrières sont davantage transversales et se construisent de plus en plus en passant d'une organisation à l'autre. Au sein de l'administration, les conditions de travail au sens plus classique (rémunération, horaires et vacances) se doivent d'être attractives, mais plus encore les valeurs, le sens du travail confié, les responsabilités et les possibilités de développement. Tout cela forme un « paquet » qui positionne l'administration publique, en tant qu'employeur, de manière plus ou moins favorable sur le marché.

C'est dans ce contexte, au moment où un tournant capital dans la GRH doit être pris, que l'Etat de Fribourg lance le projet de « Politique du personnel ». Le Gouvernement entend ainsi notamment se positionner comme un employeur attractif, innovant et exemplaire²

1.2. Mandat

Afin de relever ce défi, le Conseil d'Etat a mandaté par Arrêté du 29 août 2017 un « groupe de réflexion » (ci-après GR). Le GR a pour mission de préparer un cahier des charges pour le projet « Politique du personnel »³.

Il devient urgent de développer ce projet dès à présent, au vu des enjeux présentés ci-dessous. De plus, la révision de la LPers/RPers, qui est un élément déterminant dans le processus d'élaboration de la « Politique du personnel », est prévue par le Programme gouvernemental 2017-2021. Les conditions organisationnelles sont donc réunies pour initier une démarche visant à développer la nouvelle « Politique du personnel » de l'Etat de Fribourg.

1.3. Enjeux

Un tel projet représente sans aucun doute une démarche déterminante pour ces prochaines années. Elle impliquera de manière plus ou moins forte tous les acteurs internes et externes à

² [Programme gouvernemental 2017-2021](#), p. 21.

³ Arrêté du Conseil d'Etat Projet « Politique du personnel » du 29 août 2017 (annexe 1).

l'administration fribourgeoise. Les enjeux sont nombreux. Le GR a relevé en particulier trois types d'opportunité : le moment, la reconnaissance et la valorisation.

Aujourd'hui, le **moment** semble opportun, notamment pour les raisons suivantes :

- > Actuellement, la plupart des services RH au sein des administrations suisses se renouvellent profondément et développent, en plus des processus administratifs (gestion des dossiers, des salaires, etc.), des processus visant à promouvoir le potentiel de l'ensemble du personnel. Ce développement du capital humain est nécessaire compte tenu des défis de l'administration publique et la rapidité des changements. Si l'Etat de Fribourg entend être en mesure de relever ces challenges, il doit aussi se positionner favorablement comme employeur attractif et compétitif sur le marché du travail pour disposer ainsi d'un personnel hautement compétent, motivé et engagé.
- > Le projet « Politique du personnel » est largement attendu, tant par l'ensemble du personnel que par les unités administratives (Etablissements, services). Les partenaires sociaux attendent aussi avec impatience les discussions en lien avec certaines thématiques RH. Ils demandent à être associés aux changements. Enfin, sur le front politique, différentes voix se font entendre pour demander une réflexion plus en profondeur sur la « Politique du personnel »⁴.
- > L'Etat de Fribourg sort d'une période particulière, avec notamment les mesures structurelles et d'économie. L'occasion doit être saisie de développer de manière formelle une « Politique du personnel » attractive et motivante permettant aussi de (re-)donner du sens aux missions des différentes entités composant l'administration publique fribourgeoise.

Le projet « Politique du personnel » est également l'occasion de renforcer la **reconnaissance** dans les relations de travail :

- > Ce projet entend remettre l'humain au centre des discussions. Les collaborateurs et collaboratrices de l'Etat de Fribourg sont le cœur même du fonctionnement de l'administration publique. Sans leur productivité, leur implication, leur loyauté, leur éthique, la notion de Service public n'a pas de sens. Cependant, la reconnaissance - sous quelque forme que ce soit - associée à leur investissement au service de l'Etat n'est souvent pas suffisamment présente.
- > L'Etat de Fribourg est soumis à de fortes pressions syndicales. Ce projet est l'occasion de s'adresser à tous les collaborateurs et collaboratrices de l'Etat, ceci à tous les échelons de la hiérarchie. Leurs besoins et leurs préoccupations seront intégrés aux réflexions et aux travaux qui devront déboucher sur une « Politique du personnel » à leur intention et à laquelle chacun et chacune pourra, en partie au moins, s'identifier.

Enfin, ce projet est une opportunité de **valorisation** du personnel, de son travail quotidien et de l'Etat en général, se faisant l'écho de nombreuses recherches qui montrent que de bonnes pratiques de GRH contribuent, *in fine*, à un Etat performant au service de la population :

- > Le développement de valeurs communes donne un véritable sens aux prestations fournies par les collaborateurs et collaboratrices.
- > La qualité des prestations de l'Etat aux administrés est mise en évidence et clairement communiquée.

⁴ Réponse du Conseil d'Etat à la motion N. Kolly/ R. Collaud, Modification totale de la LPers FR (annexe 2).

- > L'image de l'Etat-employeur sur un marché du travail très concurrentiel se renforce et l'administration publique fribourgeoise se positionne en tant qu'employeur attractif, moderne et exemplaire.

La démarche initiée comporte toutefois également des défis importants pour l'Etat. Elle est suivie de près par tous les acteurs en son sein ainsi que par le politique et le monde syndical. Les attentes fondées sur ce projet et les différents souhaits déjà formulés de part et d'autre pourraient bien menacer sa réussite. A ce jour, les risques suivants ont été identifiés par le GR :

- > **Usine à gaz :** La théorie et les idées pourraient primer sur les aspects concrets. Ainsi, le présent projet perdrait le lien avec les réalités vécues au quotidien par le personnel. C'est pourquoi la « Politique du personnel » doit être la plus réaliste possible, parler aux collaborateurs et collaboratrices (identitaire), et aborder des aspects utiles au plus grand nombre. Introduire une « Politique du personnel » doit apporter une valeur ajoutée et tangible à la gestion des ressources humaines de l'Etat, au personnel qui en bénéficie et finalement aux prestations destinées aux administrés.
- > **Démésure :** Le projet pourrait devenir trop ambitieux ou compliqué, et les objectifs trop nombreux pour être atteints. La « Politique du personnel » doit être adaptée au contexte culturel et économique de l'Etat de Fribourg. Elle doit faire sens, rester pragmatique pour être applicable et progressivement déployée au moyen d'actions et de projets concrets.
- > **Coûts :** Les objectifs fixés pourraient entraîner des actions coûteuses et le budget nécessaire ne serait pas alloué. Le contexte financier actuel ne permet pas d'excès. Le principe de « maîtrise des coûts » est incontournable et il détermine le cadre financier dans lequel s'inscrit le projet. Les objectifs et les actions en découlant devront tenir compte des coûts, en particulier de la maîtrise de la masse salariale. Il s'agit donc de réfléchir comment faire mieux avec les moyens à disposition dans le cadre du plan financier, soit d'augmenter l'efficacité. L'aspect d'une éventuelle plus-value sur le moyen-terme ne doit cependant pas être d'emblée écarté, beaucoup de projets RH devant être considérés comme des investissements.

2. Méthode et calendrier

Le livrable du projet consiste tout d'abord en la mise sur pied d'une « Politique du personnel » formalisée et conceptualisée. Cependant, s'arrêter à ce stade serait dommageable, car les attentes suscitées par le projet resteraient sans réponses. Il s'agit donc surtout de mettre en œuvre la « Politique du personnel » et de l'inscrire dans un cycle de pilotage. Pour préparer et favoriser cette mise en œuvre, la méthode retenue pour élaborer cette politique est déterminante. Un soin tout particulier est apporté au chemin à parcourir pour arriver au but et à la manière d'impliquer les acteurs-clés. Ainsi, trois principes ont été retenus et appliqués dès le début des travaux :

- > **Valoriser** la démarche visant à obtenir le livrable. Ainsi, les personnes impliquées progressent ensemble durant le projet. Elles participent aux différentes étapes, évoluent et s'approprient le projet, en même temps que le livrable se crée. Ce parcours est tout aussi important que le résultat du projet pour réussir ensuite à implémenter avec succès la « Politique du personnel » et développer une nouvelle culture au sein de l'administration.
- > **Co-construire** le livrable avec les différents acteurs-clés par des démarches participatives qui permettent une identification forte, notamment aux objectifs et aux actions, mais également aux valeurs retenues.
- > **Privilégier** une approche ascendante (« bottom up ») pour une meilleure prise en compte des besoins des collaborateurs et collaboratrices à tous les niveaux de fonctions.

Le projet « Politique du personnel » est scindé en trois étapes principales, dont le calendrier figure ci-dessous (Graphique 1).

Etape 1 : Phase préparatoire

- > Objectif : définir le cadre et l'organisation du projet « Politique du personnel » conformément au mandat (annexe 1).
- > Moyens : GR nommé par le Conseil d'Etat le 29 août 2017.
- > Mission : soumettre au Conseil d'Etat pour adoption le mandat et les « cahiers des charges » (cadre proposé et organisation) pour l'Etape 2 (cf. chapitres 9 et 10).

Etape 2 : Phase de réalisation

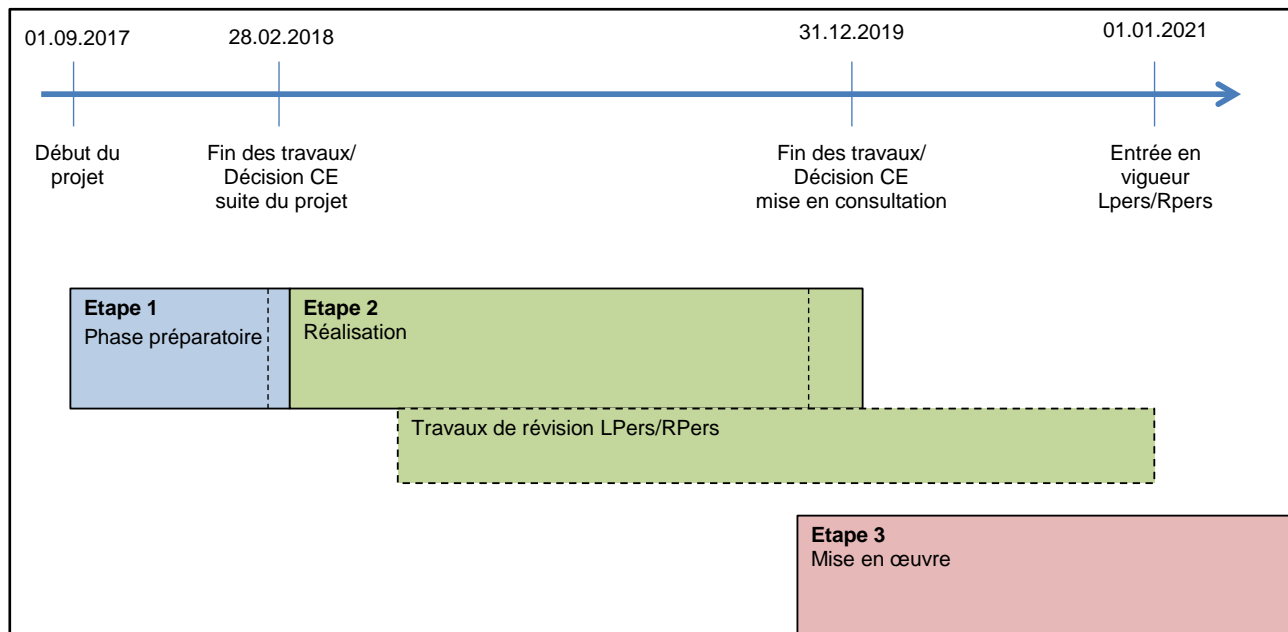
- > Objectif : définir le contenu de la « Politique du personnel » sous forme de vision/stratégie/plan d'action.
- > Moyens : organisation, planification et processus présentés dans le rapport (cf. chapitre 10) et adoptés ensuite par le Conseil d'Etat.
- > Mission : fournir les livrables contenus dans le mandat respectivement dans les cahiers des charges proposés et adoptés par le Conseil d'Etat à la fin de l'Etape 1.

Travaux de révision LPers/Rpers (parallèlement à l'élaboration des livrables de la « Politique du personnel » dès le début de l'Etape 2)

- > Objectif : 1) créer les éventuelles bases légales nécessaires à la mise en œuvre de la « Politique du personnel », 2) procéder aux modifications suite à l'enquête du SPO en 2017 auprès des Directions et introduire dans les dispositions légales d'autres éléments de mise à jour nécessaires.
- > Moyens : organisation et processus proposés dans le présent rapport (chapitre 10.4.4 ci-dessous) et validés ensuite par le Conseil d'Etat.
- > Mission : réaliser les travaux législatifs préparatoires, en suivant l'avancement des travaux de l'Etape 2.

Etape 3 : Mise en œuvre

- > Objectif : mettre en œuvre la nouvelle « Politique du personnel ».
- > Moyens : à définir durant l'Etape 2, en principe fortement en lien avec les services RH centralisés et décentralisés (SPO et Directions / entités de gestion des Directions) et les objectifs du Gouvernement tels qu'exprimés dans son plan gouvernemental.
- > Mission : rendre visible par des actions concrètes la « Politique du personnel » et la piloter.



Graphique 1: Planification du projet « Politique du personnel »

3. Définitions et variantes de politiques du personnel

Tout dispositif de gestion des ressources humaines comprend un certain nombre de processus au cœur du métier RH, tels que le recrutement, la formation ou encore la rémunération du personnel. Ces processus devraient être guidés par des valeurs et choix fondamentaux réunis en une *politique du personnel* (ou politique RH), destinée à donner du sens et de la cohérence entre tous ces processus, et permettant de fixer des orientations/objectifs à plus long terme (Emery et Gonin).

Au sein d'une organisation donnée, la politique du personnel rassemble des affirmations, qui peuvent être très générales et prendre la forme de valeurs (par ex. mettre en avant l'autonomie et la responsabilité du personnel), ou plus opérationnelles et concerner des principes et choix concrets orientant l'ensemble des processus de GRH (par ex. le fait de favoriser le recrutement et la promotion ou le développement à l'interne). La politique du personnel peut être *formalisée* et faire l'objet d'un document ad hoc, ou *non formalisée*. Ce n'est pas parce qu'elle est formalisée qu'elle est appliquée, illustrant une différence bien connue et décrite dans la littérature : il s'agit de la différence entre « valeurs prônées » par une organisation, et « valeurs en action », constatées dans la pratique (Schein). Bien évidemment, l'exercice consistant à décrire et à formaliser une politique du personnel serait inutile, voire contreproductif, s'il n'était pas associé à une volonté très claire de la direction (politique et administrative) de mettre en œuvre cette politique du personnel. Autrement dit, de l'insérer dans un dispositif de *pilotage de la GRH* (Martory et Crozet / Emery et Gonin), avec des objectifs et des indicateurs permettant d'en apprécier la mise en œuvre et les effets.

En pratique, il existe de très nombreux types de politique du personnel, illustrant l'immense variété des organisations elles-mêmes, leur vision, leur stratégie et leur culture. Afin d'orienter les travaux du groupe de réflexion, il est opportun de préciser les types les plus marquants que l'on peut rencontrer dans le cadre de l'administration publique (suisse) :

- **Politique du personnel orientée sur les statuts du personnel**
Un certain nombre d'administrations considèrent que leur politique du personnel est exprimée dans les statuts du personnel (le plus souvent la Loi sur le personnel) (Emery et Lambelet-Rossi). Si les statuts du personnel expriment les droits et devoirs de l'employeur et du personnel de l'administration, ils ne devraient pas être considérés comme une politique du personnel, mais plutôt comme la traduction légale des orientations fondamentales définies dans la politique du personnel. En pratique, il est fréquent que le législateur précise, dans les premiers articles de la loi, quelques orientations de la politique du personnel, ce que nous appelons *l'ancrage juridique* de la politique RH, invitant le Gouvernement à développer une politique du personnel plus élaborée.
- **Politique du personnel orientée sur des valeurs**
Souvent appelée « charte », cette variante de la politique du personnel rassemble un choix de valeurs, plus ou moins abstraites, censées orienter tous les processus RH de l'organisation. Parfois les valeurs dépassent les questions purement RH et concernent dès lors l'ensemble des activités de l'organisation, notamment en lien avec ses parties prenantes⁵.
- **Politique du personnel donnant une vision RH**
Il s'agit de la variante la plus classique, consistant à définir des choix fondamentaux destinés

⁵ [Charte du canton de Berne.](#)

à fonder et orienter tous les processus RH de l'organisation. Il s'agit d'une vision à atteindre, vers laquelle toutes les pratiques RH devraient tendre, sans que ne soient décrits les chemins ni les moyens précis pour y parvenir⁶.

- **Stratégie du personnel**

Il s'agit d'un plan directeur pour les prochaines années (souvent 3-5 ans) qui identifie des grands axes de travail, assortis de projets concrets pour les réaliser, avec les ressources nécessaires et instances responsables. En ce sens, la stratégie est souvent assortie d'un plan d'action, plus ou moins concret, avec un calendrier et des ressources (budgets, ressources humaines) affectées⁷.

- **Plan d'action du personnel**

Le plan d'action du personnel, parfois appelé *plan directeur RH*, est encore plus concret que la stratégie : il rassemble des projets et actions concrètes à mener les prochaines années (souvent à 2-3 ans), avec des objectifs à atteindre, des ressources affectées et des contraintes à respecter. Le plan d'action devrait être évalué au moyen d'indicateurs permettant non seulement d'apprécier son degré de réalisation, mais également les effets escomptés en matière RH (par ex. l'attractivité de l'employeur, la qualité de l'encadrement du personnel, etc.).

- **Marketing de l'employeur et présentation des conditions de travail**

L'employeur public, comme tout employeur, est soumis à une concurrence sur le marché de l'emploi et doit donc identifier et valoriser ses atouts, voire développer une véritable « marque employeur » (Emery et Kouadio). Pour ce faire, il devrait prévoir différentes actions de communication, notamment celle consistant à réunir dans un document l'ensemble des conditions de travail et avantages accordés au personnel, ainsi que la valeur (et les valeurs) créée par l'organisation auprès de ses parties prenantes.

En pratique, certains employeurs combinent dans un même document plusieurs de ces types (par ex. politique et stratégie RH), ou produisent plusieurs documents complémentaires⁸.

Le Conseil d'Etat demande que l'enquête comparative menée dans les différents cantons, portant sur les politiques RH en vigueur, soit complétée dans une deuxième étape par une analyse de la procédure, menée à la Confédération, y compris sous l'angle des licenciements⁹.

⁶ [Politique du personnel de la Ville de Lausanne.](#)

⁷ [Stratégie RH de la Confédération.](#)

⁸ [Politique RH du canton de Berne.](#)

⁹ Extrait du procès-verbal de la séance du Conseil d'Etat du 27 février 2018.

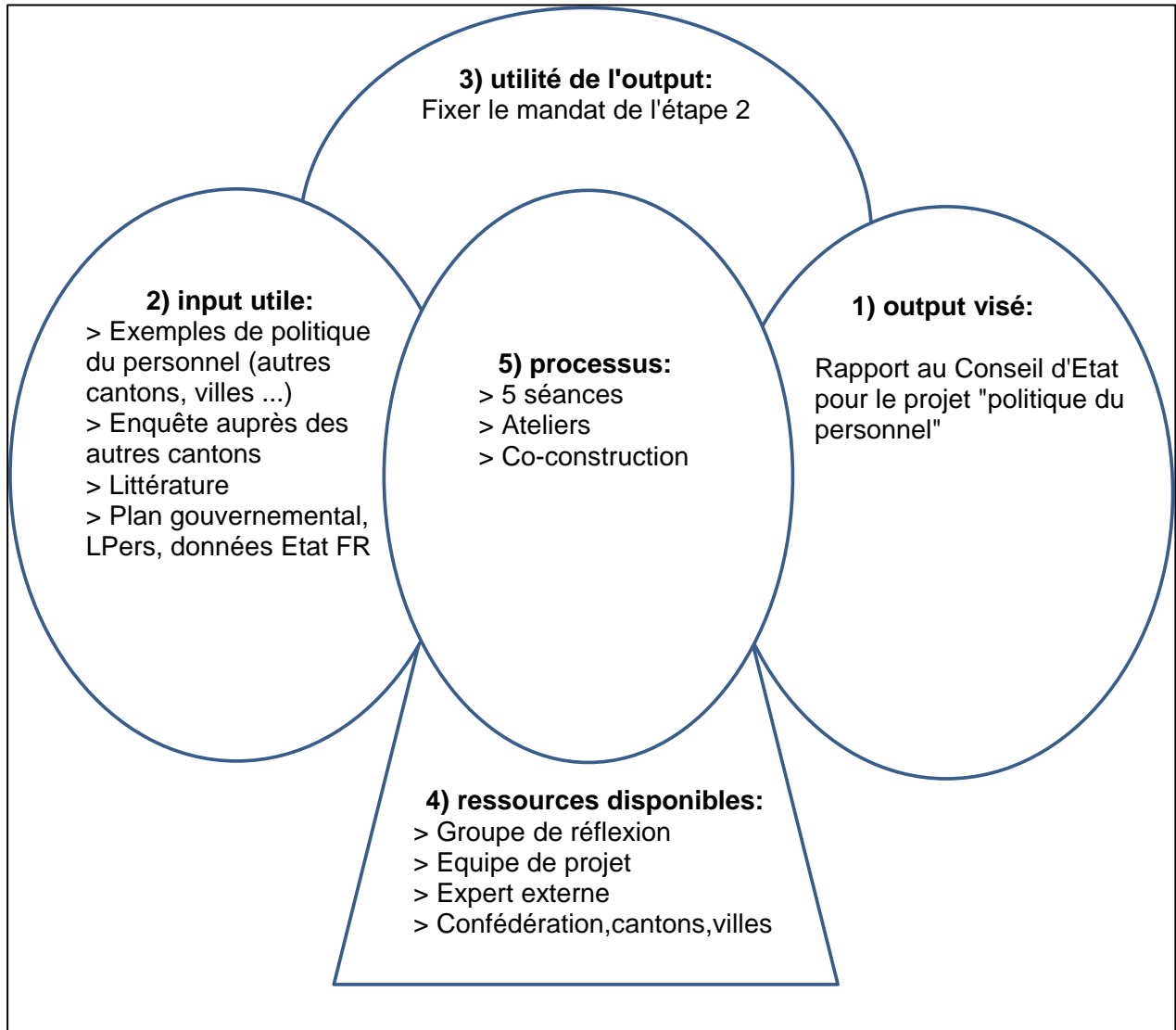
4. Composition du Groupe de réflexion

Le GR est constitué comme suit :

Président :	Président de la DCEQP, M. le Conseiller d'Etat Georges Godel
Vice-Présidente :	Directrice DSAS, Mme la Conseillère d'Etat Anne-Claude Demierre
Membres :	Sophie Perrier (CHA), vice-chancelière Christine Vionnet Caverzasio (DICS), cheffe de service Olivier Kämpfen (DSJ), secrétaire général Grégoire Seitert (DIAF), chef de service Jacques Genoud (DEE), directeur général de la HES-SO Patrick Andenmatten (DSAS), directeur adjoint de l'ECAS Pascal Aeby (DFIN), secrétaire général Laurent Yerly (DFIN), trésorier Vincent Jaquier (DFIN), chef de service adjoint du SPO Nathalie Liaudat (DAEC), conseillère juridique
Equipe de projet :	Mme Claude Bertelletto-Küng, cheffe de projet M. Thomas Meier, collaborateur scientifique SPO Mme Julia Joudié, collaboratrice scientifique SPO
Experts :	M. le Prof. Yves Emery, Unil (IDHEAP) Mme Véronique Emery, collaboratrice scientifique, Unil (IDHEAP)

Une attention particulière a été apportée à la représentation des différentes Directions / Etablissements ainsi qu'aux fonctions. A ce stade du projet, il n'a pas été souhaité par le Conseil d'Etat d'intégrer les cadres intermédiaires, ni les collaborateurs et collaboratrices.

5. Vue d'ensemble de l'Etape 1



Graphique 2: Aperçu de l'Etape 1

1) Output visé : Le résultat souhaité est le rapport au Conseil d'Etat, ci-présent, proposant le mandat et le cahier des charges en vue des travaux de réalisation de l'Etape 2 du projet « Politique du personnel ».

2) Input utile : Il s'agit des divers documents, informations et apports pour effectuer les travaux lors de l'Etape 1.

Différents modèles de politiques du personnel (publiques et privées) ont été mis à disposition du GR afin qu'il se forge une idée des besoins de l'Etat de Fribourg. Le plan gouvernemental, la LPers/RPers, le questionnaire LPers/RPers aux Directions et Etablissements et d'autres données de l'Etat de fribourg ont également été une source d'information indispensable aux travaux du GR. Une enquête comparative dans les différents cantons, portant sur les politiques RH en vigueur, a également été effectuée, mais les résultats obtenus étaient trop maigres pour avoir une utilité à ce stade des travaux.

3) Utilité de l'output : La raison d'être de l'Etape 1 est de proposer au Conseil d'Etat pour adoption le cadre et l'organisation de l'Etape 2 du projet « Politique du personnel ».

4) Ressources disponibles : Il s'agit des ressources à disposition pour mener à bien l'Etape 1, par exemple : les connaissances scientifiques, l'expérience d'autres administrations en Suisse ayant déjà conçu une politique du personnel. Ces ressources sont à la base des réflexions nécessaires à la conception du projet.

Les Experts, Yves Emery et Véronique Emery, Professeur, resp. collaboratrice scientifique à l'Institut des hautes études en administration publique (IDHEAP, Université de Lausanne), ont œuvré en tant que consultants externes et effectué différentes présentations apportant les connaissances techniques et terminologiques nécessaire aux travaux. Le Prof. Emery ayant déjà accompagné d'autres administrations publiques dans de telles démarches, le GR a pu profiter de son expertise précieuse dans le domaine. En outre, les connaissances et les expériences des différents membres du GR ont également été une source d'informations permettant d'enrichir le projet.

5) Processus : Le groupe s'est réuni à cinq reprises entre octobre 2017 et janvier 2018. L'objectif de ces séances était de mettre à contribution les connaissances et expériences de chacune et chacun, d'encourager les échanges et de favoriser le travail de co-construction. Ainsi, différents ateliers thématiques ont permis aux membres du GR de conceptualiser le cadre et l'organisation du projet en vue de l'Etape 2. Le rapport a été écrit en parallèle des travaux par l'EP et les Experts. Il a été remis en deux étapes aux membres du GR qui l'ont complété et validé par voie électronique. Le GR a travaillé en appliquant de manière systématique les principes de collaboration suivants, confidentialité, bienveillance¹⁰, humour¹¹ et coopération adoptés suite à la première séance.

¹⁰ Articles sur le thème : [Pourquoi entraîner la bienveillance au travail ?](#)

¹¹ Articles sur le thème : [Pourquoi cultiver l'humour au travail ?](#)

6. Buts et utilité

6.1. Buts

La « Politique du personnel » de l'Etat de Fribourg doit atteindre différents objectifs fondamentaux en fonction de nouvelles orientations en matière de GRH, et en tenant compte 1) des principes fixés dans le plan gouvernemental et 2) du contexte culturel et économique de l'Etat de Fribourg.

Le GR a développé ci-dessous les buts principaux vers lesquels la « Politique du personnel » devra s'orienter dans l'Etape 2 :

- > **Intégration.** La « Politique du personnel » favorise l'égalité et la diversité. Le projet « Politique du personnel » a de l'intérêt et du sens s'il tient compte des besoins et attentes des différentes générations, des motivations des femmes et hommes dans la conciliation de la vie privée et du travail, s'il permet de favoriser l'intégration des différentes communautés et des personnes en situations de handicap et, dans le prolongement du projet PEAC, de renforcer l'égalité entre les sexes.
- > **Progrès.** Orientée vers le futur, la « Politique du personnel » met en place des actions concrètes destinées à l'ensemble du personnel de l'Etat, à tous les niveaux de la hiérarchie. Ces actions sont simples, flexibles et ancrées dans le quotidien. L'objectif est de rendre la gestion des ressources humaines accessible afin de simplifier le travail des cadres et permettre de se concentrer sur les missions du service public.
- > **Cohésion.** La « Politique du personnel » insuffle une culture commune à l'aide de la définition de valeurs, d'une communication claire et de la valorisation des collaborateurs et collaboratrices à tous les niveaux. Elle met en place des principes et un socle commun de pratiques partagées.

6.2. Utilité

Deux utilités principales découlent, selon le GR, d'une « Politique du personnel » formalisée.

Tout d'abord, il est important vis-à-vis du politique d'apporter suffisamment de **transparence** à l'activité de l'administration. Les coûts ne doivent plus être le seul levier à disposition du politique pour contrôler l'activité de l'administration. Sur un projet de « Politique du personnel », l'élaboration, l'information et l'échange sur une vision et une stratégie permettent aussi la création d'un climat de confiance entre les pouvoirs exécutifs et législatifs. L'interaction ainsi grandissante offre une meilleure visibilité. Elle valorise l'administration fribourgeoise, en la positionnant comme employeur exemplaire et renforce son attractivité.

Il est également utile, par le biais d'une « Politique du personnel », de positionner le **partenariat social** et de redéfinir, si nécessaire, les modalités de son fonctionnement.

7. Etat des lieux de la « Politique du personnel » de l'Etat de Fribourg

L'évolution des dispositifs RH des organisations publiques peut être articulée en trois stades de maturation successifs. Ceux-ci illustrent l'importance stratégique progressivement donnée au capital humain de l'organisation. Ces trois stades se complètent, comme trois couches successives venant donner au dispositif RH sa pleine dimension.

Premier stade: Un dispositif centré sur l'administration du personnel. Sans une administration du personnel irréprochable, comprenant la tenue des dossiers des collaborateurs, le courrier, la gestion administrative des rémunérations et des assurances sociales, l'administration des temps de travail, des vacances, ainsi que des autres droits et devoirs découlant de la réglementation du personnel, le service RH ne peut guère espérer obtenir la crédibilité nécessaire pour développer d'autres processus de GRH, davantage orientés vers les personnes. Il n'est pas rare que ce dispositif soit perçu comme un contrôle de la bonne application de la réglementation du personnel, plaçant le service RH dans un rôle de gardien de la légalité.

Deuxième stade: un dispositif RH axé, en plus de l'aspect administratif, sur le développement et la motivation du personnel. Pour ce faire, le service RH met sur pied les processus nécessaires à l'identification, l'évaluation et le développement des compétences du personnel, tout en introduisant des pratiques destinées à améliorer la motivation et la satisfaction au travail. Il s'agit de s'intéresser aux personnes et plus seulement aux données administratives et financières. A ce stade, le service RH prend de l'envergure et développe des outils proposés ou imposés aux hiérarchies en place.

Troisième stade : réalisant le fait que le personnel représente un *atout stratégique* de l'organisation (Hamel et Prahalad) indispensable à l'atteinte de ses missions, le troisième stade vise à responsabiliser les hiérarchies dans la valorisation de ce potentiel stratégique. Pour ce faire, outre la clarification des responsabilités de la hiérarchie en matière RH, des répondants RH, souvent appelés dans le privé *business partner*, sont introduits. Leur mission principale est de soutenir les responsables-métier dans leurs nouvelles responsabilités RH, mais également de favoriser l'*alignement* des processus RH par rapport aux objectifs stratégiques poursuivis. Ceci afin que ces processus déploient leur plein potentiel de levier sur les performances de l'organisation. Pour atteindre ce stade, la Direction RH doit acquérir un statut de partenaire stratégique de la direction de l'organisation, ce qui conduit à revoir sa position dans l'organigramme.

Qu'en est-il aujourd'hui pour l'Etat de Fribourg ?

Le cadre juridique - loi sur le personnel de l'Etat (RSF 122.70.1 ; ci-après : LPers) et règlement d'exécution (RSF 122.70.11 ; ci-après : RPers) - donnent une image relativement « moderne » de la « Politique RH » à l'Etat de Fribourg. Ces dispositions sont entrées en vigueur au 1^{er} janvier 2003. Cette loi contient un chapitre (art. 4 à 7) intitulé « Politique du personnel ». L'article 4 LPers énumère des principes généraux, tels que la gestion dynamique et prévisionnelle du personnel, la flexibilité et la mobilité du personnel, l'égalité hommes-femmes, l'intégration des personnes sans emploi ou handicapées, la promotion du bilinguisme, etc. Les articles 16 à 23 instituent les différents instruments de gestion RH. Enfin, le principe même d'une « Politique du personnel » sous forme de concept, prenant en compte « les besoins de l'employeur, du collaborateur et de la collaboratrice et des destinataires des prestations étatiques » est ancré à l'article 5 LPers.

Dans les faits, une analyse systématique et minutieuse est difficilement réalisable. On peut se fonder sur un état des lieux établi avec l'aide du Service du personnel et d'organisation (ci-après :

SPO)¹² et les nombreux échanges discutés avec la délégation du Conseil d'Etat pour les questions du personnel (DCEQP). Il est aussi possible d'affirmer que la « Politique RH » développée à l'Etat de Fribourg évolue progressivement vers le *troisième stade* décrit ci-dessus. Cette politique se compose de différents processus établis, dont la connaissance par les unités administratives fait parfois défaut. Nombre d'outils, pour certains informatisés, ont été progressivement développés au fil des années, selon des critères avant tout financiers (moyens à disposition conformément au budget annuel). Ceux-ci permettent aujourd'hui au SPO et à l'ensemble du personnel, en particulier aux cadres de l'administration, de gérer les différentes tâches et situations RH qui leur incombent. Les pratiques destinées à améliorer la motivation et la satisfaction au travail, caractéristiques du *deuxième stade*, sont modestes et développées surtout par les Directions et les unités administratives (UA) elles-mêmes. Des entités de gestion RH, (*troisième stade*) ont été constituées. Bien qu'assez récentes, elles se développent en qualité de relais et supports transversaux au sein des Directions et Etablissements.

Il manque cependant aujourd'hui une « Politique du personnel » réelle, développée sur la base d'une analyse du contexte économique actuel et des réflexions menées par les différents partenaires. Celle-ci doit être construite en impliquant les différents acteurs-clés, formellement adoptée par le Conseil d'Etat, communiquée et vécue à tous les échelons de l'administration fribourgeoise. Doit-il s'agir de simples valeurs déclinées en fonction des particularités des différentes unités ou d'un outil stratégique capable d'impacter et de soutenir l'ensemble des missions de l'Etat ? La problématique est analysée dans les chapitres suivants et des propositions sont formulées (cf. chapitre 9.7).

¹² Tableau outils RH SPO (annexe 3).

8. Terminologie

La terminologie suivante, proposée par les experts de l'IDHEAP, sera celle utilisée dans ce rapport et durant tout le projet. Elle permet de s'accorder sur des notions de la « Politique du personnel » et d'avoir un langage commun pour toutes les parties impliquées.

Politique du personnel (Politique des ressources humaines)

La politique du personnel ou politique RH résume les choix fondamentaux qui sous-tendent l'ensemble des activités de GRH. C'est un ensemble d'affirmations, qui peuvent être très générales et prendre la forme de valeurs (par ex. mettre en avant l'autonomie et la responsabilité du personnel), ou plus opérationnelles et concerner des aspects plus concrets de la GRH (par ex. le fait de favoriser le recrutement et la promotion interne).

La politique RH peut être formalisée ou non. Ce n'est pas parce qu'elle est formalisée qu'elle est appliquée (cf. la différence entre « valeurs prônées » par la politique de l'organisation et « valeurs en action » dans la pratique).

Valeurs

Des plus philosophiques (telle la justice) aux plus opérationnelles (telle la qualité du service aux usagers), les valeurs expriment des motivations profondes et durables de ce qui est désirable, éthique, des choix fondamentaux marqués par notre éducation. Les valeurs orientent la perception de toute situation, les choix opérés, les comportements, etc. sans toujours être exprimées clairement.

On parle souvent des valeurs en lien avec la culture d'une organisation (ou d'un service) : ce qui en sous-tend la manière de fonctionner, de collaborer, de fournir les prestations, etc.

Les valeurs / la culture peuvent être formulées dans une charte (d'entreprise = valeurs générales de l'organisation ; ou RH = valeurs en lien avec les pratiques RH).

Vision

Expression d'une situation idéale à atteindre (par l'organisation, par un service), la vision suppose de se projeter dans le futur, souvent à 5-10 ans. Elle donne un sens à ce que font les collaborateurs et collaboratrices, en venant compléter la mission (qui est en principe exprimée dans une base légale).

La vision n'exprime en principe pas *comment* atteindre la situation souhaitée, ni par quel(s) chemin(s) y parvenir.

La vision concerne souvent toute l'organisation (on parle à cet effet de Leitbild), mais elle peut concerner aussi les RH. Dans ce cas, elle s'apparente à la politique du personnel.

Stratégie RH/Plan d'action RH

La stratégie RH est un plan directeur pour les prochaines années (souvent 3-5 ans), qui permet de s'approcher de la politique RH/ vision RH définie. La stratégie identifie des grands axes de travail, assortis de projets concrets pour les réaliser, avec les ressources nécessaires et

instances responsables. En ce sens, la stratégie est souvent assortie d'un plan d'action.

Axes stratégiques RH

Les axes stratégiques sont des thématiques centrales autour desquelles viennent s'articuler plusieurs projets ou actions concrètes. Ainsi par exemple, l'axe « attractivité de l'employeur » permet-il de fédérer des actions visant à analyser les conditions de travail offertes par rapport à d'autres administrations, à développer un marketing et une marque employeur, à revoir les canaux de recrutement utilisés, etc.

Objectifs

Les objectifs expriment des états souhaités, que l'on cherche à atteindre. Il est appréciable que ces états soient décrits précisément (par exemple selon la méthode SMART+), voire mesurables par des indicateurs (par ex. l'objectif que chaque collaborateur ou collaboratrice ait pu bénéficier d'une formation continue (min. 2 jours) chaque année : indicateur = % de personnes ayant suivi au moins 2 jours de formation /an)

Actions

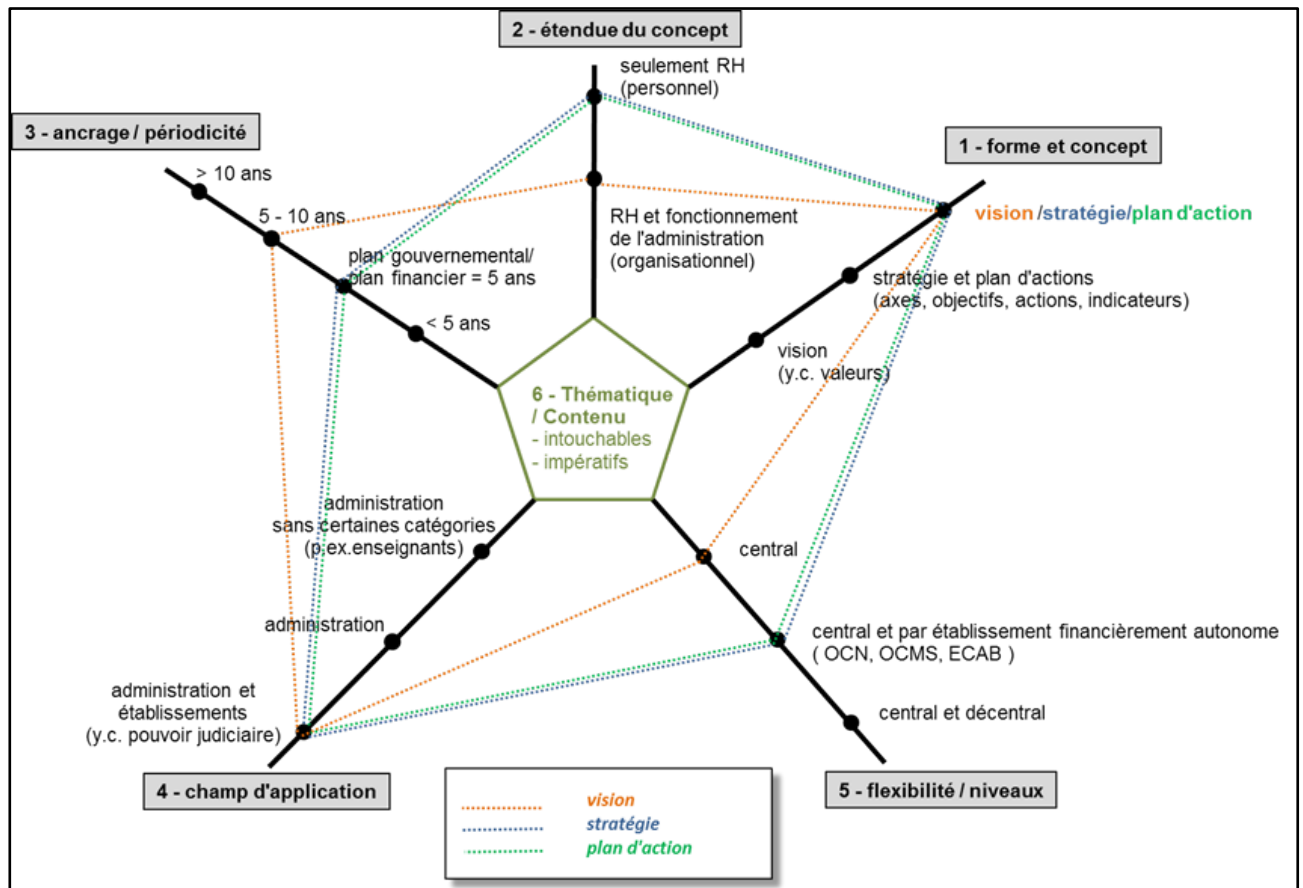
Les actions représentent l'opérationnalisation de la stratégie RH. Il s'agit de tâches à accomplir, qui peuvent prendre la forme d'analyses/études, de projets, de modification dans les processus actuels, ceci en vue de mettre en œuvre la stratégie et d'obtenir le résultat souhaité (exemple : mise en place d'un dispositif de veille sur l'équité de carrière en termes de genre). Elles sont listées dans un plan d'action, au côté des ressources nécessaires et des instances responsables de leur application.

Indicateurs

Les indicateurs sont des moyens de mesurer l'atteinte d'un objectif ou d'apprécier une situation donnée, même en l'absence d'un objectif. Ainsi l'absentéisme sans certificat médical (soit le nombre de jours d'absences par personne et par année, absences ne devant pas faire l'objet d'un certificat médical car inférieures à 3 jours par ex.) est un indicateur intéressant, car la littérature montre qu'il est corrélé avec le niveau de satisfaction du personnel : plus les gens sont insatisfaits, plus ils sont absents.

9. Cadre de la « Politique du personnel » et choix de base

Ce chapitre présente les différentes options et les choix retenus par les membres du GR concernant le cadre du projet. Celui-ci propose la structure de la « Politique du personnel » (forme, périodicité, champ d'application, etc.), présentée ci-dessous sous forme de diagramme.



Graphique 3: Cadre de la « Politique du personnel »

9.1. Forme et concept

Les membres du GR proposent de retenir la forme : **vision/stratégie/plan d'action** pour les raisons suivantes :

- > Vision et stratégie RH sont complémentaires. La vision détermine une situation idéale à atteindre sur le long terme. La stratégie détermine les moyens pour l'atteindre.
- > Ces deux parties sont co-dépendantes : sans stratégie la vision s'apparente à une coquille vide car elle se contente de prôner un idéal, sans y mettre les moyens/actions concrets. La stratégie sans vision manque d'objectifs à long terme et n'a pas d'orientation clairement fixée, ni d'ancrage.
- > Concevoir une vision et une stratégie facilite la prise de décisions. En effet au moment de choisir les orientations de la « Politique du personnel » dans la stratégie, la vision fixée en amont sera déterminante.
- > A une stratégie contenant des axes et des objectifs s'ajoute un plan d'action avec des indicateurs. Celui-ci met en œuvre la stratégie. De cette façon un véritable outil de pilotage est mis en place.

Grâce à des indicateurs SMART, il est possible de mesurer des résultats tangibles, indiquant l'atteinte ou non des objectifs fixés pour les différents axes retenus.

Propositions du GR

- 1) La forme retenue est celle de la vision/stratégie/plan d'action.
- 2) La vision contient, outre la définition d'un idéal visé, également des valeurs communes.
- 3) La stratégie définit des axes et des objectifs à atteindre en fonction de la vision.
- 4) Le plan d'action met en œuvre la stratégie par des actions concrètes. Il contient des indicateurs SMART permettant de mesurer l'impact de la stratégie et de l'adapter en fonction des résultats.

9.2. Etendue du concept

Les membres du GR estiment que **la vision, la stratégie et le plan d'action** ont des étendues différentes.

9.2.1. Vision

La vision, dans sa fonction de projection d'un idéal pour l'administration publique, doit avoir une étendue large. Elle touche non seulement les RH, mais englobe également le fonctionnement et l'organisation de l'administration dans son ensemble. Le GR explique ce choix par les motifs suivants :

- > Une vision large et étendue est nécessaire pour la cohérence du projet. Le GR ne veut pas formaliser une « Politique RH » conçue uniquement « pour elle-même ». Le projet doit permettre de servir la vision future de l'Etat de Fribourg, et en ce sens, être en cohérence aussi avec le plan gouvernemental.
- > Une vision globale, forte et unique de l'administration publique fribourgeoise doit permettre à d'autres politiques complémentaires à la « Politique du personnel » de s'y référer, favorisant ainsi une compréhension commune et plus transversale de l'administration.

9.2.2. Stratégie et plan d'action

La stratégie et le plan d'action sont spécifiquement concentrés sur les RH. Découlant de la vision, la stratégie propose un plan directeur spécifique pour l'aspect ressources humaines de l'administration. Le plan d'action mettra en œuvre la stratégie par le développement d'actions spécifiques. Le GR justifie ce choix car :

- > Une concentration sur l'aspect RH évite le risque de dispersion à d'autres thématiques.
- > Cette orientation spécifique aux RH permet également de répondre au mieux aux attentes formulées dans la partie introductive de ce rapport.
- > Une stratégie orientée spécifiquement RH et découlant d'une vision plus large permet l'élaboration en parallèle d'autres stratégies transversales (informatique, communication / information, etc). Toutes s'inscrivent alors dans une vision globale et commune qui donne du sens à l'activité des collaborateurs et collaboratrices.

Propositions du GR

- 1) La vision est définie pour l'ensemble du fonctionnement et de l'organisation de l'administration fribourgeoise et va au-delà des simples aspects RH.
- 2) La stratégie (axes, objectifs) et le plan d'action (y compris les indicateurs) portent uniquement sur le domaine RH.

9.3. Ancrage et périodicité

Les membres du GR proposent que pour l'ancrage et la périodicité, leur **durée dans le temps varie**, selon qu'il s'agit de la vision ou de la stratégie et du plan d'action. En voici les motifs :

9.3.1. Vision

La vision est la définition d'une situation future voulue pour l'Etat. Elle est établie sur le long terme, soit 10 ans.

9.3.2. Stratégie et plan d'action

Les grands axes de la « Politique RH », les objectifs et les actions s'étendent sur une période plus courte que la vision. Ils doivent pouvoir être réactifs face aux changements et s'aligner sur le plan gouvernemental resp. le plan financier. Le choix d'une période de 5 ans paraît donc adéquat. L'impact des actions est ainsi mesuré régulièrement et permet une adaptation rapide.

Propositions du GR

- 1) Vision à 10 ans.
- 2) Stratégie et Plan d'action à 5 ans et alignés sur le plan gouvernemental et le plan financier.

9.4. Champ d'application

Le GR estime que le champ d'application de la vision, de la stratégie RH et du plan d'action couvre **l'administration dans son ensemble, y compris les collaborateurs et collaboratrices du pouvoir judiciaire, ainsi que les Etablissements dotés de la personnalité juridique**¹³.

Les Conseillers et Conseillères d'Etat, Préfets, Juges au Tribunal cantonal (magistrats) portent, promeuvent à titre d'exemplarité et soutiennent financièrement la « Politique du personnel ». Ils n'y sont cependant pas soumis.

Cette option offre différents avantages :

- > Cette approche renforce la cohésion et le développement d'une culture commune de l'Etat de Fribourg. Cela représente un point essentiel du projet (cf. chapitre 6.1). En ce sens, le GR insiste afin qu'aucune catégorie du personnel ne soit exclue du champ d'application. La « Politique du

¹³ Informations concernant les Etablissements dotés de la personnalité juridique (annexe 4).

personnel » s'adresse à tous les collaborateurs et collaboratrices de l'Etat. Elle sera donc fondée sur des dénominateurs communs et transversaux et contribuera à forger une identité commune.

- > De façon plus pragmatique, cette solution simplifie les travaux et les processus sont entièrement compatibles avec la LPers.

Propositions du GR

- 1) Le champ d'application de la vision, de la stratégie et du plan d'action de la « Politique RH » s'applique à tous les collaborateurs et collaboratrices de l'Etat de Fribourg, y compris du pouvoir judiciaire, ainsi qu'aux Etablissements dotés de la personnalité juridique.
- 2) Les Conseillers et Conseillères d'Etat, Préfets, Juges au Tribunal cantonal (magistrats) portent, promeuvent à titre d'exemplarité et soutiennent financièrement la « Politique RH ».

9.5. Flexibilité et niveaux

En fonction du champ d'application proposé dans le chapitre précédent, le GR propose que la vision soit valable pour l'ensemble de l'administration, des collaborateurs et collaboratrices du pouvoir judiciaire ainsi que pour les Etablissements dotés de la personnalité juridique. Il en va de même concernant la stratégie et le plan d'action RH. Pour les **Etablissements financièrement autonomes** (Office de la circulation et de la navigation OCN, Etablissement cantonal d'assurance des bâtiments ECAB, Office cantonal du matériel scolaire OCMS), le développement d'une **stratégie** et d'un **plan d'action RH propres** peut être envisagé. Quant aux **autres Etablissements**¹⁴, une **stratégie RH et un plan d'action plus spécifiques** peuvent être développés, tout en restant dans le cadre donné par la stratégie et le plan d'action de l'Etat. Le GR justifie ce choix pour les motifs suivants :

- > La cohésion est ainsi renforcée et une culture commune (valeurs, sentiment d'appartenance) à l'Etat de Fribourg peut se développer.
- > Le pilotage de la « Politique du personnel » est facilité.
- > Les Etablissements bénéficient d'une certaine flexibilité permettant de tenir compte du contexte propre à leurs activités, ceci dans un cadre donné.

Propositions du GR

- 1) La vision est valable pour l'ensemble de l'administration, des collaborateurs et collaboratrices du pouvoir judiciaire ainsi que pour les Etablissements dotés de la personnalité juridique.
- 2) La stratégie et le plan d'action couvrent l'administration, les collaborateurs et collaboratrices du pouvoir judiciaire ainsi que les Etablissements qui ne sont pas financièrement autonomes. Pour ces derniers, la flexibilité leur est accordée de développer une stratégie RH et un plan d'action propres dans le cadre donné.

¹⁴ **DICS** : Université, Haute Ecole pédagogique HEP ; **DSJ** : Etablissements de détention fribourgeois EDFR ; **DIAF** : Institut agricole de l'Etat de Fribourg IAG, Etablissement d'assurance des animaux de rente SANIMA ; **DEE** : Haute Ecole spécialisée de Suisse occidentale HES-SO ; **DSAS** : Hôpital fribourgeois HFR, Réseau fribourgeois de soins en santé mentale RFSM, Etablissement cantonal des assurances sociales ECAS (et ses « sous-établissements ») ; **DFIN** : Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat CPPEF.

3) Pour les Etablissements financièrement autonomes (OCN, ECAB et OCMS), la stratégie et le plan d'action sont développés librement.

9.6. Thèmes intouchables et thèmes impératifs à aborder

Lors de sa séance du 30 novembre 2017, le GR a défini, pour l'Etape 2, les thèmes qualifiés *d'intouchables*. Il estime que ces thèmes ne doivent pas subir de modifications dans leur essence-même (par exemple, être supprimés). Par contre, le GR souhaite que des adaptations éventuelles puissent être suggérées, notamment au niveau d'améliorations nécessaires en lien avec la flexibilité ou les processus appliqués. L'adjectif *intouchable* doit être compris dans ce sens. Le GR a également listé des thèmes à aborder impérativement dans la nouvelle « Politique du personnel ». Ceux-ci ont été synthétisés en fonction de la structure LPers/RPers pour en faciliter la reprise. Trois thématiques colorent fortement les travaux du GR et devront être analysées de manière permanente durant l'Etape 2, à savoir comme fondamentaux du rapport de travail: la **maîtrise des coûts**, la **remise de l'humain au centre** et le **besoin de flexibilité**.

La liste des thématiques figure dans le tableau ci-dessous, avec *en italique* des compléments, réflexions et exemples.

LPers	Thèmes intouchables	Thèmes impératifs
Objet et champ d'application (art. 1 à 3)	----	----
Politique du personnel (art. 4 à 7)	----	<ul style="list-style-type: none"> • Valeurs : communes et identitaires • Attractivité de l'employeur • Bilinguisme • Bien-être et outils de travail • Politique de recrutement <i>marché du travail, critères d'engagement, valorisation de l'expérience.</i>
Organisation (art. 8 à 15)	<ul style="list-style-type: none"> • Entités de gestion décentralisées => <i>Directions = autorités d'engagement</i> 	----
Instruments de gestion (art. 16 à 23)	<ul style="list-style-type: none"> • Evalfri/Efoca • PEAC 	<ul style="list-style-type: none"> • Plan de relève, • Plan de carrière • <i>évolution professionnelle et mobilité interne</i> • Formation continue • Performance <i>Effizienz du travail et qualité des prestations</i> • Entretiens <i>Entretien d'évaluation et de développement, entretien de qualification</i>
Statut (art. 24 à 54)	<ul style="list-style-type: none"> • Rapports de service <i>engagement par contrat des agents publics = statut de</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Flexibilisation conditions de travail <i>jobsharing, temps partiel et temps annualisé, télétravail</i>

	<i>droit public</i>	<ul style="list-style-type: none"> Flexibilisation des retraites¹⁵ <i>pénibilités pour certaines fonctions, ponts AVS</i> Procédure de licenciement <i>simplification</i> Ev. nouvelles mesures disciplinaires <i>actuellement : licenciement, avertissement, blocage palier</i>
Devoirs du personnel (art. 56 à 74)	<ul style="list-style-type: none"> Temps de travail 42 h. Droit de grève 	<ul style="list-style-type: none"> Valeurs : communes et identitaires
Violation devoirs du personnel (art. 75 à 77)	----	----
Droit du personnel à la rémunération (art. 78 à 107)		<ul style="list-style-type: none"> Marché du travail Valorisation de la performance <i>Primes (92-94 LPers), paliers : montant par unité administratives (UA) ou Directions.</i>
Protection sociale¹⁶ (art. 108 à 116) et vacances et congés (117 à 120)		<ul style="list-style-type: none"> Congé <i>proches-aidants, paternité</i>

9.7. Recommandations

Ce chapitre reprend toutes les propositions du GR concernant le cadre de la « Politique du personnel ».

Thèmes	Recommandations du GR
1 – Forme et concept	<ol style="list-style-type: none"> La forme retenue est celle de la vision/stratégie/plan d'action. La vision contient, outre la définition d'un idéal visé, également des valeurs communes. La stratégie définit des axes et des objectifs à atteindre en fonction de la vision. Le plan d'action met en œuvre la stratégie pas des actions concrètes. Il contient des indicateurs SMART permettant de mesurer l'impact de la stratégie et de l'adapter en fonction des résultats.

¹⁵ Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat de Fribourg : stabilité financière de la Caisse et révision prévue avec fort impact sur les collaborateurs et collaboratrices.

¹⁶ Cf. note précédente.

2 – Etendue du concept	<ol style="list-style-type: none"> 1) La vision est définie pour l'ensemble du fonctionnement et de l'organisation de l'administration fribourgeoise et va au-delà des simples aspects RH. 2) La stratégie (axes, objectifs) et le plan d'action (y compris les indicateurs) portent uniquement sur le domaine RH.
3 – Ancrage / périodicité	<ol style="list-style-type: none"> 1) Vision à 10 ans. 2) Stratégie et Plan d'action à 5 ans et alignés sur le plan gouvernemental et le plan financier.
4 – Champ d'application	<ol style="list-style-type: none"> 1) Le champ d'application de la vision, de la stratégie et du plan d'action de la « Politique RH » s'applique à tous les collaborateurs et collaboratrices de l'Etat de Fribourg, y compris du pouvoir judiciaire, ainsi qu'aux Etablissements dotés de la personnalité juridique. 2) Les Conseillers et Conseillères d'Etat, Préfets, Juges au Tribunal cantonal (magistrats) portent, promeuvent à titre d'exemplarité et soutiennent financièrement la « Politique RH ».
5 – Flexibilité / niveaux	<ol style="list-style-type: none"> 1) La vision est valable pour l'ensemble de l'administration, des collaborateurs et collaboratrices du pouvoir judiciaire ainsi que pour les Etablissements dotés de la personnalité juridique. 2) La stratégie et le plan d'action couvrent l'administration, les collaborateurs et collaboratrices du pouvoir judiciaire ainsi que les Etablissements qui ne sont pas financièrement autonomes. Pour ces derniers, la flexibilité leur est accordée de développer une stratégie RH et un plan d'action propres dans le cadre donné. 3) Pour les Etablissements financièrement autonomes (OCN, ECAB et OCMS), la stratégie et le plan d'action sont développés librement.
6 – Thématique / Contenu	Voir tableau chapitre 9.6.

10. Organisation du projet « Politique du personnel » (Etape 2)

10.1. Introduction

Après avoir défini le cadre de la « Politique du personnel », il convient de prévoir les modalités de sa réalisation. Ainsi, les chapitres suivants présentent les options retenues par le GR. Celles-ci concernent les acteurs-clés qui participeront aux travaux, leurs rôles respectifs, les livrables à fournir au Conseil d'Etat, leur processus d'élaboration avec la planification, ainsi que les ressources et budget nécessaires à cette Etape 2.

Les propositions ci-dessous liées à l'organisation mettent également en valeur les principes suivants de la « Politique du personnel » qui ont été définis au préalable par le GR :

- > Répondre aux attentes, donner de la reconnaissance dans les relations de travail, valoriser le personnel : **objectifs fixés** ;
- > Eviter la démesure et la réalisation d'une usine à gaz et maîtriser les coûts : **défis retenus** (cf. chapitre 1.3);
- > Intégrer, progresser et créer de la cohésion : **buts définis** ;
- > Donner de la transparence aux activités de l'administration et mieux positionner le partenariat social : **utilité souhaitée** (cf. chapitre 6) ;
- > Valoriser, co-construire et privilégier la manière ascendante : **méthode choisie** (cf. chapitre 2).

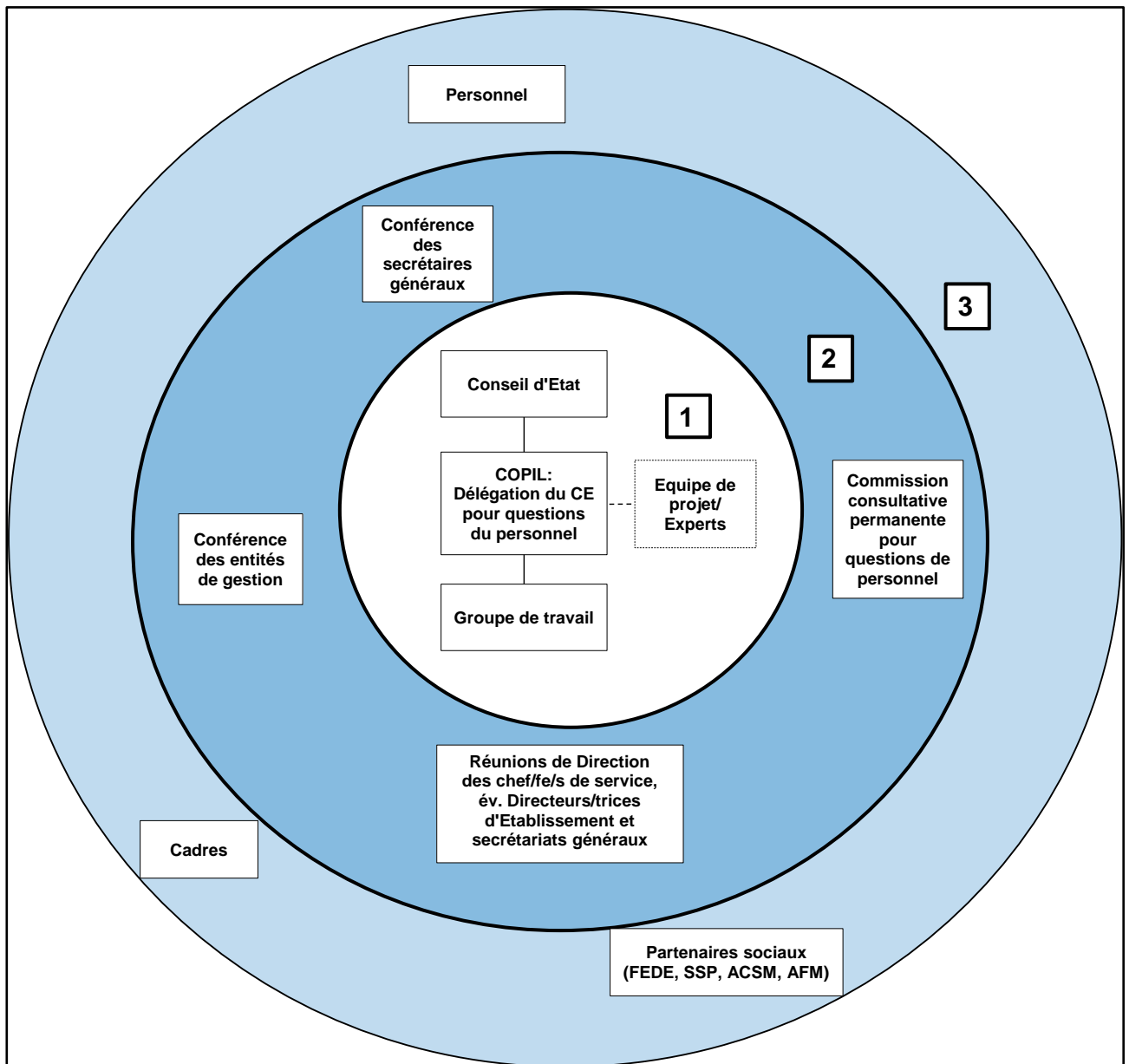
Ces principes sous-tendront le déroulement du projet jusqu'à son terme, puis feront partie intégrante de la « Politique du personnel » durant la phase de pilotage.

10.2. Acteurs-clés

L'organigramme-cible ci-dessous représente l'ensemble des parties-prenantes de l'Etape 2 du projet. Elles sont nombreuses mais c'est à cette condition que la « Politique RH » pourra être co-construite, perçue comme légitime et ensuite vécue à tous les échelons de la hiérarchie et par les différentes entités de l'administration fribourgeoise. Ces acteurs-clés peuvent être répartis dans trois sphères principales en fonction des différents rôles et fonctions.

L'ensemble des cadres, intermédiaires et supérieurs, de l'administration fribourgeoise ont, en qualité de gestionnaires de personnel, un rôle important à jouer. Ils sont dès lors impliqués dans les différentes sphères ci-dessous, notamment au sein du Groupe de travail et dans les réunions des Directions ainsi que dans les démarches visant à toucher l'ensemble du personnel.

Quant aux partenaires sociaux, ils participent à l'élaboration de la « Politique RH » dès le début des travaux, à savoir au sein du Groupe de travail, de la Commission consultative permanente pour les questions du personnel, dans les actions touchant l'ensemble du personnel et lors de pré-consultation(s) respectivement de consultation(s) du projet.



Graphique 4 : Environnement du projet sous forme d'organigramme-cible pour l'Etape 2

10.2.1. Sphère 1 : Noyau du projet

Le noyau du projet s'apparente à une organisation classique de conduite de projet. Ainsi, différentes entités dans un rapport hiérarchique et avec des rôles spécifiques sont intégrées. Les protagonistes de cette 1^{ère} sphère doivent faire vivre le projet, soit porter la démarche dans son ensemble resp. mener les travaux pour aboutir à une « Politique du personnel » de l'Etat de Fribourg.

Composition et fonction :

- > **Conseil d'Etat (CE) :** porter et adopter le projet et/ou les étapes clés (jalons), sous réserve des compétences du pouvoir législatif en matière de révision LPers ;
- > **Délégation du Conseil d'Etat pour les questions du personnel (DCEQP) :**
3 Conseillers d'Etat désignés (sans la présence des partenaires sociaux),

- endosser le rôle de Comité de Pilotage (COFIL) ;
- valider provisoirement les étapes jalons du projet ;
- décider si celles-ci doivent être soumises au CE.

> **Groupe de travail¹⁷ (GT) :**

GR impliqué depuis le début des travaux, élargi à 14 membres avec l'adjonction des partenaires sociaux formellement reconnus par l'Etat (ACSM, AFM, FEDE et SSP) qui désignent chacun une personne collaborateur ou collaboratrice de l'Etat, le nouveau ou la nouvelle chef-fe du SPO prochainement engagé-e. Les deux représentants du Conseil d'Etat impliqués dans le GR durant la première étape du projet sont désormais actifs dans le COFIL (DCEQP). Il en va de même du Trésorier qui pourra être appelé à contribuer au projet en qualité d'expert.

- élaborer la « Politique du personnel ».

> **Equipe de projet (EP) :** dans sa forme actuelle.

- gérer la coordination interne et externe du projet ;
- préparer les séances de travail, les documents nécessaires ;
- élaborer les synthèses et rapports/présentations qui en découlent.

> **Experts :** Prof. Yves Emery UNIL/IDHEAP : expertise scientifique, Service de l'informatique et des télécommunications (SITEL) : expertise informatique/technique, Chancellerie (CHA) : expertise en communication et Administration des finances (AFIN) : expertise financière.

D'autres expertises internes à l'Etat pourront être sollicitées selon les besoins (par. ex. Bureau de l'Egalité et de la Famille (BEF)).

- apporter sur demande les connaissances et ressources nécessaires dans leur domaine respectif de spécialisation.

10.2.2. Sphères 2 et 3 : Laboratoires d'idées

Ces deux sphères sont proposées, afin de mettre en pratique notamment les principes de co-construction, de valorisation et d'intégration du personnel définis par le GR. Elles se composent de parties-prenantes à différents niveaux de hiérarchie, interne et externe à l'Etat, à même de partager des avis et des idées de manière ascendante. Selon les besoins, ces acteurs-clés pourront également participer au transfert des informations de façon descendante. Ces sphères, qui incorporent les parties prenantes essentielles qui feront vivre la « Politique RH », peuvent être considérées comme des « laboratoires d'idées ».

A noter la fonction particulière de la Conférence des secrétaires généraux dans le processus d'élaboration du plan d'action et du système de pilotage (cf. chapitre 10.4.3).

Sphère 2

La sphère 2 mobilise des instances officielles de l'Etat de Fribourg. Ces instances seront sollicitées en tant que sources d'information de leur domaine d'activité. Elles permettront d'élargir le spectre de connaissances de la 1^{ère} sphère.

Composition et fonction :

¹⁷ Un arrêté de nomination du GT sera soumis au CE séparément.

- > **Conférence des Secrétaires généraux (CSG) :** Secrétaires généraux de toutes les Directions et la Chancellerie.
 - apporter sa vision globale et transversale de l'administration de l'Etat ;
 - fournir les informations, notamment pour les questions d'organisation de l'Etat et de ses différentes entités ;
 - pré-valider les actions dans le processus lié à l'élaboration du plan d'action et du pilotage.

- > **Conférence des entités de gestion RH (CEG) :** entités de gestion de chacune des Directions, ainsi que celles du Pouvoir judiciaire et des Etablissements.
 - apporter un savoir lié au « terrain » pour les questions traitant des ressources humaines ;
 - apporter des connaissances complémentaires spécifiques à leur structure pour le Pouvoir judiciaire et les Etablissements.

- > **Réunions de Direction :** chefs et cheffes de service, cas échéant directeurs et directrices d'Etablissement et secrétariat général, dans chacune des Directions.
 - remonter les informations et les connaissances spécifiques des différentes entités dans chaque Direction ;
 - contribuer directement au projet, notamment pour les chefs et cheffes de service/directeurs et directrices d'Etablissement confronté-e-s, en qualité de manager, aux RH sur le « terrain ».

- > **Commission consultative permanente pour les questions du personnel (CCPQP)¹⁸ :** commission paritaire de l'Etat-employeur et du personnel.
 - apporter une large contribution aux questions liées à la « Politique du personnel » par le biais de personnes représentant les partenaires sociaux, de l'Etat-employeur, du pouvoir judiciaire et du pouvoir législatif.

Sphère 3

La sphère 3 englobe le personnel de l'Etat de Fribourg dans son ensemble, tenant ainsi compte de tous les niveaux hiérarchiques et de toutes les diversités des missions et des tâches. Conformément aux principes fixés ci-dessus, le GR propose d'intégrer au projet de « Politique du personnel » toutes les personnes de l'Etat de Fribourg intéressées à la démarche. Ainsi, chaque collaborateur ou collaboratrice qui le souhaite pourra apporter sa pierre à l'édifice. Cette démarche participative est importante car elle permet de renforcer l'intérêt du personnel au projet, de favoriser son intégration et en finalité son adhésion à la « Politique du personnel ». En outre, le projet sera perçu de manière plus légitime par les collaborateurs et collaboratrices, ce qui renforcera l'adhésion à la vision et aux valeurs.

Le défi est de taille : le nombre de collaborateurs et collaboratrices à l'Etat de Fribourg se monte à 18'000 personnes environ. Le GT proposera dès le début des travaux au COPIL un mode d'intégration adapté en fonction du nombre de personnes et du processus vision respectivement stratégie figurant aux chapitres 10.4.1 et 10.4.2 (par exemple : atelier/workshop, café-contact, enquête ad hoc, blog, etc.).

¹⁸ Composition et tâches de la CCPQP (annexe 5).

10.3. Livrables

Les livrables à fournir durant les travaux de l'Etape 2 sont les suivants :

- > vision comprenant des valeurs ;
- > stratégie ;
- > plan d'action ;
- > système de pilotage ;
- > révision LPers/RPers pour les aspects de la « Politique RH ».

Ces livrables sont fondamentalement liés l'un à l'autre. Ils doivent donc constituer un tout cohérent. Ils représentent les jalons du projet et font l'objet de processus spécifiques présentés dans le chapitre suivant. La forme, le support ainsi que la dimension seront déterminés dans l'Etape 2 par le GT en fonction du contenu.

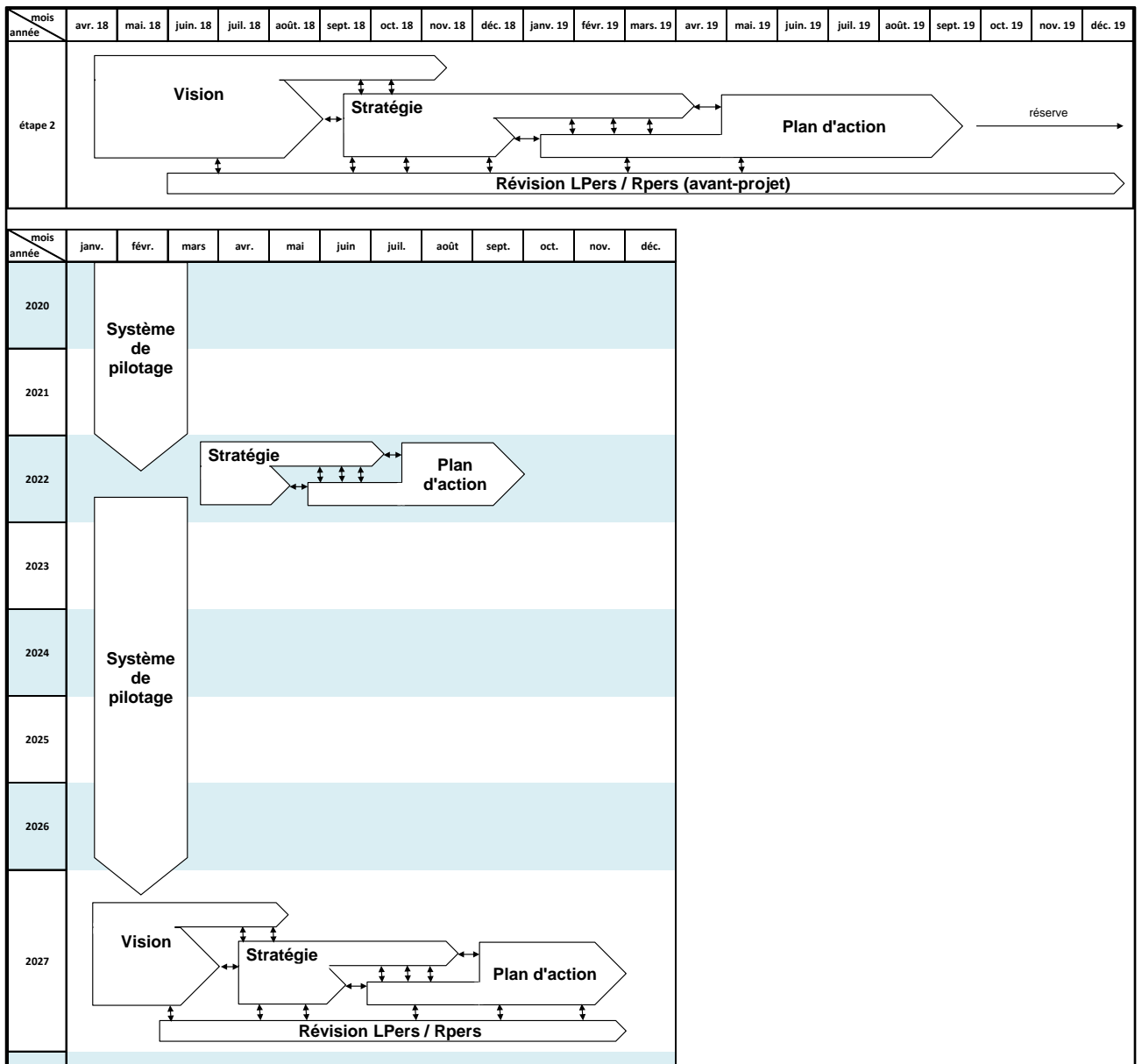
10.4. Planification et processus de la « Politique du personnel »

L'élaboration d'une vision resp. d'une « Politique RH » constitue aussi bien les livrables à fournir tels que décrits au chapitre précédent qu'un chemin à parcourir ensemble. Aussi, ce temps pris avec une large implication de nombreux acteurs est à considérer comme un investissement pour l'Etat de Fribourg. Il s'agit-là également d'une plus-value indirecte sur les prestations délivrées à l'ensemble des contribuables.

Le graphique ci-dessous représente le processus global du projet :

- > *axe horizontal* : planification du déroulement de l'Etape 2.
La durée de réalisation du projet, y compris la révision LPers/RPers, s'étend sur 21 mois. Celle-ci est ambitieuse. Selon la date du début des travaux (avril 2018) et le choix des options proposées, certains processus seraient susceptibles de nécessiter davantage de temps. A cet effet, une réserve de 3 mois a été calculée à la fin du projet. Elle permettra également de terminer les derniers travaux en lien avec la révision LPers/RPers.
Chaque étape (vision, stratégie, plan d'action/système de pilotage, révision LPers/RPers) fait l'objet d'un processus spécifique présenté dans les sous-chapitres suivants ;
- > *axe vertical* : cycle de la « Politique du personnel »¹⁹
Le cycle s'adaptera à celui du Plan gouvernemental (tous les 5 ans pour la révision de la stratégie et du plan d'action et tous les 10 ans pour la vision). La première phase de 2020 à 2022 sera plus courte, afin de permettre de calquer la périodicité de la « Politique RH » sur celle du Plan gouvernemental.

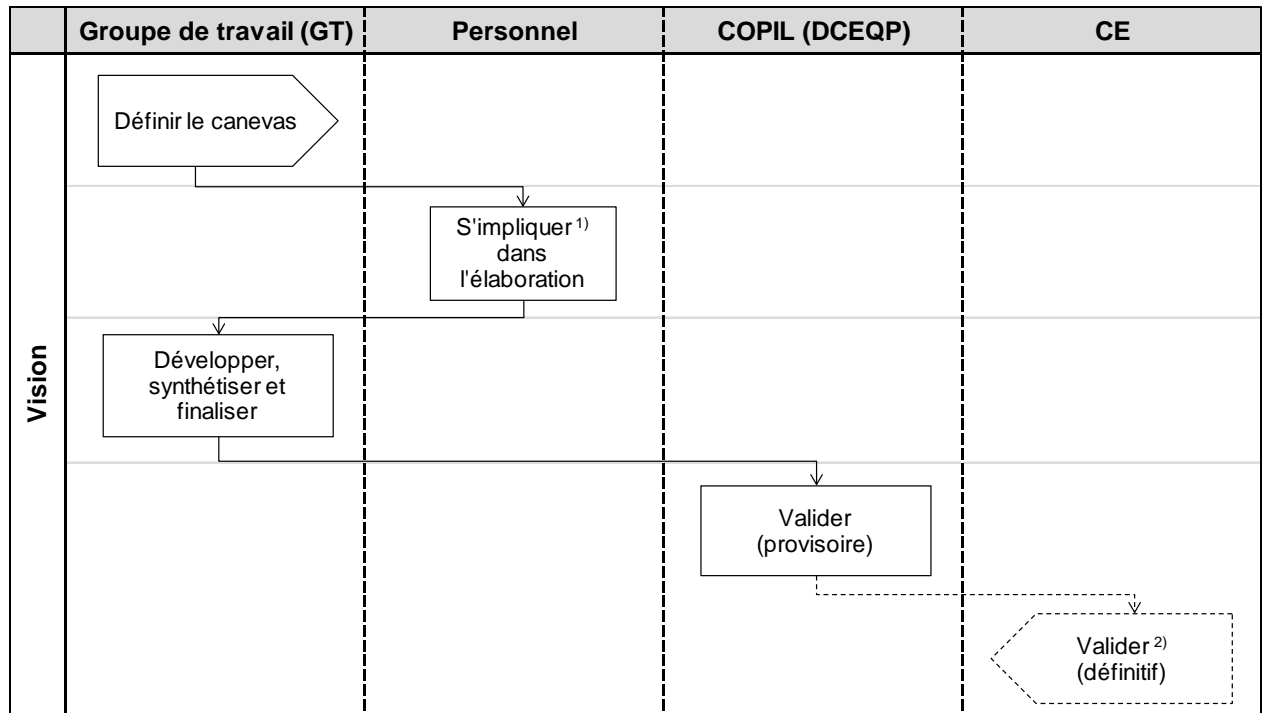
¹⁹ Cf. cadre défini précédemment : Graphique 3 *Cadre de la « Politique du personnel »*, et plus spécifiquement chapitre 9.3 « Ancrage et périodicité »).



Graphique 5: cycle de la « Politique RH »

Les processus de l'Etape 2 proposés ci-dessous par le GR sont appelés à évoluer, en fonction des besoins du projet et des expériences retirées, respectivement de l'atteinte des objectifs. Les modifications nécessaires seront adoptées par le COPIL sur proposition du GT.

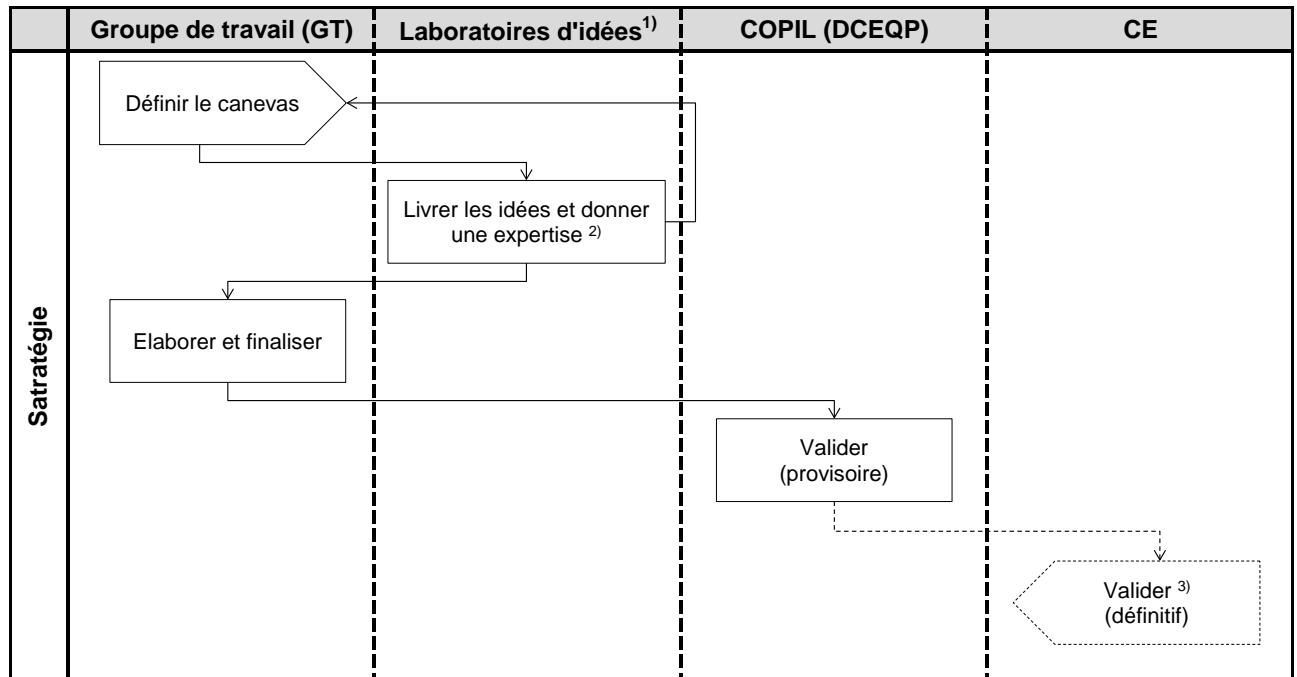
10.4.1. Vision



¹⁾ Le GR propose, dans un esprit de co-construction ascendante, d'impliquer le personnel à l'élaboration de la vision. Il s'agit-là d'une démarche qui regroupe à la fois de manière verticale les différents niveaux hiérarchiques et de manière horizontale les diversités et particularités des missions de plus de 150 services et 13 Etablissements. Elle permet ainsi également une contribution des partenaires sociaux représentés au sein du personnel. Une action d'ouverture à l'ensemble du personnel, par exemple une journée de présentation avec des ateliers animés par des coaches, sera organisée. La forme de cette action variera d'après le nombre de personnes intéressées à y participer. Elle pourra, par exemple, être divisée en plusieurs sessions ou faire l'objet d'un tirage au sort parmi les personnes intéressées. Un questionnaire en ligne (par exemple enquête de satisfaction) pourra compléter cette démarche, afin de cibler les attentes. Le GT sera chargé d'élaborer le concept qui sera soumis au COPIL.

²⁾ Le Conseil d'Etat validera définitivement la vision à la fin de son processus d'élaboration uniquement si la DCEQP le demande. Si non, la validation formelle aura lieu lors de l'adoption finale du projet (cf. chapitre 10.4.3).

10.4.2. Stratégie

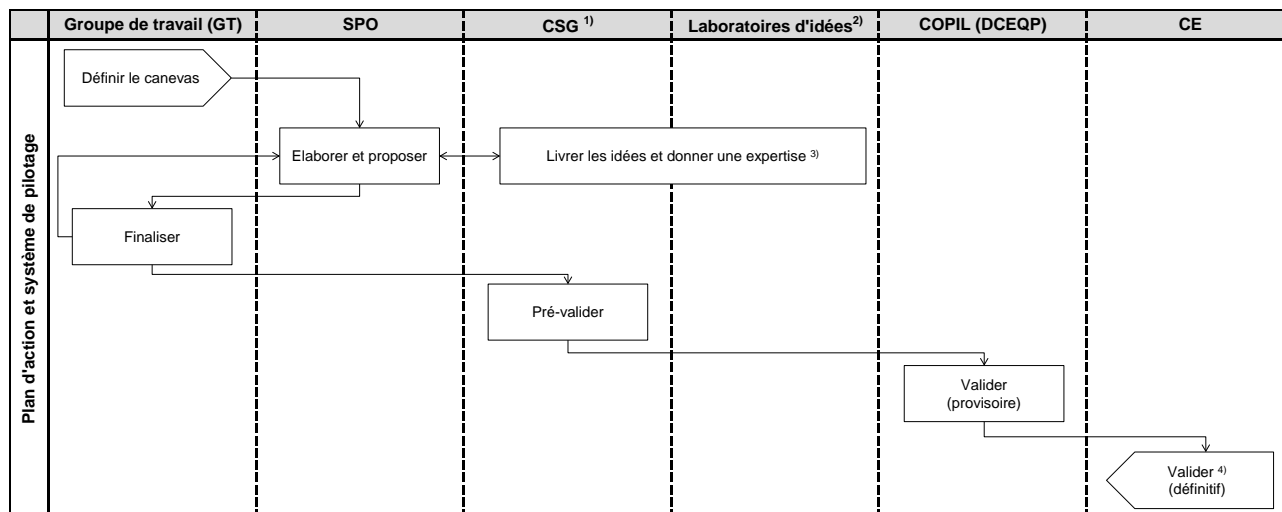


¹⁾ Les laboratoires d'idées permettront de mobiliser tous les acteurs-clés des sphères 2 et 3 (cf. Graphique 4). Il s'agira par ce biais d'intégrer les instances hiérarchiques (CSG, réunions de Direction) qui porteront la stratégie au sein de leur unité ainsi que les diversités linguistiques et culturelles, souvent en lien avec les missions des entités. Ces laboratoires peuvent revêtir différentes formes : des cafés RH bilingues hebdomadaires ouverts au personnel de l'Etat et des séances de feed-back donnés par différentes parties-prenantes du projet.

²⁾ Cette étape du processus doit permettre de « donner vie » aux concepts élaborés par le GT. Les concepts sont discutés, testés, des suggestions sont faites. Le but est de favoriser l'échange d'idées et de conserver l'intérêt au projet durant cette phase. Un retour régulier des discussions issues des laboratoires d'idées est ainsi fait au GT. Cela lui permet d'adapter et de finaliser le projet.

³⁾ Une validation par le CE de la stratégie à la fin de son processus d'élaboration n'aura lieu que sur demande explicite de la DCEQP. Si ce n'est pas le cas, la validation formelle sera réalisée lors de l'adoption finale du projet (cf. chapitre 10.4.3).

10.4.3. Plan d'action et système de pilotage



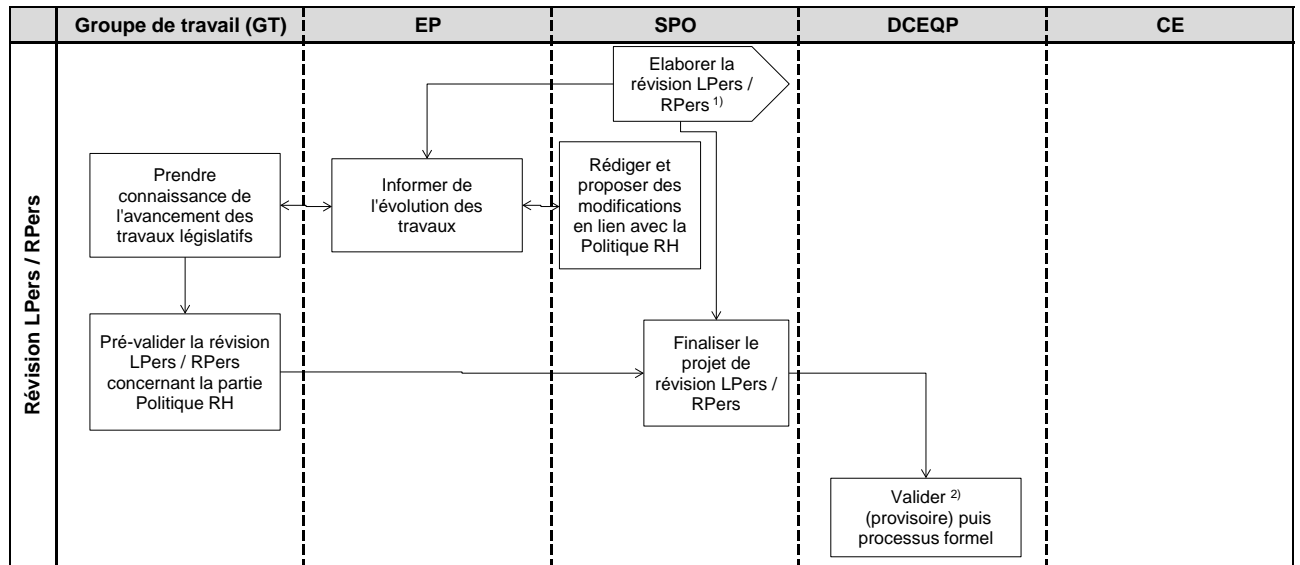
Le système de pilotage comporte deux éléments distincts : 1) indicateurs concrets en fonction des axes retenus dans la stratégie et des projets définis dans le plan d'action et 2) niveaux de pilotage, instances concernées et tableaux de bord. Compte tenu de cette précision, le GR propose néanmoins de retenir le même processus pour l'élaboration des deux livrables : plan d'action et système de pilotage.

¹⁾ La CSG, disposant d'une vision globale de l'Etat de Fribourg, prend un rôle plus important dans ce processus. Elle se charge de pré-valider le plan d'action et le système de pilotage, ceci dans le but d'en faciliter la mise en œuvre.

^{2) et 3)} Les laboratoires d'idées continueront d'intégrer les acteurs-clés, cette fois uniquement de la sphère 2 (cf. Graphique 4). S'agissant d'aspects plus techniques, le personnel n'est impliqué plus qu'indirectement dans ce processus par le biais des partenaires sociaux membres du GT. Le besoin d'informations régulières devra néanmoins être minutieusement étudié par le GT.

⁴⁾ La validation par le CE aura lieu, au plus tard à la fin de ce processus pour la « Politique du personnel » dans son ensemble. Une pré-consultation des partenaires sociaux pourra être réalisée avant la validation définitive par le CE.

10.4.4. Révision LPers/RPers



Ce processus se déroule tout au long de l'élaboration de la vision, de la stratégie et du plan d'action/système de pilotage, étant donné qu'il comporte plusieurs volets.

¹⁾ La révision LPers/RPers implique deux aspects principaux : 1) les modifications engendrées par le projet de « Politique RH » au fur et à mesure de son avancement ainsi que 2) les modifications suite à l'enquête du SPO en 2017 auprès des Directions et d'autres éléments de mise à jour nécessaires des dispositions légales. Ces travaux seront conduits par le SPO. L'EP en appui garantira l'échange permanent d'informations avec le GT et l'adaptation du projet législatif en fonction de ses travaux.

²⁾ Une pré-consultation de la CSG et des partenaires sociaux pourra être réalisée, avant l'adoption par le CE.

10.5. Cahiers des charges et tâches

Ce chapitre énumère les tâches principales du Groupe de Travail (GT) et de l'équipe de projet (EP)

10.5.1. Groupe de travail

- > Elaborer un plan de communication validé par le COPIL (cf. chapitre 12) ;
- > proposer au COPIL les modalités de participation du personnel durant les différentes phases du projet (cf. chapitres 10.4.1 et 10.4.2) ;
- > organiser l'action d'ouverture retenue à l'ensemble du personnel durant le processus d'élaboration de la vision (cf. chapitres 10.2.2 et 10.4.1) ;
- > organiser et collaborer aux laboratoires d'idées sous leur différentes formes (cf. chapitres 10.2.2, 10.4.2 et 10.4.3) ;
- > élaborer les livrables (cf. chapitre 10.3) ;
- > adresser au COPIL les éventuelles demandes de modification des processus, des ressources allouées au projet (cf. chapitre 11) et du plan de communication ;
- > au surplus, réaliser toutes les tâches en lien avec les différents processus tels que décrits ci-dessus (cf. chapitre 110.4).

Le GT a la possibilité de déléguer certaines de ses tâches.

10.5.2. Equipe de projet

- > Proposer les modalités de gestion du projet et superviser la conduite opérationnelle du projet (coordination interne et externe du projet, garantir le lien et l'échange d'informations nécessaires entre les acteurs-clés) ;
- > préparer les documents de travail et de synthèse des travaux du GT ;
- > élaborer les communications selon le plan de communication validé (cf. chapitre 12) ;
- > assurer le suivi du projet de révision LPers/RPers et garantir le transfert d'informations entre les entités concernées, en particulier GT et SPO (cf. chapitre 10.4.4) ;
- > informer le GT des projets avec une implication RH en cours, ayant un impact sur le projet « Politique du personnel » et réciproquement ;
- > au surplus, réaliser toutes les tâches en lien avec les différents processus tels que décrits ci-dessus (cf. chapitre 110.4).

10.6. Synthèse des acteurs-clés avec fonction pour l'Etape 2

Ce chapitre reprend les propositions du GR concernant l'organisation du projet « Politique RH ».

Titre	Abréviation	Composition	Fonction
Conseil d'Etat	CE	--	Organe décisionnel : Valider les projets et/ou étapes clés
Délégation du Conseil d'Etat pour les questions du personnel	DCEQP	3 Conseillers d'Etats (DFIN, DSAS, DICS)	COFIL : Valider provisoirement les étapes-clés
Groupe de travail	GT	GR impliqué depuis le début de l'Etape 1- 2 CE et Trésorier + partenaires sociaux représentés chacun par 1 collaborateur/trice EFR + chef/fe du SPO nouveau	Elaborer la « Politique du personnel »
Equipe de projet	EP	Un/e chef/fe de projet + 2 collaborateurs/trices du SPO	Coordonner à l'interne et à l'externe le projet
Experts	--	> IDHEAP > SITEL > CHA > AFIN	Apporter des connaissances et ressources nécessaires dans leur domaine respectif de spécialisation
Conférence des Secrétaires généraux	CSG	Secrétaires généraux des 7 Directions et Chancellerie	Participer aux laboratoires d'idées Pré-valider le plan d'action et système de pilotage
Conférence des entités de gestion	CEG	Entités de gestion des 7 Directions, du Pouvoir judiciaire et des Etablissements	Participer aux laboratoires d'idées

Réunions de Direction	--	Chef/fe/s de service et cas échéant directeur/trice/s d'Etablissement	Participer aux laboratoires d'idées
Commission consultative permanente pour les questions du personnel	CCPQP	Commission paritaire de l'Etat-employeur et du personnel	Participer aux laboratoires d'idées
Personnel, Partenaires sociaux, Cadres	--	Collaborateur/trice/s de l'Etat, y compris ceux des Etablissements et du Pouvoir judiciaire	Participer aux actions organisées par le GT (ex. Assises, Cafés RH, etc.) Participer aux pré-consultation(s) et consultation(s)

11. Ressources et budget

Le présent tableau représente les ressources nécessaires connues à ce jour, selon les propositions élaborées aux chapitres précédents par le GR. Le GT sera chargé de présenter au COPIL les demandes en lien avec l'implication du personnel, notamment au stade d'élaboration de la vision, lorsqu'il aura travaillé le concept.

Les montants se rapportent uniquement à l'Etape 2 du projet de « Politique RH ». Durant cette Etape, le plan d'action qui sera élaboré indiquera, pour l'Etape 3 de mise en œuvre et de pilotage, les moyens financiers à prévoir selon les projets retenus. Ainsi, l'approbation de l'Etape 2 par le Conseil d'Etat pourra se faire en lien avec la question du financement des actions retenues.

Tableau des ressources nécessaires pour l'Etape 2

	Ensemble du projet	Vision	Stratégie	Plan d'action/ système de pilotage	Montant
GT	Logistique pour 14 séances, env. 180 fr./séance		Journée au vert		2'520 fr. 1'000 fr.
EP	Chef-fe de projet 0.6 EPT jusqu'à fin 2019				---
Expert UniL	Accompagnement ponctuel du GT/EP et participation à 2 actions				<i>Mandat en cours de discussion</i>
Personnel		Logistique (salle, experts/animateurs, collation) pour une action d'ouverture à l'ensemble du personnel, év. à reproduire selon intérêt du personnel	Logistique pour 12 cafés RH / 20 personnes (café et croissant)		<i>Montant variant en fonction du nbre de personnes participantes</i> 1'200 fr.
CCPQP			Jetons de présence	Jetons de présence	<i>En fonction du nbre de séances</i>

12. Communication

Les membres du GR insistent sur l'importance de la communication concernant le projet durant toute sa durée. Une bonne communication jouera en faveur de l'implication et de l'adhésion au projet par l'ensemble du personnel. Ainsi, il sera nécessaire de réfléchir à l'information régulière de toutes les parties-prenantes sur l'avancement des travaux.

Le GT préavisera un plan de communication qui sera validé par le COPIL au début des travaux de l'Étape 2. Le plan de communication sera régulièrement mis à jour en fonction du cours des travaux et des besoins du projet.

Le GR propose que la première communication officielle ait lieu après l'adoption par le Conseil d'Etat du présent rapport. La communication aura pour but de présenter le projet dans son ensemble. Elle s'adressera simultanément au personnel, aux quatre partenaires sociaux reconnus et à la presse accréditée. Une séance de la DCEQP en présence des partenaires sociaux semble un moyen d'information tout à fait adéquat.

Des points de communication devront être planifiés au moins lors des jalons du projet, c'est-à-dire à la fin de chaque étape définie par les processus d'élaboration (cf. chapitre 10.4) et correspondant à l'adoption d'un livrable.

13. Conclusion et Proposition

A la fin de cette première Etape, le GR relève l'importance de la « Politique RH » pour l'Etat de Fribourg. Au-delà des livrables qui seront réalisés durant l'Etape 2, le chemin parcouru ensemble sera déterminant pour l'appropriation et l'identification de chaque collaborateur et collaboratrice à la « Politique RH ». Il est important de rappeler qu'avec la démarche participative et ascendante proposée dans ce rapport, l'administration fribourgeoise, sous l'impulsion de ses autorités, entend initier une ère nouvelle. Face aux défis à relever pour le Canton et ses habitants, il est plus que jamais essentiel de souder l'ensemble de son personnel autour d'une vision commune, innovante et forte de *Fribourg 4.0 : une administration au service des citoyens*²⁰. C'est de cette culture empreinte de confiance, de flexibilité et de liberté d'action que naîtra le nouveau visage de l'administration fribourgeoise. L'efficience qui en découlera permettra de soutenir aussi, de la meilleure façon possible, la réalisation du programme gouvernemental.

Considérant que les objectifs politiques et les prestations à la population qui en découlent reposent pour une part essentielle sur le personnel en place, à tous les niveaux de l'administration et dans toutes ses diversités, le GR propose de se doter d'une « Politique RH », assortie d'une stratégie et d'un plan d'action, qui soient fortement mobilisateurs pour le personnel, tout en restant réalistes. Pour obtenir la plus large adhésion possible, le GR privilégie des processus de travail largement ouverts, impliquant tous les acteurs-clés représentant autant la hiérarchie en place, que le personnel et les partenaires sociaux.

La valeur ajoutée de ces outils (vision, stratégie, plan d'action) devra se mesurer à leur impact concret sur le personnel en place (compétences, motivation, etc.) et celui à recruter et conserver le personnel en place (attrait de l'Etat-employeur). Plus encore, la valeur de la « Politique RH », devra se mesurer à la mission première de l'administration fribourgeoise, soit à sa capacité à relever les défis du Canton, à atteindre les objectifs fixés par les autorités politiques et à servir la population moyennant des prestations répondant au mieux à leurs besoins. Cet investissement est l'affaire de toutes et tous, et gageons que ce projet y apporte une contribution majeure.

Fort de toutes les réflexions développées durant la phase préparatoire du projet de « Politique du personnel », le GR propose au Conseil d'Etat d'adopter le présent rapport.

Le Président du Groupe de réflexion

Georges Godel

Conseiller d'Etat, Directeur

²⁰ [Programme gouvernemental 2017-2021](#), p. 6.

14. Liste des annexes et documents

- Annexe 1 : Arrêté du Conseil d'Etat Projet « Politique du personnel » du 29 août 2017
- Annexe 2 : Réponse du Conseil d'Etat à la motion N. Kolly/ R. Collaud, Modification totale de la LPers FR
- Annexe 3 : Tableau outils RH SPO
- Annexe 4 : Informations concernant les Etablissements dotés de la personnalité juridique
- Annexe 5 : Composition et tâches de la CCPQP

14.1. Annexe 1 : Arrêté du Conseil d'Etat Projet « Politique du personnel » du 29 août 2017

Fribourg, le 29 septembre 2017

Extrait du procès-verbal des séances

Projet « Politique du personnel » : groupe de réflexion pour la phase préparatoire

Le Conseil d'Etat du canton de Fribourg

Vu l'article 5 de la loi du 17 octobre 2001 sur le personnel de l'Etat (LPers) ;

Vu le défi no 7 du « Programme gouvernemental et plan financier de la législature 2012 – 2016 » ;

Vu l'article 64 de la loi du 16 octobre 2001 sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration (LOCEA) ;

Vu l'arrêté du Conseil d'Etat du 28 novembre 1983 sur les indemnités dues aux membres des commissions de l'Etat ;

Arrête :

Art. 1

¹ Il est institué un groupe de réflexion (GR) préparant l'élaboration et la réalisation d'une « Politique du personnel de l'Etat de Fribourg ».

² Le groupe de réflexion est chargé de préparer un cahier de charge pour le projet « politique du personnel ». Il se prononce notamment sur les éléments suivants :

- > le champ d'application,
- > le concept général de la politique du personnel,
- > les valeurs,
- > la définition des thèmes à traiter,
- > les objectifs et les livrables,
- > l'organisation du projet,
- > le besoin d'intervenants externes,
- > le processus de réalisation et de validation,
- > les ressources, le budget,
- > la planification dans le temps.

Le groupe de travail se base notamment sur une analyse comparative des politiques du personnel existantes (privé et public) et sur une évaluation du « best practice » en la matière. Il peut présenter des variantes et faire des recommandations.

Art. 2

Le GR est chargé de rédiger un rapport à l'intention du Conseil d'Etat.

Art. 3

Le GR rend son rapport au plus tard au 1er mars 2018.

Art. 4

Le groupe de réflexion (GR) politique du personnel est constitué comme suit :

Président : Président de la DCEQP

Vice-Présidente : Directrice SAS

Membres :

- > Sophie Perrier (CHA), vice-chancelière
- > Christine Vionnet Caverzasio (DICS), cheffe de service
- > Olivier Kämpfen (DSJ), secrétaire général
- > Grégoire Seitert (DIAF), chef de service
- > Jacques Genoud (DEE), directeur général de la HES-SO
- > Patrick Andenmatten (DSAS), directeur adjoint de l'ECAS
- > Pascal Aeby (DFIN), secrétaire général
- > Laurent Yerly (DFIN), trésorier
- > Vincent Jaquier (DFIN), chef de service adjoint du SPO
- > Nathalie Liaudat (DAEC), responsable RH

Consultant externe : *Expert RH universitaire.*

Direction du projet et secrétariat :

- > Mme Claude Bertelletto
- > M. Thomas Meier, collaborateur scientifique et Mme Julia Joudié, collaboratrice scientifique au SPO (organisation des séances du GR, préparation des propositions en vue de décisions du GR et rédaction du rapport final à l'attention du Conseil d'Etat).

Art. 5

L'arrêté du Conseil d'Etat du 28 novembre 1983 sur les indemnités dues aux membres des commissions de l'Etat n'est pas applicable.

Art. 6

Le présent arrêté entre en vigueur immédiatement.

Art. 7

Communications :

- a. à la Direction des finances, pour elle et les membres du groupe de réflexion ;
- b. aux autres Directions ;

c. à la Chancellerie d'Etat.

Danielle Gagnaux-Morel
Chancelière d'Etat

Extrait de procès-verbal non signé, l'acte signé peut être consulté à la Chancellerie d'Etat

14.2. Annexe 2 : Réponse du Conseil d'Etat à la motion N. Kolly/ R. Collaud, Modification totale de la LPers FR

Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Nicolas Kolly / Romain Collaud

2017-GC-18

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

I. Résumé de la motion

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

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

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

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

II. Généralités

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

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

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

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

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

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

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

III. Réponses aux questions

Systeme salarial

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

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

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

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

Rigidité de la LPers

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

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

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

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

Adaptation de la loi aux technologies actuelles

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

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

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

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

IV. Proposition du Conseil d'Etat

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

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

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

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



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Direction des finances DFIN
Finanzdirektion FIND

Rue Joseph-Piller 13, 1701 Fribourg

T +41 26 305 31 01, F +41 26 305 31 10
www.fr.ch/dfin

—

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

27 juin 2017

—

Direction des finances **DFIN**
Finanzdirektion **FIND**

14.3. Annexe 3 : Tableau outils RH SPO

		Outils SPO
Pilotage	Politique du personnel	> Ch. II LPers
	Objectifs, indicateurs et tableaux de bord	> Plan gouvernemental > Chiffres-clés RH
Gestion du personnel	Gestion prévisionnelle du personnel	> Budget poste > Gestion centralisée des candidatures des apprentis et suivi > Catalogue des prestations
	Engagement du personnel	> cahiers des charges > ProRecrute > Test de sélection
	Management des performances	> Perséval > Cahiers des charges
	Développement des compétences	> Perséval (référentiel de compétences) > Formation continue
	Evolution professionnelle	> Perséval > Programme de formation continue > Convention de formation
	Rémunération	> HR-Access salaire > Echelle des traitement > EVALFRI, commission
	Personnalisation des conditions de travail	> Télétravail > Conventions flexibilisation temps de travail > Règlement sur le temps de travail
	Communication interne	> Brochure annuelle information pour le personnel > Internet > Envoi Fiche salaire > Manuel RH
	Processus transversaux	> Spécialiste SST, commission > Espace santé-social > Lutte contre le harcèlement, commission > Commission pour les questions de personnel > Organigrammes, descriptions de fonctions > Chaperon Rouge > Groupement sportif
	Soutien / support	Fonction personnel
Système d'information et de gestion du personnel (TIC)		> HR-Access salaire > HR-Access GTA
Règlementation du personnel /ancrage juridique		> LPers / Rpers > Ordonnances, directives RH

14.4. Annexe 4 : Informations concernant les Etablissements dotés de la personnalité juridique

Etablissements dotés de la personnalité juridique avec informations touchant la Politique RH

	Rattachement administratif (RSF 122.0.13)	Nbre EPT ²¹	Nbre personnes*
Université	DICS	1006.09	1930
Office cantonal du matériel scolaire	DICS	13.31	18
Etablissements de détention fribourgeois (EDF)²²	DSJ	130.99	145
ECAB	DSJ	55	79
l'Institut agricole de l'Etat de Fribourg (IAG)	DIAF	166.31	
Etablissement d'assurance des animaux de rente (SANIMA)	DIAF	5.3	8
Hôpital fribourgeois (HFR)	DSAS	2398	3361
Réseau fribourgeois de soins en santé mentale	DSAS	470 (moyenne janv.-oct 2017)	600
l'Etablissement cantonal des assurances sociales (ECAS)	DSAS	206.60 (état 31.12.16)	250
Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat	DFIN	13	18
Haute Ecole spécialisée de Suisse occidentale/Fribourg (HES-SO/FR)	DEE	386.37	
Haute Ecole pédagogique (HEP)	DICS	88.91	161
Office de la circulation et de la navigation (OCN)	DSJ	86.6	91

1. Participation financière de l'Etat

Chaque loi spéciale mentionne que l'Etat participe aux frais de fonctionnement pour les établissements suivants : Université, HEP, IAG, HES-SO, HFR, RFSM

Pour HFR et RFSM, la participation de l'Etat ne se distingue à première vue pas de celle qui est allouée aux hôpitaux privés. Faut-il dès lors en tenir compte ?)

Selon toute vraisemblance, l'Etat finance également : EDF, SANIMA, CPPEF, ECAS (partiellement)

En revanche, pas de participation à : OCMS, OCN, ECAB (Ecalex)

²¹ Et * Situation fluctuante au cours de l'année basée. Sources variées : (rapports annuels, site web de l'établissement, etc.)

²² Remplacement des établissements de Bellechasse

2. Types de relations Etablissements-Etat

Enveloppe budgétaire : Université (avec convention d'objectifs), HEP, IAG, HES-SO

Mandat de prestations : OCMS, OCN, HFR et RFSM

Indépendance financière : ECAB (Ecalex)

Pas de disposition expresse, application de la LFE (?) : EDF, SANIMA, CPPEF

Cas particulier : ECAS

3. Statut d'autonomie

Sont expressément déclarés autonomes par la loi les régissant : Université, HEP, OCMS, OCN, ECAB (Ecalex), EDF, HES-SO, HFR, RFSM, ECAS (en tout cas pour les « sous-établissements »)

Ne le sont pas : IAF, SANIMA, CPPEF

Bases légales concernant les Etablissements rattachés à la DICS

Synthèse :

Enveloppe budgétaire : Université et HEP ;

Mandat de prestations : OCMS

Université : Loi du 17 novembre 1997 sur l'Université (RSF 431.0.1)

Art. 3 Statut

¹ L'Université est *une personne morale de droit public*.

² Elle est *autonome* dans les limites de la loi.

³ Elle a son siège à Fribourg.

Art. 8 Financement

a) En général

¹ *L'Etat fournit à l'Université les moyens nécessaires à son fonctionnement et à son développement.*

² Le financement de l'Université est assuré par l'apport cantonal, les subventions fédérales, les contributions des autres cantons, les ressources propres de l'Université et les apports de tiers.

Art. 9 b) Convention d'objectifs et enveloppe budgétaire

¹ ...

² ...

³ Tous les cinq ans, sur la base de la planification pluriannuelle, *l'Etat et l'Université négocient et concluent une convention d'objectifs*. Dans le cadre de celle-ci, le Conseil d'Etat fixe les enveloppes budgétaires annuelles nécessaires au fonctionnement de l'Université et à la réalisation de la convention d'objectifs. Selon la même procédure, il fixe les crédits d'investissements.

⁴ Dans le cadre de cette enveloppe, l'Université élabore une proposition de budget.

⁵ L'Université *dispose librement de l'enveloppe budgétaire et du budget, dans les limites de la législation sur le personnel de l'Etat et de la convention d'objectifs fixant ses obligations*. Elle bénéficie des dérogations aux principes de l'annualité et de la spécification du budget prévues dans le règlement financier ratifié par le Conseil d'Etat.

⁶ ...

⁷ ...

Art. 11d Statut du personnel

¹ Le statut des personnes travaillant au service de l'Université est *régi par la législation sur le personnel de l'Etat*.

² Pour qu'il soit tenu compte des particularités liées à la gestion de l'Université, les compétences suivantes attribuées au Conseil d'Etat sont exercées par le Rectorat :

1. ...

3

....

⁴ La gestion du personnel est assumée par une unité centralisée de l'Université.

HEP : Loi du 21 mai 2015 sur la Haute Ecole pédagogique Fribourg (RSF 433.1)

Art. 1 Statut

¹ La Haute Ecole pédagogique Fribourg (ci-après : la HEP-PH FR), institution du degré tertiaire pour la formation professionnelle pédagogique, est un *établissement autonome de droit public doté de la personnalité juridique*.

² Son siège est à Fribourg.

Art. 15 Généralités

¹ Le personnel de la HEP-PH FR est composé des catégories suivantes :

2.

2

3

4

5

⁵ Le personnel de la HEP-PH FR est soumis à la législation sur le personnel de l'Etat, sous réserve des prescriptions particulières fixées par la réglementation d'exécution.

Art. 42 En général

¹ L'Etat supporte les frais nécessaires au fonctionnement et au développement de la HEP-PH FR.

² Le financement de la HEP-PH FR est assuré par le budget cantonal, les taxes et contributions particulières des étudiants et étudiantes, les participations de tiers et le montant des accords intercantonaux.

Art. 43 Enveloppe budgétaire et budget

¹ Après examen de la planification pluriannuelle, le Conseil d'Etat arrête, sur la proposition de la Direction, l'enveloppe budgétaire nécessaire au fonctionnement et au développement de la HEP-PH FR, conformément à la législation cantonale en la matière.

² Dans le cadre de cette enveloppe, le conseil de direction de la HEP-PH FR élabore une proposition de budget.

³ La HEP-PH FR dispose librement de l'enveloppe budgétaire, dans les limites de la législation sur le personnel de l'Etat, de la loi sur les finances de l'Etat et des missions de formation et de développement pédagogiques qui lui sont confiées.

⁴ Les compétences budgétaires du Grand Conseil sont réservées.

OCMS : Loi du 13 septembre 2007 sur l'Office cantonal du matériel scolaire (RSF 413.4.1)

Art. 1 Statut

¹ L'Office cantonal du matériel scolaire (ci-après : l'Office) est un *établissement de droit public, doté de la personnalité juridique*.

² Il est placé sous la surveillance du Conseil d'Etat, qui exerce celle-ci par l'intermédiaire de la Direction compétente ¹⁾ (ci-après : la Direction).

³ Il est *autonome dans son organisation et sa gestion et tient sa propre comptabilité*.

⁴ Il est géré selon les principes de l'économie d'entreprise.

Art. 12 Statut

¹ Les collaborateurs et collaboratrices de l'Office ont un *statut de droit public*.

2 ...

Art. 14 Rémunération
a) *Traitements*

¹ Les fonctions des collaborateurs et collaboratrices de l'Office sont classées selon les dispositions applicables au personnel de l'Etat.

² Les traitements sont fixés par le conseil d'administration selon l'échelle des traitements du personnel de l'Etat.

Art. 17 *Prévoyance*

¹ L'Office est affilié, en qualité d'institution externe, à la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat.

² Ses collaborateurs et collaboratrices sont assurés auprès de cette Caisse aux conditions prévues par la loi y relative.

Art. 19 Droit complémentaire

Pour le reste, les devoirs et les droits des collaborateurs et collaboratrices de l'Office sont *régis par la législation sur le personnel de l'Etat*.

Art. 20 *Mandat de prestations*

a) Mandat

¹ Le mandat de prestations définit, pour une période de cinq ans, les objectifs à atteindre par l'Office en termes de prestations et de résultats.

² Il est adopté par le Conseil d'Etat, sur le préavis du conseil d'administration.

³ Il peut être modifié, à la demande du Conseil d'Etat ou du conseil d'administration, en cours de période si des circonstances extraordinaires le justifient.

Art. 22 Relations financières avec l'Etat

Les engagements de l'Office sont garantis par l'Etat contre indemnisation dont le montant est fixé par le Conseil d'Etat.

Bases légales concernant les Etablissements rattachés à la DSJ

Synthèse

Mandat de prestations : OCN ;

Application de la LFE : EDF, sous réserve de l'existence d'un mandat de prestations ;

Indépendance financière : ECAB

OCN : Loi du 7 mai 1996 sur l'Office de la circulation et de la navigation (RSF 122.23.7)

Art. 1 Statut

¹ L'Office de la circulation et de la navigation (ci-après : l'Office) est un *établissement de droit public, doté de la personnalité juridique*.

² Il est placé sous la surveillance du Conseil d'Etat, qui exerce celle-ci par l'intermédiaire de la Direction compétente ¹⁾ (ci-après : la Direction).

³ Il est *autonome dans son organisation et sa gestion et tient sa propre comptabilité*.

⁴ Il est géré selon les principes de l'économie d'entreprise.

Art. 12 Statut

¹ Les collaborateurs de l'Office ont un *statut de droit public*.

² ...

Art. 17 *Prévoyance*

¹ L'Office est affilié, en qualité *d'institution externe*, à la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat.

² Ses collaborateurs sont assurés auprès de cette Caisse aux conditions prévues par la loi y relative.

Art. 21 Droit complémentaire

¹ Pour le reste, *les devoirs et les droits des collaborateurs de l'Office sont régis par la législation sur le personnel de l'Etat*.

² Toutefois, l'Office peut, pour des motifs de gestion, adopter des dispositions spécifiques, dérogeant aux dispositions réglementaires applicables au personnel de l'Etat. Le personnel de l'Office est préalablement consulté.

Art. 22 *Mandat de prestations*

a) Mandat

¹ Le mandat de prestations définit, pour une période de cinq ans, les objectifs à atteindre par l'Office en termes de prestations et de résultats.

² Il est adopté par le Conseil d'Etat, sur le préavis de l'Office.

³ Il peut être modifié, à la demande du Conseil d'Etat ou de l'Office, en cours de période si des circonstances extraordinaires le justifient.

Art. 24 Relations financières avec l'Etat

¹ Les engagements de l'Office sont garantis par l'Etat.

² L'Office verse à l'Etat une contribution annuelle, dont le montant est fixé dans le mandat de prestations.

³ Les services que l'Office fournit à l'Etat, notamment la perception des impôts sur les véhicules et sur les bateaux, de même que les services fournis par l'Etat à l'Office sont facturés au prix coûtant.

ECAB : Loi du 9 septembre 2016 sur l'assurance immobilière, la prévention et les secours en matière de feu et d'éléments naturels

Art. 5 Statut et siège de l'Etablissement

¹ L'Etablissement est un *établissement de droit public autonome*. Il est doté de la personnalité juridique.

² Il a son siège à Fribourg.

Art. 14 Statut

¹ Les collaborateurs et collaboratrices de l'Etablissement ont un *statut de droit public*.

² Les détails du statut sont fixés dans un règlement du personnel, approuvé par le Conseil d'Etat.

Art. 18 *Prévoyance professionnelle*

L'Etablissement est affilié pour son personnel à la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat, en qualité d'institution externe.

Art. 24 Principes

¹ L'Etablissement est *financièrement indépendant*. Il ne bénéficie d'aucune garantie de l'Etat.

² En contrepartie du monopole dont il jouit dans le domaine de l'assurance obligatoire des bâtiments, l'Etablissement contribue à la prévention et aux secours dans le domaine des risques liés au feu et aux éléments naturels.

Art. 26 Autonomie financière

L'Etablissement doit garantir son autonomie financière par les primes encaissées et ses réserves ainsi que, le cas échéant, par sa réassurance et les couvertures offertes par les communautés de risques auxquelles il participe.

EDF : Nouvelle loi du 7 octobre 2016 sur l'exécution des peines et des mesures

Art. 10 Statut

¹ L'Etablissement de détention fribourgeois (ci-après : l'Etablissement) réunit les structures pénitentiaires du canton de Fribourg. Il dispose d'un statut de droit public et est doté de la *personnalité juridique*. Il est rattaché administrativement à la Direction, sous la haute surveillance du Conseil d'Etat.

² Il est *autonome*, dans les limites de la loi. Son siège est à Bellechasse, commune de Mont-Vully.

³ Il est exempt d'impôts

Art. 22 Statut

Le statut du personnel de l'Etablissement est régi par la législation sur le personnel de l'Etat, sous réserve des dispositions qui suivent.

Art. 30 En général

1 Le statut financier de l'Etablissement est régi par les dispositions de la loi sur les finances de l'Etat.

2 Toutefois, le Conseil d'Etat peut, dans le cadre d'un mandat de prestations, attribuer à l'Etablissement une autonomie de gestion comprenant des dérogations à ces dispositions.

Bases légales concernant les Etablissements rattachés à la DIAF

Synthèse

Enveloppe budgétaire : IAG ;

Pas de disposition sur les charges de personnel : SANIMA

IAG : Loi du 23 juin 2006 sur l'Institut agricole de l'Etat de Fribourg (RSF 911.10.1)

Art. 2 Statut

1 L'Institut est un établissement public doté de la personnalité juridique. Il a son siège à Grangeneuve, sur le territoire de la commune d'Hauterive (FR).

2 ...

3 Il est rattaché administrativement à la Direction chargée des affaires agricoles ¹⁾ (ci-après : la Direction).

4 ...

Art. 17 Statut du personnel

Le personnel de l'Institut est soumis à la législation sur le personnel de l'Etat, sous réserve des prescriptions particulières fixées par le règlement d'exécution.

Art. 20 Financement

a) En général

1 L'Etat supporte les frais de fonctionnement et d'investissement de l'Institut.

2 Le financement de l'Institut est assuré par :

3.

3 ...

Art. 21 b) Enveloppe budgétaire

1 Après l'adoption de la planification pluriannuelle, le Conseil d'Etat arrête l'enveloppe budgétaire annuelle nécessaire au fonctionnement et au développement de l'Institut.

2 L'Institut dispose librement de l'enveloppe budgétaire annuelle, dans les limites de la législation sur le personnel de l'Etat, de la législation sur les finances de l'Etat et des tâches de formation et de prestations ainsi que des mandats qui lui sont confiés.

3 Sur la base de cette enveloppe, le conseil de direction de l'Institut élabore une proposition de budget.

4 Les compétences budgétaires du Grand Conseil sont réservées.

SANIMA : Loi du 13 février 2003 sur l'assurance des animaux de rente (RSF 914.20.1)

Art. 11 Statut

1 Sous le nom Sanima, Etablissement d'assurance des animaux de rente, il existe un établissement public, doté de la personnalité juridique.

2 Il est rattaché administrativement à la Direction en charge de l'assurance des animaux de rente ¹⁾ (ci-après : la Direction).

3 Il est exempt d'impôts.

Bases légales concernant les Etablissements rattachés à la DEE

Synthèse

HES-SO : Enveloppe budgétaire

HES-SO : Loi du 15 mai 2014 sur la Haute Ecole spécialisée de Suisse occidentale//Fribourg (RSF 432.12.1)

Art. 2 Statut de la HES-SO//FR

¹ La HES-SO//FR fait partie de la Haute Ecole spécialisée de Suisse occidentale (HES-SO).

² Elle est un *établissement autonome de droit public*, doté de la personnalité juridique. Son siège est à Fribourg.

³ Elle comprend les écoles suivantes :

4. a) la Haute Ecole d'ingénierie et d'architecture de Fribourg (HEIA-FR) ;

5. b) la Haute Ecole de gestion de Fribourg (HEG-FR) ;

6. c) la Haute Ecole de santé de Fribourg (HEdS-FR) ;

7. d) la Haute Ecole de travail social de Fribourg (HETS-FR).

⁴ Elle est *autonome* dans les limites de la loi et de la Convention intercantonale sur la Haute Ecole spécialisée de Suisse occidentale (ci-après : Convention HES-SO).

⁵ ...

⁶ ...

⁷ Elle est au bénéfice d'une *enveloppe budgétaire globale* selon l'article 62.

Art. 34 Généralités

¹ Le personnel de la HES-SO//FR est composé du :

8. ...

² ...

³ ...

⁴ Le personnel de la HES-SO//FR est *régi par la législation sur le personnel de l'Etat*, sous réserve de dispositions particulières de la présente loi et de l'article 48 de la Convention HES-SO.

⁵ ...

⁶ ...

⁷ ...

⁸ ...

Art. 59 Principes

¹ Le financement de la HES-SO//FR s'inscrit dans le modèle financier défini dans le cadre de la Convention HES-SO.

² *L'Etat assure le financement de la HES-SO//FR par la contribution du canton au système financier de la HES-SO et par l'attribution à la HES-SO//FR d'une enveloppe budgétaire globale.*

³ La HES-SO//FR gère de manière efficace et efficiente l'enveloppe budgétaire qui lui est attribuée.

⁴ Un règlement approuvé par le Conseil d'Etat détermine les relations entre la HES-SO//FR et l'Etat en matière de gestion financière.

Bases légales concernant les Etablissements rattachés à la DSAS

Synthèse

Mandat de prestations : HFR et RFSM

HFR : Loi du 27 juin 2006 sur l'hôpital fribourgeois (RSF 822.0.1) et Loi du 4 novembre 2011 concernant le financement des hôpitaux et des maisons de naissance (RSF 822.0.3)

Art. 4 Institution du HFR

a) Statut et siège

¹ Le HFR est un *établissement de droit public doté de la personnalité juridique*. Il est rattaché administrativement à la Direction compétente en matière de santé ¹).

² Il est *autonome* dans les limites de la loi.

³ Il a son siège à Fribourg.

Art. 37 Statut du personnel

a) Statut général

¹ *Le statut des personnes travaillant au service du HFR est régi par la législation sur le personnel de l'Etat.*

² Pour qu'il soit tenu compte des particularités liées à la gestion et à l'exploitation du HFR, les compétences suivantes attribuées au Conseil d'Etat sont exercées par le conseil d'administration :

9.

3 ...

Art. 39 c) Gestion du personnel

La gestion du personnel est assumée par une unité centralisée du HFR.

Art. 48 *Prévoyance professionnelle*

¹ En matière de prévoyance professionnelle, les rapports d'assurance passent à l'institution de prévoyance du HFR ; le HFR est ainsi affilié à la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat.

² Le passage s'opère selon les dispositions légales et statutaires ; les capitaux destinés à financer les prestations surobligatoires accordées par l'ancienne institution de prévoyance à ses assurés sont transférés, dans les limites des statuts et règlements, à la nouvelle institution de prévoyance.

Art. 7 *Mandats de prestations*

¹ Les mandats de prestations fixent les engagements de l'Etat et des hôpitaux. Ils portent notamment sur :

10. a) les prestations hospitalières demandées par l'Etat ;

11. b) les prestations d'intérêt général et les autres prestations au sens de l'article 5 ;

12. c) les *bases de calcul de la part cantonale et les modalités de son versement* ;

13. d) la part minimale à affecter aux investissements ;

14. e) les informations et les résultats attendus de la part des hôpitaux et des maisons de naissance ;

15. f) les modalités d'évaluation, de suivi et de contrôle ;

16. g) les charges et conditions imposées aux hôpitaux et aux maisons de naissance ainsi que les conséquences en cas de non-respect.

² ... et 3 ..

RFSM : Loi du 5 octobre 2006 sur l'organisation des soins en santé mentale (RSF 822.2.1) et Loi du 4 novembre 2011 concernant le financement des hôpitaux et des maisons de naissance (RSF 822.0.3)

Art. 4 Institution du RFSM

a) Statut

¹ Le RFSM est un *établissement de droit public doté de la personnalité juridique*. Il est rattaché administrativement à la Direction en charge de la santé.

² Il est *autonome*, dans les limites de la loi. Son siège est à Fribourg.

Art. 34 Statut du personnel

a) Statut général

Le statut des personnes travaillant au service du RFSM est régi par la législation sur le personnel de l'Etat.

Art. 7 Mandats de prestations
Idem HFR

ECAS : Loi du 9 février 1994 d'application de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants et de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité (RSF 841.1.1)

Selon les informations obtenues de la part de M. Benoît Pache/ECAS, le traitement du personnel est géré par l'ECAS dans le logiciel des salaires. Ceux-ci sont payés par le SPO, qui en obtient le remboursement immédiat par l'ECAS. Mais il faut noter que les salaires sont *ventilés dans différents postes* (AVS, AI, allocations familiales, prestations complémentaires, etc.) *dont certains sont financés par l'Etat*, notamment les prestations complémentaires, la réduction des primes des caisses-maladie, l'allocation maternité cantonale.

Art. 1 Dénomination et statut juridique

¹ L'Etablissement cantonal des assurances sociales (ci-après : l'Etablissement) est une *institution de droit public*.

² Il regroupe notamment la Caisse cantonale de compensation AVS (ci-après : la Caisse AVS), la Caisse cantonale de compensation pour allocations familiales ainsi que l'Office cantonal de l'assurance-invalidité (ci-après : l'Office AI). [qui sont également des établissements dotés de la personnalité juridique]

³ Il est placé sous la haute surveillance du Conseil d'Etat qui en garantit l'indépendance.

Art. 4 Statut du personnel

¹ Le personnel de l'Etablissement est *soumis aux dispositions légales relatives au personnel de l'Etat*.

² Sur le plan budgétaire, ce personnel n'est *pas compté dans l'effectif du personnel de l'Etat*.

Bases légales concernant les Etablissements rattachés à la DFIN

Synthèse : Quid pour la CPPEF ?

CPPEF : Loi du 12 mai 2011 sur la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat (RSF 122.73.1)

Art. 1 Statut juridique

¹ La Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat (ci-après : la Caisse) est un *établissement de droit public doté de la personnalité morale*. Son siège est à Fribourg.

² Elle est inscrite dans le registre de la prévoyance professionnelle auprès de l'autorité de surveillance compétente.

³ Elle peut être inscrite au registre du commerce.

Art. 22 Administration

¹ Le personnel de l'administration de la Caisse est *soumis aux dispositions légales relatives au personnel de l'Etat*. *Sur le plan budgétaire, ce personnel n'est pas compté dans l'effectif du personnel de l'Etat*.

² L'administration de la Caisse exerce les attributions suivantes :

17.

3 ...

JM/CBK novembre 2017

14.5. Annexe 5 : Composition et tâches de la CCPQP

Commission consultative permanente pour les questions du personnel (CCPQP)

Composition actuelle

Nom	Prénom	Représentation	Date de nomination
Ackermann	André	Président – Etat-employeur	20.08.2013
Aeby	Pascal	Rep. Etat-employeur	01.07.2017
Besson Gumy	Muriel	Rep. personnel	01.01.2015
Boschung	Serge	Rep. personnel	12.04.2016
Fragnière	Bernard	Rep. personnel	27.03.2007
Gasser	Fabian	Rep. personnel	01.07.2017
Gobet	Nadine	Rep. Etat-employeur	01.01.2012
Häfliger	Jacqueline	Rep. personnel	01.01.2012
Maillard	Christophe	Rep. Etat-employeur	01.07.2017
Oberson	Frédéric	Rep. Etat-employeur	01.07.2017
Vionnet Caverzasio	Christine	Rep. Etat-employeur	01.01.2012
Zurkinden	Gaëtan	Rep. personnel	01.01.2012

La CCPQP, dans sa composition actuelle, n'a jamais siégé jusqu'à ce jour. La dernière séance date du 21 mai 2013. Depuis lors, elle n'a plus été mandatée par le Conseiller d'Etat.

Dispositions légales

Art. 14 LPers Commission consultative

a) Organisation

¹ Le Conseil d'Etat dispose d'une Commission consultative permanente pour les questions de personnel.

² La composition de la Commission assure une représentation paritaire de l'Etat-employeur et du personnel.

³ Le Conseil d'Etat nomme les membres et détermine le fonctionnement de la Commission²³.

Art. 15 LPers b) Attributions

La Commission a les attributions suivantes :

- elle participe à l'élaboration des projets de dispositions d'exécution de la présente loi ainsi que des modifications y relatives ;
- elle donne son avis préalable sur les questions de principe concernant le personnel, notamment en matière de rémunération ;
- elle donne son avis sur toute autre question concernant le personnel lorsqu'elle en est requise par le Conseil d'Etat.

Art. 8 RPers Dispositions réglementaires (art. 9 et 12 LPers)

¹².....

³ La Commission consultative permanente pour les questions de personnel est associée à l'élaboration des dispositions concernant l'ensemble du personnel. Toutefois, elle peut être requise par le Conseil d'Etat de participer à l'élaboration de dispositions spécifiques à une catégorie de personnel, si le nombre de collaborateurs et collaboratrices concernés et l'importance des dispositions le justifient.

²³ Pas réalisé à ce jour

⁴ *Le personnel est consulté conformément aux articles 123 et 128 LPers.*

Art. 145 RPers Préavis et proposition

Les décisions fondées sur les articles 143 et 144²⁴ sont prises sur préavis de la Commission consultative permanente pour les questions de personnel et sur proposition de la Direction intéressée.

²⁴ Il s'agit des dispositions concernant les inventions et les suggestions

15. Bibliographie

Cossette, M., et al. (2015). "Mesurer les résultats de la gestion des ressources humaines: principes, état des lieux et défis à surmonter pour les professionnels RH." Gestion et management public **39**(4): 44-54.

Dupuy, F. (1998). Le client et le bureaucrate. Paris, Dunod.

Emery, Y. and F. Gonin (2016). Gérer les ressources humaines. Lausanne, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes.

Emery, Y. and A. B. Kouadio (2017). "Marque employeur et stratégies RH pour les employeurs publics. Le cas du bassin d'emploi Franco-Valdo-Genevois." Management international **21**(2): 47-59.

Emery, Y. and L. Lambelet-Rossi (2000). Les politiques du personnel : conception, analyse et recommandations. Chavannes-près-Renens (Suisse), Idheap.

Hamel, G. et K. Prahalad (1994). "Competing for the future." Harvard Business Review(july/august): 122-128.

Le Louarn, J.-Y. (2008). Les tableaux de bord Ressources humaines. Le pilotage de la fonction RH. Paris, Editions Liaisons.

Martory, B. and D. Crozet (2016). Gestion des ressources humaines. Pilotage social et performance. Paris, Dunod.

Reichenbach, N. (2008). Baromètre de la fonction Ressources Humaines en Suisse romande. Genève, HR Genève.

Schein, E. (1992). Organizational Culture and Leadership. San Francisco, Jossey Bass.

Vermeeren, B., et al. (2008). Human Resource Management and Performance of Public Organizations: A study of HRM Activities and public service quality of Dutch municipalities. EGPA annual Conference 2008, Innovation in the public sector. Rotterdam.

Etat de Fribourg (2017). Programme gouvernemental et plan financier de la législature 2017-2021.