Question Cédric Castella **N° 833.05**
Conciliation vie professionnelle – vie familiale

Question

Introduction

Selon le **rapport sur la politique familiale** :

> « Deux dimensions au moins façonnent la question de la conciliation vie professionnelle - vie familiale : les parents ont d'une part besoin d'offres de garde pour les enfants pendant leurs heures de travail et, d'autre part, ils doivent pouvoir compter sur un monde de travail qui respecte leurs obligations parentales. Des mesures adaptées à cette nouvelle situation doivent être pensées, soit au niveau politique, soit au niveau privé. La collectivité publique et les entreprises ont encore une part importante à prendre dans ce débat et surtout dans les dispositions effectives pour y répondre. Les propositions concrètes pour aménager le monde du travail en fonction d'une réelle conciliation entre profession et famille semblent d'emblée plus aisées dans le domaine de l'administration publique. A Fribourg notamment, une nouvelle loi sur le personnel ouvre des perspectives en la matière. L'utilité d'une politique du personnel favorable aux familles réside, pour l'Etat-employeur, dans un effet d'attractivité que cette gestion peut engendrer face au recrutement et à la stabilité du personnel. Cette option peut aussi avoir un effet d'émulation, la politique du personnel de l'Etat investissant un rôle de «référence » pour les autres employeurs. Hors du secteur public, les entreprises privées peuvent en effet aussi profiter – dans leur gestion du personnel - de telles options favorables à la famille. Celles-ci leur permettent d'abord de fidéliser leurs employé-e-s. Ensuite, elles offrent aussi une occasion d'exposer publiquement leur philosophie en la matière, et de promouvoir, auprès des consommateurs et des consommatrices, une « bonne image » de l'entreprise / ou de la marque. Cela peut se traduire par un impact non négligeable sur la vente des produits ou des services issus de l'entreprise novatrice.

Différents modèles de travail

Des adaptations liées à la flexibilisation du temps de travail impliquent de trouver des modus vivendi. Mais dans ce contexte, il est prioritaire de diriger tout dispositif de flexibilisation du temps de travail en fonction d'une organisation de la vie familiale la plus saine et harmonieuse possible. Des conséquences positives pour l'employeur découlent toutefois aussi de ces mesures, elles peuvent alors être prévues dans un esprit de double gagnant-e-s.

Avec l'article 40 du nouveau règlement du personnel (RPers) de l'Etat de Fribourg (en vigueur depuis le 1er janvier 2004), l'Etat ouvre des possibilités d'aménagement du temps de travail visant l'intérêt de son personnel.

Les options les plus répandues dans le modèle bernois sont le « temps de travail modulable » et le « travail à horaire continu » :

Le « <u>temps de travail modulable</u> » correspond à un emploi à plein temps (soit 40 heures hebdomadaires). Pour l'accomplir, les employé-e-s peuvent choisir d'accomplir moins d'heures par semaine, avec une diminution proportionnelle de leur salaire. Ces personnes peuvent aussi effectuer plus d'heures hebdomadaires, avec

une compensation en vacances. La plupart des employé-e-s qui suivent ce mode, optent pour une semaine de 41 heures avec 5,5 jours de vacances supplémentaires (28%). Dans leurs choix, ils / elles sont suivi-e-s par les personnes qui travaillent pendant 42 heures/semaine, avec 11 jours de vacances supplémentaires, (18%). Un tiers du personnel a gardé le modèle « normal » de travail : soit 40 heures avec un salaire à 100% et 4 semaines de vacances. Finalement, 15% du personnel travaille durant 42 heures hebdomadaires et touchent 105% du salaire de base.

Le « travail à horaire continu » prévoit, au lieu d'un temps de présence fixe, que les collaborateurs et collaboratrices puissent – en accord avec leur service – effectuer leur temps de travail quotidien entre 6 et 20 heures. La possibilité existe aussi de faire un transfert allant jusqu'à 40 heures supplémentaires par mois en les compensant par des journées de congé. La compensation des heures supplémentaires est même cumulable (cela correspond en fait à une annualisation du temps de travail). Les heures supplémentaires (travail du soir, travail du week-end) sont payées selon des critères particuliers, y compris pour les employé-e-s à temps partiel.

Ces deux modèles offrent de riches opportunités, ainsi les autres variantes sont-elles beaucoup moins sollicitées. Il existe en effet encore l'option du « temps de travail de vie », une disposition qui ouvre l'accès à une retraite anticipée ou à des années sabbatiques. Elle est utilisée par 4% du personnel.

MESURES À CRÉER SELON LA CPFG

Pour concilier travail et famille les modèles de temps de travail flexible à promouvoir sont les suivants:

- promotion du temps partiel,
  (pour les hommes aussi, ainsi que dans les postes à responsabilité)
- possibilité de « job-sharing » (partage de poste)
- travail à horaire continu
  (le travail doit être effectué entre 6h et 20h selon les besoins de l'employé-e et avec l'accord du service)
- temps de travail modulable (avec possibilité de vacances supplémentaires)
- annualisation du temps de travail

Ces mesures sont à appliquer :

- au sein de l'administration fribourgeoise
- au sein des autres administrations publiques
- dans les entreprises privées (favorables aux familles)

Par cet encouragement concret, les employé-e-s peuvent réfléchir à l'équilibre qu'ils / elles souhaitent établir entre vie professionnelle et vie privée et familiale.

Dans la considération des coûts et des conditions pour la mise sur pied de mesures aménageant le temps de travail, on peut estimer qu'un tel esprit d'ouverture visant une organisation plus flexible du temps de travail n'engendre que peu de frais pour l'employeur. Et si elle nécessite, au début, un effort supplémentaire d'organisation, celui-ci est néanmoins payant à moyen terme parce qu'il favorise la motivation, la satisfaction du personnel et sa fidélisation. »

Je n'ai rien à ajouter à ces excellentes propositions, mais considère que, l'Etat ayant toute latitude pour les concrétiser dans le cadre de son administration, il serait souhaitable qu'il les rendent effectives au plus tôt.

D'où mes questions :

- Le gouvernement fribourgeois partage-t-il pleinement l'analyse de la CPFG et a-t-il fait sienne son analyse des mesures à créer, tout particulièrement dans le cadre de l'administration cantonale ?
- Si oui, le gouvernement fribourgeois peut-il alors indiquer les réalisations déjà effectuées au sein de son administration pour atteindre les buts sus-mentionnés ?
- A-t-il établi une planification pour la réalisation de l'ensemble de ces objectifs ?
- Quelle en est l'échelle temporelle ?

Le 11 mai 2005

Réponse du Conseil d'Etat

Afin de situer la question du député Cédric Castella dans un contexte plus général, il y a lieu de rappeler sommairement quelques grandes lignes du « Rapport pour une politique familiale globale dans le canton de Fribourg ». En particulier, il sied de relever les quatre grands axes qui ont déjà fait l'objet de mesures concrètes, à savoir :

– de procurer aux familles une compensation financière conséquente de leurs charges courantes par le versement d'allocations familiales ou de ménage, par le biais de déductions fiscales, par des subventionnements pour la réduction des primes d'assurance-maladie ou encore par le versement de bourses d'études et de prêts de formation;

– de renforcer la sécurité matérielle des familles avec un revenu modeste par le versement d'allocations de maternité pour ménages se trouvant dans une situation économique modeste ou par une aide au recouvrement des pensions alimentaires;

– de soutenir la conciliation de la vie familiale et professionnelle par un ensemble de structures d'accueil de la petite enfance;

– de favoriser l'égalité entre hommes et femmes au travers de l'institutionnalisation d'un bureau de l'égalité hommes-femmes et de la famille.

La mise en place de l'assurance-maternité fait également partie des mesures concrètes qui découlent non seulement du rapport sur la politique familiale globale, mais également de la législation fédérale, respectivement de la nouvelle Constitution cantonale.

Sans être exhaustif, ce bref rappel introductif permet de mettre en perspective la question du député Castella quant à la problématique de la conciliation vie professionnelle – vie familiale dans le vaste ensemble que représente la politique familiale globale.

En outre, il y a lieu de rappeler la place donnée à la famille par la nouvelle Constitution cantonale qui précise en particulier dans son article 59 al. 2 que : « L'Etat développe une politique familiale globale. Il crée des conditions cadre permettant de concilier la vie professionnelle et la vie familiale ». C'est pourquoi, le projet de mise en oeuvre de la Constitution prend également en compte les questions ayant trait à la famille.

Plus précisément en relation avec la question de flexibilisation du travail soulevée par le député Cédric Castella, les possibilités offertes à l'Etat-employeur d'introduire de nouveaux modèles sont prévues dans la Loi sur le personnel (LPers) à son article 58:

Art. 58 *Durée du travail et horaire*

[1] Le collaborateur ou la collaboratrice consacre à son travail tout le temps prévu par les prescriptions relatives à la durée du travail et à l'horaire fixés dans les règlements et dans son contrat d'engagement.

[2] Les dispositions d'exécution fixent la durée du travail du personnel. Elles peuvent prévoir des durées différentes selon les catégories de personnel.

[3] Dans le cadre de la durée du travail fixée par les dispositions d'exécution, les Directions et les établissements peuvent prévoir divers modèles de temps de travail en fonction des besoins des services et des catégories de personnel.

Le message du 28 novembre 2000 accompagnant le projet de loi sur le personnel de l'Etat (LPers) mentionne que l'article 58 devait

"…poser les bases légales permettant d'introduire divers modèles de temps de travail: ce faisant, il (*le Conseil d'Etat*) favorise une plus grande flexibilité du personnel et des mesures en faveur de l'emploi. Le Conseil d'Etat, les Directions et les établissements sont chargés de développer ces modèles. Par le biais de la prime de fidélité et de la gratification d'ancienneté, le collaborateur ou la collaboratrice pourra financer des aménagements de son temps de travail en coordination avec les besoins du service. Ces mesures, bienvenues pour le personnel, doivent servir également les intérêts de l'Etat-employeur, permettant une optimalisation et une meilleure répartition de ses ressources humaines." (fin de citation).

La mise en œuvre de cette législation dans l'administration par l'Etat-employeur a amené aux réflexions et constatations suivantes.

L'introduction de modèles plus flexibles du temps de travail doit permettre de mieux faire converger les besoins de fonctionnement de l'administration cantonale avec les besoins du personnel. En effet, d'une part, l'administration cantonale désire orienter davantage l'accessibilité de ses services et, par conséquent, la disponibilité de son personnel vers les besoins des citoyens. D'autre part, un bon nombre d'employé-e-s souhaitent disposer d'une marge de manœuvre accrue dans la gestion de leur horaire de travail afin de mieux concilier vie professionnelle et vie privée. En outre, l'Etat-employeur doit veiller à rester attractif face aux entreprises du secteur public ou privé en offrant des conditions de travail au moins équivalentes.

L'introduction de tels modèles de temps de travail exige des responsables hiérarchiques une planification temporelle précise et à long terme pour leur entité organisationnelle et leur personnel ; quant aux collaborateurs et collaboratrices, ils et elles doivent accepter une nouvelle définition de l'organisation du travail et adapter leurs comportements en fonction des nouvelles règles de collaboration, de coordination et de communication.

C'est ainsi que le gouvernement fribourgeois en tant qu'employeur partage l'analyse de la CPFG, dans la mesure de la prise en compte des critères suivants :

- La masse de travail peut être soumise à des variations importantes selon les secteurs d'activités dans l'administration cantonale. Il est dès lors utile et nécessaire, dans certains secteurs, d'adapter l'offre en heures de travail du personnel à la demande de travail de l'employeur.
- Le recours aux services des unités administratives par les citoyens est variable en fonction de la nature des prestations fournies et de facteurs individuels des administrés. Dans certains secteurs d'activité une meilleure planification de la présence du personnel peut paraître nécessaire face aux besoins des citoyens/clients.

- Les ressources et infrastructures engagées à l'Etat de Fribourg sont importantes. L'utilisation plus efficiente de ces ressources et infrastructures est un objectif constant.
- Le personnel doit pouvoir accepter et doit participer à la mise en place des modèles de temps de travail. Une introduction de tels systèmes contre la volonté du personnel est vouée à l'échec.
- La flexibilisation du temps de travail peut/doit se révéler une alternative au licenciement dans des situations consécutives à des suppressions de poste. Cet outil peut/doit également permettre à l'Etat d'assumer de nouvelles prestations sans une nécessaire augmentation de postes équivalent plein temps.

En conclusion, il convient de relever que pour les motifs précédents, la flexibilisation du temps de travail basée uniquement « en fonction d'une organisation de la vie familiale la plus saine et harmonieuse possible » (cf. citation de la CPFG dans la question déposée) ne pourrait satisfaire aux exigences de l'employeur quant au bon fonctionnement de ses services. L'exigence individuelle de l'harmonisation de la vie professionnelle avec la vie familiale doit toutefois constituer l'une des composantes des nouveaux modèles de temps de travail.

Compte tenu de ce qui précède, il serait donc erroné d'adopter des modèles de temps de travail en pensant qu'ils sont fonctionnels et appropriés à toutes les unités administratives et pour tout le personnel de l'Etat. Certes, certains modèles peuvent être adaptés à des catégories entières de personnel (personnel administratif p.ex.), d'autres ne seront, par contre, pas applicables en raison du fonctionnement spécifique d'une unité (p.ex. unités fonctionnant dans le cadre de tournus, service de piquet, travail de nuit, permanences etc.). Une discussion avec chaque personne ou catégorie de personnel est donc nécessaire pour convenir du ou des modèle(s) de temps de travail le(s) plus approprié(s) au fonctionnement de l'unité et aux besoins de la personne. Il devrait aussi être possible de pouvoir individualiser les modèles de temps de travail avec l'accord des autorités d'engagement et le service du personnel et d'organisation. Enfin, les exigences légales quant à une bonne gestion des présences et absences doivent être respectées.

Le Conseil d'Etat est ainsi convaincu que le fonctionnement et l'adhésion aux nouveaux modèles de travail dépendent de 4 facteurs clés :

- Mise à disposition de modèles de temps de travail différenciés et conçus en fonction des besoins véritables d'organisation des unités administratives (p.ex. administration centrale, hôpitaux, police, prison, justice, etc.) ;
- Discussion des besoins entre les partenaires concernés (responsable hiérarchique et chaque personne) ;
- Autorisation de l'adoption « ad hoc » de modèles spécifiques qui font preuve de créativité au niveau individuel ; le cas échéant, adoption de conventions individuelles ;
- Contrôle de la présence et des absences adapté aux modèles de temps de travail ainsi qu'aux besoins de gestion du personnel et de gestion financière (droit au traitement, assurances sociales, comptabilité analytique des heures productives etc.).

Le Conseil d'Etat est opposé à tout modèle de temps de travail orienté sur l'aspect salarial. Ainsi un modèle qui consisterait à l'adoption individuelle d'une durée hebdomadaire moyenne de travail de plus de 42 heures moyennant une rémunération supérieure ne serait pas admissible. Un tel modèle irait à l'encontre des principes de flexibilisation du temps de travail en fonction des besoins de l'employeur (maîtrise de l'évolution de la masse salariale) et de ceux du personnel (harmonisation du temps de travail avec la vie familiale).

Cela étant, le Conseil d'Etat rappelle que l'Etat de Fribourg a été une des premières administrations qui avait, en son temps, introduit l'horaire variable au sein des unités administratives et des établissements dans la mesure compatible avec les exigences de fonctionnement. A l'heure actuelle, pratiquement tout le personnel de l'administration centrale (donc la majorité des services) ainsi que le personnel administratif et technique des établissements profitent de ce système de flexibilisation, ceci à l'entière satisfaction de l'Etat-employeur et du personnel. En outre, l'Etat de Fribourg est l'employeur qui offre, sur le plan cantonal, en chiffres absolus et proportionnellement à son effectif en personnel, le plus grand nombre de postes à temps partiel. En effet, pour un effectif en équivalent plein temps d'environ 8'300 postes, on compte un nombre d'environ 13'000 employé-e-s (en moyenne mensuelle).

La suppression du statut dit de « droit privé » lors de l'introduction de la LPers a, en outre, encore augmenté les possibilités de travail à temps partiel : cette mesure a nettement amélioré la protection sociale des employé-e-s travaillant à moins de 50% (régime de prévoyance, congé de maternité, durée de la couverture de la perte de gain en cas de maladie et accident, allocation d'employeur pour enfant, etc). En conséquence, le personnel qui désire réduire son taux d'activité, même en dessous de 50%, n'a pas à craindre une dévalorisation de son statut.

L'article 98 LPers qui prévoit une gratification d'ancienneté après 25 et 35 ans d'activité préconise la possibilité de transformer la gratification en jours de congés. Cette transformation peut également servir à aménager un horaire de travail partiel, sans diminution de la rémunération, certes pendant une durée limitée.

Par ailleurs, le personnel peut bénéficier de congés non payés de longue durée en vertu de l'article 120 LPers. Cette opportunité, dans la mesure compatible avec les besoins du service, permet au collaborateur ou à la collaboratrice de concilier sa vie professionnelle avec d'autres enjeux, notamment familiaux. La prise de congés non payés est facilitée par le fait que la personne concernée peut continuer à faire partie de la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat et opter, pendant cette période, pour une couverture restreinte moins coûteuse.

Enfin, il convient de relever que, sur initiative des supérieurs hiérarchiques, divers modèles individuels de temps de travail se sont développés pour le personnel travaillant à temps partiel : les solutions adoptées correspondent aux besoins spécifiques du service et aux exigences de nature familiale du collaborateur ou de la collaboratrice. Le temps de travail peut être réparti chaque jour (matin ou après-midi) ou concentré sur une partie des jours de la semaine, du mois, voire même de l'année. La présence du collaborateur ou de la collaboratrice doit naturellement être contrôlable et contrôlée.

Quant à la planification généralisée de la flexibilisation du temps de travail, il s'agit d'un des projets importants découlant de la mise en œuvre de la LPers. Le Service du personnel et d'organisation a déjà défini ce projet sous l'angle de son contenu et de son organisation. Or, le Conseil d'Etat a fixé ses priorités dans le domaine de la gestion du personnel et de l'organisation : il a donné une priorité 1 au projet d'analyse des prestations (APE). Comme priorité 2, il a fixé le projet d'introduction générale de la conduite par objectifs. Ces deux projets mobilisent actuellement toutes les ressources nécessaires à leur réalisation. La mise en chantier d'un troisième projet en parallèle risque de disperser les moyens de sorte que l'atteinte des objectifs ne puisse plus être garantie. Cela étant, le Conseil d'Etat entend, dès que possible, mandater le Service du personnel et d'organisation d'étudier les divers modèles de temps de travail et de faire des propositions concernant le cadre de leur éventuel développement. Conformément à la LPers qui préconise une décentralisation contrôlée de la gestion du personnel, les Directions et les établissements choisiront eux-mêmes les modèles qui leur conviennent dans le cadre défini par le Conseil d'Etat. Le Service du personnel et d'organisation apportera sa collaboration par la présentation du

concept de base au Conseil d'Etat et, sur demande, l'accompagnement pendant la phase d'introduction du/des modèle/s choisi/s.

Outre ces mesures internes à l'administration visant à concilier vie professionnelle et vie familiale, le Conseil d'Etat est parfaitement conscient des défis qui sont à relever en matière de politique familiale. Il est également convaincu qu'il doit tenir compte au mieux des multiples dimensions de la problématique de la famille telle qu'elle a été analysée avec pertinence, en particulier dans le rapport pour une politique familiale globale pour le canton de Fribourg. Ce document sert d'ailleurs de référence pour de nombreux travaux en cours. Il a en particulier permis de dégager trois domaines de réalisation prioritaires, à savoir la mise en œuvre de l'assurance maternité, l'amélioration de l'accueil extrafamilial et l'examen de l'opportunité et des possibilités d'introduire une deuxième année d'école enfantine. Les autres domaines, dont l'amélioration de la conciliation vie professionnelle-vie familiale, font également partie des réflexions en matière de politique familiale. Le rapport a aussi mis en évidence le besoin de coordination pour pouvoir utiliser au mieux les ressources existantes et permettre d'assurer une mise en place efficace des adaptations qui s'avéreraient nécessaires. Le Conseil d'Etat a d'ores et déjà prévu l'institution d'une commission de coordination des mesures de la politique familiale dont la mission sera notamment de proposer les objectifs prioritaires en matière de politique familiale et d'assurer la coordination de l'exécution des mesures et des prestations entre les services concernés des différentes directions. C'est dans ce cadre que le Conseil d'Etat prévoit d'approfondir également les questions soulevées par le député Cédric Castella qui traitent plus particulièrement d'une des facettes du problème, à savoir la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale. Sur la base des résultats des travaux de cette commission, le Conseil d'Etat sera alors en mesure de préciser l'accent qu'il entend donner quant à sa propre politique en matière de flexibilisation du temps de travail au sein de l'administration.

Fribourg, le 10 octobre 2005