

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

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

Le présent rapport comprend les chapitres suivants:

1. Rappel de la situation

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

2. Analyse comparative de la durée de travail

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

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

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

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

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

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

4.2 *Pour le personnel*

5. Position du Conseil d'Etat

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

1. RAPPEL DE LA SITUATION

1.1 Résumé du postulat René Thomet

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

1.2 Réponse du Conseil d'Etat

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

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

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

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

1.3 Pétition de la FEDE

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

2. ANALYSE COMPARATIVE DE LA DURÉE DE TRAVAIL

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

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

2.1.1 Principes généraux

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

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

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

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

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

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

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

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

2.1.2 Personnel enseignant

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

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

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

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

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

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

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

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

2.1.3 Durée du travail du personnel enseignant dans les HES

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

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

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

2.2.1 Présentation des tableaux

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

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

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

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

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

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

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

2.2.2 Comparaison intercantonale

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.2.3 Comparaison avec différentes grandes villes

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

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

* Remarques:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.2.5 Comparaison avec le domaine de la santé et du social

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

a) Réseaux hospitaliers

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

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

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

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

2.3 Comparaison avec des employeurs du secteur privé

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

2.3.1 Les grandes entreprises suisses

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

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

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

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

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

2.3.2 Les PME du canton de Fribourg

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.4 Synthèse de l'analyse comparative

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

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

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

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

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

3.1 Effets financiers et organisationnels

3.1.1 Considérations générales

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

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

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

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

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

3.1.2 Analyse secteur par secteur

a) Secteur administratif

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

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

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

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

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

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

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

b) Secteur de l'enseignement

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.1.1 Incidences financières globales

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.2 Mesures compensatoires

3.2.1 Flexibilisation du temps de travail

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

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

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

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

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

3.2.2 Réduction salariale

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

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

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

4.1 Pour l'Etat en tant qu'employeur

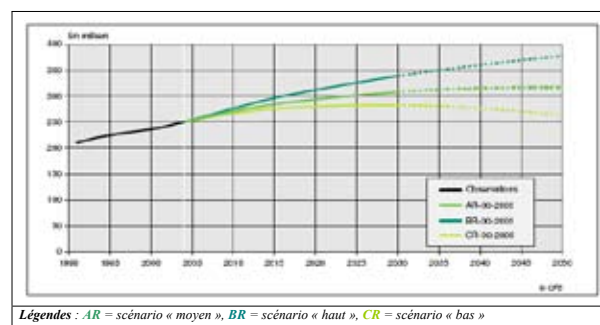
Ainsi que le relevait la réponse du Conseil d'Etat au postulat, l'évolution démographique du canton est éga-

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

4.1.1 Evolution de la population du canton

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

Evolution du nombre de résidents dans le canton:



Evolution de la structure par âge de la population

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

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

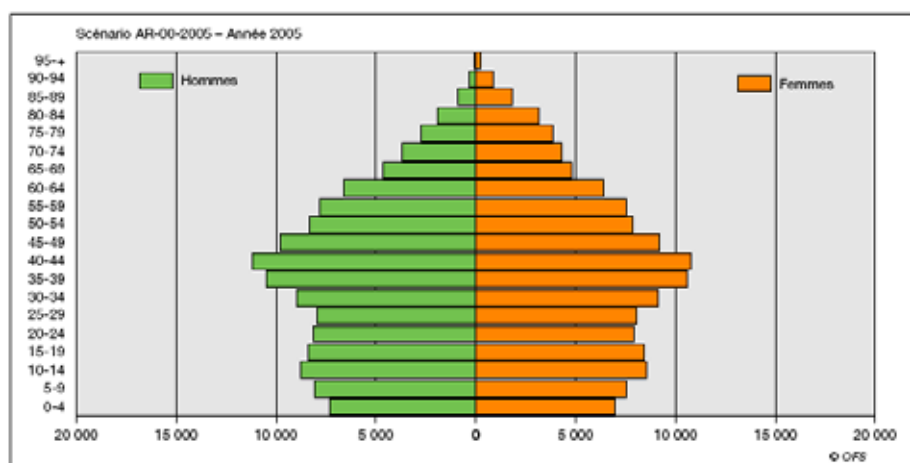
Le sommet de la pyramide des âges de la population du canton va ainsi s'élargir en raison de l'allongement de la durée de vie. La base de la pyramide restera quant à elle plus étroite que son milieu en raison de la baisse de la fécondité de ces dernières années et des migrations depuis les autres cantons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

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

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

Année 2005

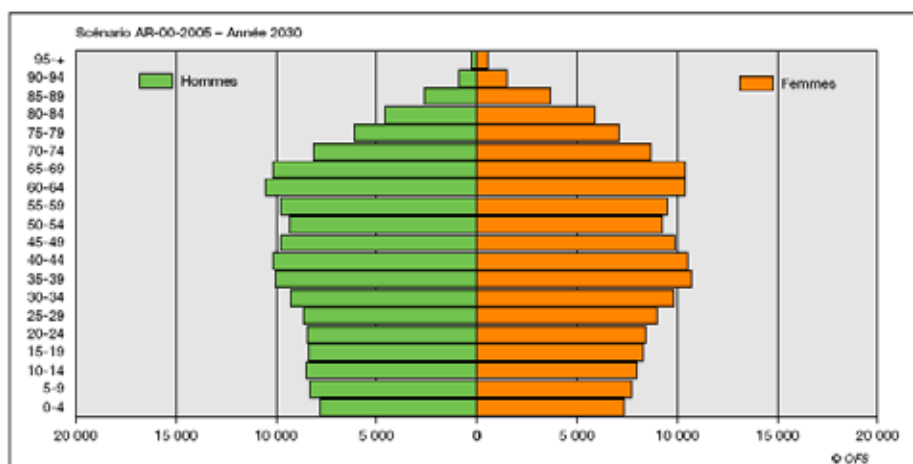
21 personnes à la retraite pour 100 personnes en âge de travailler.



Année 2030

Prévisions :

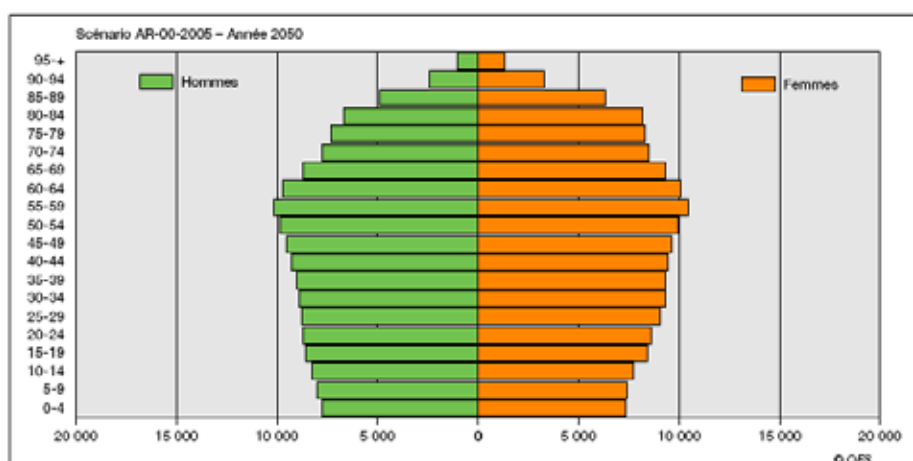
41 personnes à la retraite pour 100 personnes en âge de travailler.



Année 2050

Prévisions :

49 personnes à la retraite pour 100 personnes en âge de travailler.



4.1.2 Evolution du rapport de dépendance

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

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

4.1.3 Conséquences des projections avancées par l'OFS¹

a) Dans le domaine de l'enseignement

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

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

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

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

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

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

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

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

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

b) Dans les autres secteurs de l'administration:

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

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

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

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

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

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

4.2 Pour le personnel

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

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

5. POSITION DU CONSEIL D'ÉTAT

5.1 Constatations de base

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

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

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

5.2 Perspectives envisagées

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

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

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

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

BERICHT Nr. 35 8. Oktober 2007
des Staatsrates an den Grossen Rat
zum Postulat Nr. 306.05 René Thomet
über den Übergang zu fünf Wochen Ferien und/
oder zur wöchentlichen Arbeitszeit von
40 Stunden im Sinne einer Harmonisierung der
Arbeitsbedingungen mit den Nachbarkantonen

Wir unterbreiten Ihnen hiermit einen Bericht zum Postulat René Thomet bezüglich Arbeitszeitreduktion.

Der Bericht umfasst die folgenden Kapitel:

1. Ausgangslage

- 1.1 Zusammenfassung des Postulats René Thomet
- 1.2 Antwort des Staatsrates
- 1.3 Petition der FEDE

2. Vergleichsanalyse der Arbeitsdauer

- 2.1 Arbeitsdauer des Freiburger Staatspersonals
 - 2.1.1 Allgemeine Grundsätze
 - 2.1.2 Lehrpersonal
 - 2.1.3 Arbeitsdauer des Lehrpersonals an den FH
- 2.2 Vergleich mit anderen öffentlichen und halbstaatlichen Arbeitgebern
 - 2.2.1 Erklärungen zu den Tabellen
 - 2.2.2 Interkantonaler Vergleich
 - 2.2.3 Vergleich mit verschiedenen grösseren Städten
 - 2.2.4 Vergleich mit verschiedenen öffentlich-rechtlichen Einrichtungen oder mit öffentlichen Aufgaben betrauten Organisationen und Personen
 - 2.2.5 Vergleich mit dem Gesundheits- und Sozialwesen
- 2.3 Vergleich mit Arbeitgebern der Privatwirtschaft
 - 2.3.1 Schweizer Grossunternehmen
 - 2.3.2 Die KMU des Kantons Freiburg
- 2.4 Synthese der Vergleichsanalyse

3. Analyse der Vorschläge des Grossen Rates und der Petition der FEDE

- 3.1 Finanzielle und organisatorische Auswirkungen
 - 3.1.1 Allgemeines
 - 3.1.2 Analyse nach Sektoren
 - 3.1.3 Finanzielle Auswirkungen insgesamt
- 3.2 Kompensatorische Massnahmen
 - 3.2.1 Arbeitszeitflexibilisierung
 - 3.2.2 Lohnkürzung

4. Beurteilung der Folgen einer Arbeitszeitverkürzung

- 4.1 Für den Staat als Arbeitgeber
 - 4.1.1 Bevölkerungsentwicklung im Kanton Freiburg
 - 4.1.2 Entwicklung des Altersquotienten
 - 4.1.3 Auswirkungen der Schätzungen des BFS

4.2 Für das Personal

5. Position des Staatsrates

- 5.1 Grundsätzliches
- 5.2 Geplantes Vorgehen

1. AUSGANGSLAGE

1.1 Zusammenfassung des Postulats René Thomet

Mit einem am 15. Dezember 2005 eingereichten und gleichentags begründeten Postulat (*TGR* S. 1876) verlangten Grossrat René Thomet und 21 Mitunterzeichner vom Staatsrat eine Studie zur Klärung verschiedener Fragen in Zusammenhang mit der Arbeitsdauer und den Ferien des Staatspersonals des Kantons Freiburg im Vergleich zu den Arbeitsbedingungen anderer Gemeinwesen oder Institutionen. Grossrat René Thomet verwies dabei auf die diesbezüglich von den Kantonen Wallis, Waadt und Neuenburg vor kurzem getroffenen Entscheide. Was den Kanton Freiburg betraf, wollte er wissen, wie es bezüglich Arbeitsdauer und Ferien bei den Spitälern, den subventionierten Institutionen und den Pflegeheimen aussieht. Er verlangte überdies eine Übersicht über die Arbeitsbedingungen (Arbeitsdauer und Ferien) aller Kantone. Schliesslich stellte er Fragen zur Harmonisierung der Arbeitsbedingungen aufgrund der interkantonalen Vereinbarung über die Fachhochschule der Westschweiz und insbesondere der FH-GS. Grossrat René Thomet verlangte vom Staatsrat ausgehend von der gesamtschweizerischen und der freiburgischen Situation sowie von Indikatoren für krankheitsbedingte Absenzen Vorschläge für eine verbesserte Harmonisierung mit den Nachbarkantonen und eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen des Staatspersonals.

1.2 Antwort des Staatsrates

In seiner Antwort vom 11. April 2006 auf das Postulat René Thomet äusserte sich der Staatsrat im Wesentlichen wie folgt:

- a) Das Amt für Personal und Organisation des Staates nimmt regelmässig an vergleichenden Umfragen zu den Arbeitsbedingungen des Personals der Schweizer Kantone und einiger grosser Städte teil. Es verfügt somit bereits über gewisse Parameter zur Beantwortung eines Teils der gestellten Fragen. Die verfügbaren Informationen ergeben, dass die Arbeitsbedingungen beim Staat Freiburg hinsichtlich Arbeitsdauer und Ferien denjenigen des Grossteils der anderen schweizerischen Gemeinwesen entsprechen (gemäss den am 1. Januar 2005 bekannten statistischen Daten).
- b) Der Staatsrat stellte ausserdem fest, dass seine gegenwärtige Konkurrenzfähigkeit als Arbeitgeber selbst im Vergleich zu den Nachbarkantonen nicht von den Arbeitsbedingungen für sein Personal beeinträchtigt wird. Für die Arbeitsplatzattraktivität sind nämlich nicht nur die Arbeits- und Feriendauer massgebend. Die vielen Bewerbungen zeigten übrigens, dass der Staat Freiburg gegenwärtig ein wirklich wettbewerbsfähiger Arbeitgeber ist. Jüngsten Informationen zufolge dürfte sich die Arbeitsmarktlage im Spital- und

Sozialwesen – mit Ausnahme von einigen ganz spezifischen Funktionen – ebenfalls entspannen.

- c) Ohne eine ausführlichere Ergänzungsstudie könnten jedoch tatsächlich nicht alle aufgeworfenen Fragen beantwortet werden. Der Staatsrat erklärte sich somit mit der Durchführung der verlangten Studie einverstanden. Diese werde sich auch mit den Auswirkungen von Änderungen der Arbeitsbedingungen auf den Personalaufwand insgesamt befassen müssen. Jede Verringerung der Arbeitsdauer hat unausweichlich eine Erhöhung des Personalbestands zur Folge, insbesondere in den Sektoren mit Schichtbetrieb rund um die Uhr (z.B. in den Spitälern). In der verlangten Studie werde ausserdem der Frage nachzugehen sein, ob das gegenwärtige Lohnniveau trotz kürzerer Arbeitsdauer beizubehalten sei. Schliesslich müsse auch der Zusammenhang zwischen Bevölkerungsentwicklung (wonach in 10 bis 15 Jahren mit Personalmangel zu rechnen ist) und Kürzung der Arbeitszeit (die zu einer Zunahme der Arbeitsstellen führt) genau analysiert werden.

1.3 Petition der FEDE

Zusätzlich zum Postulat René Thomethat auch der Dachverband des Personals öffentlicher Dienste des Kantons Freiburg (Fédération des associations du personnel des services publics du canton de Fribourg; FEDE) am 17. März 2006 eine Petition eingereicht, mit der er eine zusätzliche Ferienwoche für das ganze Personal fordert, ausser für das Lehrpersonal, für das eine Entlastung in der Höhe von zwei Unterrichtslektionen ab 50 Jahren und von vier Lektionen ab 55 Jahren verlangt wird.

2. VERGLEICHSANALYSE DER ARBEITSDAUER

Nachdem auf die Arbeitsdauer des Staatspersonals im Grundsatz eingegangen worden ist, befasst sich dieses Kapitel in Form einer Analyse und von Übersichtstabellen mit der Situation des Staates Freiburg in erster Linie gegenüber anderen Gemeinwesen und öffentlichen Arbeitgebern und in zweiter Linie gegenüber den privatwirtschaftlichen Grossunternehmen und verschiedenen Freiburger KMU.

2.1 Arbeitsdauer des Freiburger Staatspersonals

2.1.1 Allgemeine Grundsätze

Die Arbeitsdauer beim Staat Freiburg richtet sich nach Artikel 40 des Reglements vom 17. Dezember 2002 über das Staatspersonal (StPR). Sie beträgt 42 Stunden pro Woche, unter Vorbehalt besonderer Bestimmungen für gewisse Personalkategorien (Lehrpersonal, s. Ziff. 2.1.2.).

Unter Vorbehalt besonderer Bestimmungen (s. Ziff. 2.1.2.) ist die Dauer der Ferien in Artikel 60 StPR festgesetzt. Sie hängt von der Alterskategorie ab, in der sich die Mitarbeiterin oder der Mitarbeiter befindet. Für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die jünger als zwanzig sind, beträgt die Feriendauer 5 Wochen (25 Arbeitstage). Ab dem vollendeten zwanzigsten Altersjahr richtet sich die Feriendauer nach folgender Tabelle.

Tabelle 1: Ferienwochen beim Staat Freiburg

	Ferienwochen (1 W = 5 Arbeitstage)								Wochenstunden
	20-24 Jahre	25-29 Jahre	30-34 Jahre	35-39 Jahre	40-44 Jahre	45-49 Jahre	50-54 Jahre	55-59 Jahre	ab 60 Jahren
Staat Freiburg	4 (20T)	4 (20T)	4 (20T)	4 (20T)	4 (20T)	4 (20T)	5 (25T)	5 (25T)	6 (30T)

Nach Abzug der Ferien und durchschnittlichen Feiertage sowie von zwei Stunden pro Vortag von Feiertagen und arbeitsfreien Tagen (Art. 43 Abs. 3 StPR) ergibt sich die folgende durchschnittliche Jahresarbeitszeit.

Tabelle 2: Durchschnittliche Jahresarbeitszeit beim Staat Freiburg, in Stunden

	Durchschnittliche Jahresarbeitszeit in Stunden (abzüglich Ferien und Feiertage)								Durchschnitt
	20-24 Jahre	25-29 Jahre	30-34 Jahre	35-39 Jahre	40-44 Jahre	45-49 Jahre	50-54 Jahre	55-59 Jahre	ab 60 Jahren
Staat Freiburg	1900	1900	1900	1900	1900	1900	1858	1858	1816

2.1.2 Lehrpersonal

Die Arbeitszeit des Lehrpersonals wird je nach Unterrichtsstufe unterschiedlich berechnet. Während sich die Arbeitszeit für die Universität und FH (s. ausserdem Kap. 2.1.3) sowie am LIG für gewisse spezifische Kategorien von Lehrpersonen nach dem StPR richtet (42 Stunden pro Woche und je nach Alter 4, 5 oder 6 Wochen Ferien), bezieht sich die Arbeitszeit des Lehrpersonals der anderen Unterrichtsstufen und der Berufsschulen auf Unterrichtseinheiten. In diesem Fall ist die Feriendauer einheitlich auf 7 Wochen festgelegt. Egal wie die Arbeitszeit berechnet wird, hat das Lehrpersonal die gleiche Anzahl Jahresarbeitsstunden zu leisten wie sie für die anderen Personalkategorien vorgeschrieben sind. Diese Vorschrift findet ihren Ausdruck im Reglement vom 6. Juli 2004 für das Lehrpersonal, das der Direktion für Erziehung, Kultur und Sport untersteht (LPR), dessen Artikel 18 wie folgt lautet:

Die jährliche Arbeitszeit einer Lehrperson ist jener des Verwaltungspersonals gleichgestellt und beträgt bei einer Vollzeitanstellung in der Regel 1900 Stunden. Sie verteilt sich je nach Schulstufe und Rahmenbedingungen wie folgt auf die vier Arbeitsbereiche:

- Unterricht: 80–85%;
- Begleitung der Schülerinnen und Schüler: 5–10%;
- Schulleben: 5–10%;
- Weiterbildung: 3–5%.

Die 1900 Stunden entsprechen also einer Tätigkeit zu 100%, nach Abzug der 7 Ferienwochen und der Feiertage. Anders als die Personalkategorien, für deren Arbeitszeit die Referenz der 42-Stunden-Woche gilt, haben die Lehrpersonalkategorien, die (direkt oder indirekt) dem LPR unterstellt sind, ab dem 50 oder 60 Altersjahr keinen Anspruch auf eine zusätzliche Ferienwoche, sondern kommen dafür ab dem 55. Altersjahr in den Genuss einer Entlastung um 2 Unterrichtseinheiten.

Tabelle 3: Durchschnittliche Jahresarbeitszeit des Lehrpersonals beim Staat Freiburg, in Stunden

	Durchschnittliche Jahresarbeitszeit in Stunden (abzüglich Ferien und Feiertage)									
	20- 24 Jahre	25- 29 Jahre	30- 34 Jahre	35- 39 Jahre	40- 44 Jahre	45- 49 Jahre	50- 54 Jahre	55- 59 Jahre	ab 60 Jahren	Durch- schnitt
Lehrpersonen mit 28 Unterrichtseinheiten (z.B.: Lehrer/innen der Primarstufe)	1900	1900	1900	1900	1900	1900	1900	1764	1764	1869.8
Lehrpersonen mit 26 Unterrichtseinheiten (z.B.: Lehrer/innen der OS))	1900	1900	1900	1900	1900	1900	1900	1754	1754	1867.6
Lehrpersonen mit 25 Unterrichtseinheiten (z.B.: Berufsschullehrer/innen	1900	1900	1900	1900	1900	1900	1900	1748	1748	1866.2
Lehrpersonen mit 24 Unterrichtseinheiten (z.B.: Lehrer/innen der Sekundarstufe II)	1900	1900	1900	1900	1900	1900	1900	1742	1742	1864.9

Aus Tabelle 3 geht hervor, dass sich die Arbeitsdauer der grossen Lehrpersonalkategorien ab dem 50. Altersjahr von der Arbeitsdauer der übrigen Personalkategorien unterscheidet: Zwischen 50 und 55 Jahren ist das Personal, dessen Arbeitszeit sich nach der 42-Stunden-Woche richtet, im Vorteil, ab dem 55. Altersjahr fällt die jährliche Arbeitsdauer für die Lehrpersonalkategorien niedriger aus, deren Arbeitszeit sich nach Unterrichtseinheiten richtet. Über eine ganze Laufbahn gesehen ergibt sich somit ein leichter Vorteil für das Lehrpersonal, dessen Arbeitszeit sich nach Unterrichtseinheiten berechnet.

2.1.3 Arbeitsdauer des Lehrpersonals an den FH

Bei den Freiburger Hochschulen (Fachhochschule für Technik und Wirtschaft, Hochschule für Gesundheit, Hochschule für Soziale Arbeit, Pädagogische Hochschule) hängt die Arbeitszeit der Lehrpersonen vom Pflichtenheftsystem ab. Sie muss jedoch in jedem Fall mit der Arbeitsdauer der anderen Personalkategorien beim Staat gleichwertig sein. Die Arbeitszeit wird durch den Bezug auf theoretische Unterrichtseinheiten (FHF-TWG beispielsweise) oder auf eine theoretische wöchentliche Arbeitsdauer von 42 Stunden pro Woche berechnet. Tatsächlich arbeitet diese Personalkategorie bereits nach der jährlichen Arbeitszeit. Die Jahresarbeitszeit muss wie für die anderen Staatspersonalkategorien auch 1900 Stunden betragen. Die sich aus dem interkantonalen Vertrag der Fachhochschule Westschweiz ergebenden Rahmenbedingungen haben hier keine Auswirkungen, solange das Personal der FH Staatspersonal bleibt.

2.2 Vergleich mit anderen öffentlichen und halbstaatlichen Arbeitgebern

2.2.1 Erklärungen zu den Tabellen

Dieses Kapitel enthält mehrere Übersichtstabellen: In jeder Tabelle werden die Feriendauer, die über den beim Staat Freiburg gewährten Ferien liegt, und die Wochenarbeitsstunden, die unter der beim Staat Freiburg vorgeschriebenen wöchentlichen Arbeitszeit liegt, visuell hervorgehoben. Die Ergebnisse beruhen auf dem Studium der kantonalen Vorschriften und auf zusätzlichen Auskünften, die direkt bei den Kantonen oder den betreffenden Organisationen eingeholt wurden.

Die Tabellen vom Typ A fassen die Ferienwochen und die wöchentlichen Arbeitsstunden nach Kanton, Stadt oder anderen analysierten Einheiten zusammen. Die Feriendauer wird in Wochen ausgedrückt, um die Vergleichbarkeit zu erhöhen und auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen. Es gilt folgende Berechnung:

1 Ferienwoche = 5 Ferientage
0,2 Ferienwochen = 1 Ferientag
4 Ferienwochen = 20 Ferientage

Die Ergebnisse des Vergleichs werden zusammengefasst durch die Angabe des Durchschnitts und des Medians ohne Berücksichtigung des Staates Freiburg. Während der Durchschnitt eine rein rechnerische Grösse ist, kann mit dem Median die Anzahl Ferienwochen und Wochenarbeitsstunden angegeben werden, über und unter der jeweils die gleiche Anzahl der im Vergleich berücksichtigten Arbeitgeber liegt.

Die Tabellen vom Typ B drücken die in Stunden berechnete Arbeitszeit nach Abzug der Ferien und der Feiertage (einschl. dienstfreie Tage) aus. In die Berechnung einbezogen worden sind die Ferientage für das Jahr 2006, das als ein punkto Feiertage durchschnittliches Jahr betrachtet werden kann. Nicht berücksichtigt wird in diesen Tabellen die freiburgische Besonderheit, die darin besteht, dass an Vortagen von Feiertagen 2 Arbeitsstunden abgezogen werden, was über die jährlichen und durchschnittlichen Stunden gerechnet als vernachlässigbar betrachtet werden kann. Die Ergebnisse der Tabellen vom Typ B werden wie folgt zusammengefasst:

- Median und Durchschnitt der effektiven Arbeitszeit der Mitarbeiter/innen nach Altersklassen;
- Median und Gesamtdurchschnitt der Arbeitszeit aller Altersklassen.

Bei der in den zwei Tabellen dargestellten Arbeitsdauer sind Besonderheiten gewisser Funktionen im Unterrichtswesen nicht berücksichtigt, für die wie für den Kanton Freiburg gilt, dass die jährliche Anzahl Arbeitsstunden gleichwertig ist.

2.2.2 Interkantonaler Vergleich

Tabelle A1: Ferienwochen und wöchentliche Arbeitsstunden nach Kantonen

Kantone	Ferienwochen und Wochenarbeitsstunden (1 Woche = 5 Werktage; 1 Tag = 0,2 Wochen)									Wochenstunden
	20-24 Jahre	25-29 Jahre	30-34 Jahre	35-39 Jahre	40-44 Jahre	45-49 Jahre	50-54 Jahre	55-59 Jahre	ab 60 Jahren	
Staat Freiburg	4	4	4	4	4	4	5	5	6	42
Bund	4	4	4	4	4	4	5	5	6	41
Aargau	4	4	4	4	4	4	5	5	6	42
Appenzell AR	4	4	4	4	4	4	5	5	6	42
Basel-Landschaft	4	4	4	4	4	4	5	5	6	42
Basel-Stadt	4	4	4	4	4	4	5	5	6	42
Bern*	4.4	4.4	4.4	4.4	4.4	4.9	5.4	5.9	6.4	42
Genf	5	5	5	5	5	5	5	5	6	40
Glarus	4	4	4	4	4	4	5	5	5	42
Luzern	4	4	4	4	4	4	5	5	6	42
Neuenburg	4.8	4.8	4.8	4.8	4.8	4.8	5.8	5.8	6.8	40
Nidwalden	4	4	4	4	4	5	5	5	6	42
Obwalden	4	4	4	4	4	4	5	5	5	42
Solothurn	4.6	4.6	4.6	4.6	4.6	4.6	5	5	6	42
Thurgau	4	4	4	4	4	4	5	5	6	42
Schaffhausen	4.6	4.6	4.6	4.6	4.6	4.6	5.4	5.4	6.4	42
Schwyz	4	4	4	4	4	4	5	5	6	42
St. Gallen	4	4	4	4	4	4	5	5	6	42
Tessin	4	4	4	4	4	4	5	5	6	42
Uri	4	4	4	4	4	4	5	5	6	42
Zug	4	4	4	4	4	4	5	5	5	42
Zürich	4	4	4	4	4	4	5	5	6	42
Waadt	5	5	5	5	5	5	5	5	6	41.5
Graubünden	4	4	4	4	4	4	5	5	6	42
Jura	4	4	4	4	4	4	5	5	5	42
Wallis	4	4	4	4	4	5	5	5	5	42
Median ohne FR	4	4	4	4	4	4	5	5	6	42
Durchschn. ohne FR	4.18	4	4	4.18	4.18	4.28	5.06	5.08	5.86	41.8

* Beim Kanton Bern haben die Mitarbeitenden je nach Alterskategorie Anspruch auf 22, 27 oder 32 Ferientage; Mitarbeitende, die in der Lohnklasse 19 oder höher eingereiht sind, haben 5 Jahre früher als die anderen Anspruch auf mehr Ferientage, deshalb wurde ein Durchschnitt für die Altersgruppe 45-49 Jahre und 55-60 Jahre berechnet.

Die Ergebnisse dieser Tabelle bestätigen, dass sich der Staat Freiburg im allgemeinen Durchschnitt der öffentlichen Verwaltungen bewegt. Der allgemeine Durchschnitt der wöchentlichen Arbeitszeit von Bund und Kantonen (ausgen. Kanton Freiburg) zusammengenommen, beträgt 41.82. Der Kanton Freiburg liegt mit 42 Stunden demzufolge leicht über dem Durchschnitt, entspricht aber dem Median. Was die Anzahl Ferienwochen nach Alterskategorie betrifft, so liegt der Kanton Freiburg genau im Median aber unter den Durchschnittswerten. Es ist jedoch festzustellen, dass es demnächst zu einer bereits beschlossenen Erhöhung der Feriendauer im Kanton

Appenzell (5 Wochen statt 4 bis 49 Jahre und 6 Wochen ab 50 Jahren) kommen wird. Ausserdem will der Kanton Bern schrittweise ein Minimum von 25 Tagen Ferien einführen: Ab dem 1. Januar 2008 bis 2010 wird dem Personal des Kantons Bern jedes Jahr ein zusätzlicher Ferientag gewährt, und das Personal, das bereits 25 Tage Ferien hat, wird spätestens 2010 Anspruch auf einen zusätzlichen Ferientag erhalten.

Tabelle B1: Jahresarbeitszeit nach Kantonen, in Stunden (Grundlage 2006)

	Jahresarbeitszeit in Stunden (abzüglich Ferien und Feiertage)									
	20- 24 Jahre	25- 29 Jahre	30- 34 Jahre	35- 39 Jahre	40- 44 Jahre	45- 49 Jahre	50- 54 Jahre	55- 59 Jahre	ab 60 Jahre	Durch- schnitt
Staat Freiburg	1911	1911	1911	1911	1911	1911	1869	1869	1827	1892.3
Bund	1886	1886	1886	1886	1886	1886	1845	1845	1804	1867.8
Aargau	1927.8	1927.8	1927.8	1927.8	1927.8	1927.8	1885.8	1885.8	1843.8	1909.1
Appenzell AR	1911	1911	1911	1911	1911	1911	1869	1869	1827	1892.3
Basel-Land- schaft	1948.8	1948.8	1948.8	1948.8	1948.8	1948.8	1906.8	1906.8	1864.8	1930.1
Basel-Stadt	1915.2	1915.2	1915.2	1915.2	1915.2	1915.2	1873.2	1873.2	1831.2	1896.5
Bern	1932	1932	1932	1932	1932	1911	1890	1869	1848	1908.7
Genf	1800	1800	1800	1800	1800	1800	1800	1800	1760	1795.6
Glarus	1906.8	1906.8	1906.8	1906.8	1906.8	1906.8	1864.8	1864.8	1864.8	1892.8
Luzern	1906.8	1906.8	1906.8	1906.8	1906.8	1906.8	1864.8	1864.8	1822.8	1888.1
Neuenburg	1792	1792	1792	1792	1792	1792	1752	1752	1712	1774.2
Nidwalden	1932	1932	1932	1932	1932	1890	1890	1890	1890	1913.3
Obwalden	1932	1932	1932	1932	1932	1932	1890	1890	1890	1918.0
Solothurn	1919.4	1919.4	1919.4	1919.4	1919.4	1919.4	1902.6	1902.6	1860.6	1909.1
Thurgau	1948.8	1948.8	1948.8	1948.8	1948.8	1948.8	1906.8	1906.8	1864.8	1930.1
Schaffhausen	1919.4	1919.4	1919.4	1919.4	1919.4	1919.4	1873.2	1873.2	1831.2	1899.3
Schwyz	1923.6	1923.6	1923.6	1923.6	1923.6	1923.6	1881.6	1881.6	1839.6	1904.9
St. Gallen	1936.2	1936.2	1936.2	1936.2	1936.2	1936.2	1894.2	1894.2	1852.2	1917.5
Tessin	1919.4	1919.4	1919.4	1919.4	1919.4	1919.4	1877.4	1877.4	1835.4	1900.7
Uri	1898.4	1898.4	1898.4	1898.4	1898.4	1898.4	1856.4	1856.4	1814.4	1879.7
Zug	1911	1911	1911	1911	1911	1911	1869	1869	1869	1897.0
Zürich	1932	1932	1932	1932	1932	1932	1890	1890	1848	1913.3
Wadt	1875.8	1875.8	1875.8	1875.8	1875.8	1875.8	1875.8	1875.8	1834.3	1871.2
Graubünden	1948.8	1948.8	1948.8	1948.8	1948.8	1948.8	1906.8	1906.8	1864.8	1930.1
Jura	1948.8	1948.8	1948.8	1948.8	1948.8	1948.8	1906.8	1906.8	1906.8	1934.8
Wallis	1911	1911	1911	1911	1911	1869	1869	1869	1869	1892.3
Median ohne FR	1919.4	1919.4	1919.4	1919.4	1919.4	1915.2	1877.4	1875.8	1848	1900.7
Durchschn. ohne FR	1911.3	1911.3	1911.3	1911.3	1911.3	1907.1	1873.6	1872.8	1841.9	1894.7

Der Vergleich der Jahresarbeitszeiten in Stunden nach Tabelle B1 ergibt eine vollständigere Sicht der Dinge als Tabelle A1: Wenn man sowohl die Ferien als auch die Feiertage abzieht und die zu leistenden wöchentlichen Arbeitsstunden berücksichtigt, zeigt der Vergleich, dass die Jahresarbeitszeit beim Staat Freiburg sowohl leicht unter dem Median und dem Durchschnitt nach Altersklassen als auch leicht unter dem Median und dem allgemeinen Durchschnitt aller anderen Kantone liegt. Dieser Vergleich, der sich auf die gegenwärtige Situation stützt, trägt also der in den Kantonen Bern und Appenzell beschlossenen Verlängerung der Feriendauer nicht Rechnung. Aber auch diese neue Ausgangslage ändert nicht

viel an den Ergebnissen, denn der Gesamtdurchschnitt sinkt im Jahr 2008 lediglich von 1894 Stunden auf 1892 Stunden pro Jahr.

2.2.3 Vergleich mit verschiedenen grösseren Städten

Tabelle A2: Ferienwochen und wöchentliche Arbeitszeit einiger grösserer Städte im Vergleich zum Staat Freiburg

Städte	Ferienwochen und Wochenarbeitsstunden (1 Woche = 5 Werktage; 1 Tag = 0,2 Wochen)									
	20-24 Jahre	25-29 Jahre	30-34 Jahre	35-39 Jahre	40-44 Jahre	45-49 Jahre	50-54 Jahre	55-59 Jahre	ab 60 Jahren	Wochenstunden
Staat Freiburg	4	4	4	4	4	4	5	5	6	42
Freiburg Stadt	4	4	4	4	4	4	5	5	6	40
Bern	4	4	4	4	4	4	5	5	6	40
Chur	4	4	4	4	4	4	5	5	6	43
Genf*	5	5	5	5	5	5	5	5.5	6	40
Luzern	4	4	4	4	4	4	5	5	6	42
Lausanne*	4	4	4	4	4	4.4	5	5.4	6	40
Thun	4.2	4.2	4.2	4.2	4.2	4.2	5.2	5.2	6.2	41
Solothurn	4	4	4	4	4	4	5	5	6	42
St. Gallen	4	4	4	4	4	5	5	6	6	42
Zürich	4	4	4	4	4	4	5	5	6	42
Median ohne FR	4	4	4	4	4	4	5	5	6	41.5
Durchschn. ohne FR	4.12	4.12	4.12	4.12	4.12	4.26	5.02	5.21	6.02	41.2

* Hinweise:

- In Genf haben die Angestellten ab dem 57. Altersjahr Anspruch auf 6 Ferienwochen, es wurde somit der Durchschnitt für die Altersgruppe 55 – 59 Jahre berechnet;
- In Lausanne wird ab dem 48. und dem 58. Altersjahr eine zusätzliche Ferienwoche gewährt; es wurde auch hier der Durchschnitt der entsprechenden Altersgruppe genommen.

Aus Tabelle A2 geht hervor, dass der Staat Freiburg im Vergleich mit den Verwaltungen verschiedener grösserer Schweizer Städte in Bezug auf die Anzahl Ferienwochen deutlich unter dem Durchschnitt liegt für das Personal zwischen 20 und 50 Jahren, dass er diesen Rückstand für das über 50-jährige Personal dann aber wieder wettmacht. Die durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit des Kantons liegt ihrerseits über dem allgemeinen Durchschnitt von 41,2 Stunden.

Tabelle B2: Jahresarbeitszeit in Stunden einiger grösserer Städte im Vergleich zum Staat Freiburg (Grundlage 2006)

	Jahresarbeitszeit in Stunden (abzüglich Ferien und Feiertage)									
	20-24 Jahre	25-29 Jahre	30-34 Jahre	35-39 Jahre	40-44 Jahre	45-49 Jahre	50-54 Jahre	55-59 Jahre	ab 60 Jahren	Durchschnitt
Staat Freiburg	1911	1911	1911	1911	1911	1911	1869	1869	1827	1892.3
Median ohne FR	1873.7	1873.7	1873.7	1873.7	1873.7	1873.7	1832.2	1832.2	1790.7	1855.2
Durchschn. ohne FR	1878.6	1878.6	1878.6	1878.6	1878.6	1872.4	1841.4	1833.6	1800.2	1860.1

Generell wenden die Städte die Arbeitszeitpolitik ihres Kantons an, was die Ferientage betrifft. Unterschiede gibt es jedoch oft bei den Wochenarbeitsstunden. Tabelle B2 bestätigt die Ergebnisse von Tabelle A2. Die durchschnittliche Jahresarbeitszeit in Stunden der 10 untersuchten Städte liegt unter derjenigen des Kantons Freiburg.

2.2.4 Vergleich mit verschiedenen öffentlich-rechtlichen Einrichtungen oder mit öffentlichen Aufgaben betrauten Organisationen und Personen

Tabelle A3: Ferienwochen und Wochenarbeitszeit einiger grösserer öffentlich-rechtlicher Einrichtungen im Vergleich zum Staat Freiburg

Öff.-rechtl. Org.	Ferienwochen und Wochenarbeitsstunden (1 Woche = 5 Werktage; 1 Tag = 0,2 Wochen)									
	20-24 Jahre	25-29 Jahre	30-34 Jahre	35-39 Jahre	40-44 Jahre	45-49 Jahre	50-54 Jahre	55-59 Jahre	ab 60 Jahren	Wochenstunden
Staat Freiburg	4	4	4	4	4	4	5	5	6	42
Kantonalbank FR	5	5	5	5	5	5	5	5	6	42
SBB AG	5	5	5	5	5	5	6	6	7	40
Die Schweiz. Post	5	5	5	5	5	5	5.6	5.6	6.2	41
Swisscom Fixnet AG	5	5	5	5	5	5	5	5	6	40
Median ohne FR	5	5	5	5	5	5	5	5	6	41
Durchschn. ohne FR	5	5	5	5	5	5	5.4	5.4	6.3	40.75

Bei den grossen öffentlich-rechtlichen Einrichtungen und mit öffentlichen Aufgaben betrauten Organisationen und Personen liegt die wöchentliche Arbeitszeit im Durchschnitt unter derjenigen beim Kanton Freiburg. Das zwischen 20 und 50-jährige Personal kommt in den Genuss einer zusätzlichen Ferienwoche. Der Abstand verringert sich ab dem 50. Altersjahr und darüber.

Tabelle B3: Jahresarbeitszeit in Stunden einiger grösserer öffentlich-rechtlicher Einrichtungen im Vergleich zum Staat Freiburg (Grundlage 2006)

	Jahresarbeitszeit in Stunden (abzüglich Ferien und Feiertage)									
	20-24 Jahre	25-29 Jahre	30-34 Jahre	35-39 Jahre	40-44 Jahre	45-49 Jahre	50-54 Jahre	55-59 Jahre	ab 60 Jahren	Durchschnitt
Staat Freiburg	1911	1911	1911	1911	1911	1911	1869	1869	1827	1892.3
Median ohne FR	1822.5	1822.5	1822.5	1822.5	1822.5	1822.5	1810.2	1810.2	1777.9	1800.2
Durchschn. ohne FR	1828.5	1828.5	1828.5	1828.5	1828.5	1828.5	1812.4	1812.4	1775.7	1802.1

Diese Tabelle bestätigt Tabelle A3. Der Kanton Freiburg liegt deutlich über den berechneten Durchschnittswerten.

2.2.5 Vergleich mit dem Gesundheits- und Sozialwesen

Beim Gesundheits- und Sozialwesen wurden zuerst die Vergleiche mit den Arbeitszeiten im Spitalwesen und

dann mit den subventionierten Einrichtungen (Pflege-/Sonderheime) gemacht.

a) Spitalnetze

Im Vergleich mit verschiedenen Spitalnetzen in geographischer Nähe zum Kanton Freiburg zeigt sich, dass die Mindestanzahl Ferienwochen bei 5 liegt. In der Regel ist der Einfluss des Kantons, in dem sich das Spitalnetz befindet, massgebend: So hat das Personal des CHUV etwa Anspruch auf die gleiche Anzahl Ferienwochen wie das Verwaltungspersonal der Waadtländer Kantonsverwaltung und die gleiche Wochenarbeitszeit.

b) Pflegeheime und Sonderheime

Aus dem Vergleich mit einigen subventionierten Einrichtungen (Fondation Bartimée (VD), EMS de l'Ours (VD), Résidence les Sapins (GE)) ergibt sich, dass die Arbeitsdauer und die Ferien auf den Vorschriften basieren, die für das Personal ihres Standortkantons gelten.

Dasselbe gilt auch für den Kanton Freiburg: Die Arbeitsdauer und die Ferien des Personals in den Pflegeheimen und den Sonderheimen sind aufgrund der Subventionierungsvorschriften für diese Einrichtungen gleich wie für das Staatspersonal. Somit sind die Tabellen in Kap. 2.2.2. und 2.2.3. auch massgebend für die Vergleiche im Gesundheits- und Sozialwesen.

2.3 Vergleich mit Arbeitgebern der Privatwirtschaft

In diesem Kapitel wird die Arbeitszeit des Staatspersonals mit derjenigen des Personals in verschiedenen Schweizer Grossunternehmen mit einer Niederlassung im Kanton Freiburg sowie mit einigen KMU im Raum Freiburg verglichen.

2.3.1 Schweizer Grossunternehmen

Tabelle A4: Ferienwochen und Wochenarbeitszeit einiger im Kanton Freiburg niedergelassener Schweizer Grossunternehmen im Vergleich zum Staat Freiburg

Grossunternehmen	Ferienwochen und Wochenarbeitsstunden (1 Woche = 5 Werktag; 1 Tag = 0,2 Wochen)									
	20-24 Jahre	25-29 Jahre	30-34 Jahre	35-39 Jahre	40-44 Jahre	45-49 Jahre	50-54 Jahre	55-59 Jahre	ab 60 Jahren	Wochen- stunden
Staat Freiburg	4	4	4	4	4	4	5	5	6	42
Coop	5	5	5	5	5	5	6	6	7	41
Migros Genossensch.	5	5	5	5	5	5	6	6	7	41
Ilford Imaging Switz.	4.4	4.4	4.4	4.4	4.4	4.8	5.2	5.2	6	40
Manufacture Cartier FR	5	5	5	5	5	5	6	6	6	40
Orange Comm.	5	5	5	5	5	5	5	5	5	42.5
Polytype SA	5	5	5	5	5.4	5.4	6	6	6	40
UBS AG	5	5	5	5	5	5	5	5	6	42
Vibro-meter	4	4	4	4	4	4	5	5	5	41
Median nach Alter ohne FR	5	5	5	5	5	5	5.6	5.6	6	41
Durchschn. nach Alter ohne FR	4.8	4.8	4.8	4.8	4.85	4.9	5.53	5.53	6.00	40.94

Tabelle B4: Jahresarbeitszeit in Stunden einiger im Kanton Freiburg niedergelassener Schweizer Grossunternehmen im Vergleich zum Staat Freiburg (Grundlage 2006)

Grossunternehmen	Jahresarbeitszeit in Stunden (abzüglich Ferien und Feiertage)									
	20-24 Jahre	25-29 Jahre	30-34 Jahre	35-39 Jahre	40-44 Jahre	45-49 Jahre	50-54 Jahre	55-59 Jahre	ab 60 Jahren	Durchschnitt
Staat Freiburg	1911	1911	1911	1911	1911	1911	1869	1869	1827	1892.3
Median ohne FR	1845	1845	1845	1845	1845	1845	1804	1804	1763	1826.78
Durchschn. ohne FR	1850.3	1850.3	1850.3	1850.3	1848.3	1846.3	1820.9	1820.9	1801.4	1837.69

Aus diesen Tabellen geht hervor, dass die grossen privatwirtschaftlichen Unternehmen mit Sitz oder Niederlassung im Kanton Freiburg ihrem Personal punkto Arbeitsdauer vorteilhaftere Bedingungen bieten als der Kanton.

2.3.2 Die KMU des Kantons Freiburg

Tabelle A5: Ferienwochen und Wochenarbeitszeit einiger Freiburger KMU im Vergleich zum Staat Freiburg

KMU	Ferienwochen und Wochenarbeitsstunden (1 Woche = 5 Werktag; 1 Tag = 0,2 Wochen)									
	20-24 Jahre	25-29 Jahre	30-34 Jahre	35-39 Jahre	40-44 Jahre	45-49 Jahre	50-54 Jahre	55-59 Jahre	ab 60 Jahren	Wochen- stunden
Stadt Freiburg	4	4	4	4	4	4	5	5	6	42
Alosa SA	4	4	4	4	4	4	4.4	4.4	4.4	42
Tripec SA	4	4	4	4	4	4	4.4	4.4	4.4	42.5
St-Paul SA (La Liberté)	5	5	5	5	5	5	6	6	6	40
Verkaufspersonal Tankstellenshops Kanton FR	4	4	4	4	4.4	4.4	5	5	5	42
Maschinen-, Elektro- und Metallindustrie	5	5	5	5	5.4	5.4	6	6	6	40
Holzindustrie Schweiz	4	4	4	4	4	4	5	5	5	42.5
Median nach Alter und Wochenarbeitsstunden	4	4	4	4	4	4	5	5	5	42
Durchschn. nach Alter und Wochenst.	4.33	4.33	4.33	4.33	4.47	4.47	5.13	5.13	5.13	41.5

Tabelle B5: Jahresarbeitszeit in Stunden einiger Freiburger KMU im Vergleich zum Staat Freiburg (Grundlage 2006)

KMU	Jahresarbeitszeit in Stunden (abzüglich Ferien und Feiertage)									
	20-24 Jahre	25-29 Jahre	30-34 Jahre	35-39 Jahre	40-44 Jahre	45-49 Jahre	50-54 Jahre	55-59 Jahre	ab 60 Jahren	Durchschnitt
Staat Freiburg	1911	1911	1911	1911	1911	1911	1869	1869	1827	1892.3
Median ohne FR	1932	1932	1932	1932	1923.6	1923.6	1901.25	1901.25	1901.25	1920.3
Durchschn. ohne FR	1895.7	1895.7	1895.7	1882.3	1890.2	1890.2	1862.6	1862.6	1862.6	1882.0

Bei der Alosa SA und der Tripec SA handelt es sich um zwei demselben GAV unterstellte Reinigungsunternehmen mit einer Arbeitszeitpolitik, die bis zum 50. Altersjahr 4 und ab dem 50. Altersjahr 4,4 Ferienwochen vorsieht. Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern mit mehr als 5 Dienstjahren werden ausserdem 1 bis 2 zusätzliche Urlaubstage gewährt.

Die Wochenarbeitszeit des Verkaufspersonals der Tankstellenshops im Kanton Freiburg ist mit 42 Stunden vergleichbar mit der des Staatspersonals. Was die Ferien betrifft, so hat dieses Personal vom 40. bis zum 50. Altersjahr Anspruch auf 4,4 Wochen (22 Ferientage) und ab dem 50. Altersjahr auf 5 Wochen. Das über 60-jährige Personal hat nur Anspruch auf 5 Wochen.

Die Arbeitszeit des Personals in der Holzindustrie liegt über dem Durchschnitt der KMU; sie entspricht 42,5 Stunden pro Woche, mit 4 Ferienwochen bis zum 45. Altersjahr und 5 Wochen darüber.

Die Maschinen-, Elektro- und Metallindustrie bietet ihrerseits dem Personal zwischen dem 20. und 40. Altersjahr 5 Ferienwochen, nach dem 40. Altersjahr gibt es sogar noch mehr Ferien und die Wochenarbeitszeit beträgt 40 Stunden.

Generell werden weniger Feiertage und dienstfreie Tage gewährt, als dies beim Staatspersonal der Fall ist.

Insgesamt kann festgestellt werden, dass die Arbeitsbedingungen in Bezug auf die Arbeitsdauer für das Personal der KMU im Kanton Freiburg im Vergleich zu den Arbeitsbedingungen des Staatspersonals gleich oder etwas besser sind.

2.4 Synthese der Vergleichsanalyse

Zusammenfassend lassen sich folgende Feststellungen zu dieser Vergleichsanalyse machen:

- Im Vergleich zu allen anderen öffentlich-rechtlichen Arbeitgebern, namentlich den anderen kantonalen Gemeinwesen, liegen die Arbeitsbedingungen des Staates Freiburg punkto Arbeitsdauer und Ferien im Durchschnitt. Wie Tabelle B1 über die Jahresarbeitszeit zeigt, liegt der Staat Freiburg (s. Kap. 2.2.2.) hier sogar leicht unter dem Durchschnitt.
- Im Vergleich mit den anderen öffentlich-rechtlichen Einrichtungen oder mit öffentlichen Aufgaben betrauten Organisationen und Personen sowie den privatwirtschaftlichen Grossunternehmen kann der Staat Freiburg, wie übrigens viele andere Kantone auch, nicht behaupten, er biete seinem Personal insbesondere punkto Arbeitszeit ausgesprochen attraktive Arbeitsbedingungen.
- Vergleicht man schliesslich die Arbeitszeit des Staatspersonals mit der Arbeitszeit des öffentlichen und privaten Sektors in einem bestimmten geografischen Raum (Westschweiz und Bern), ergeben sich für den Staat Freiburg punkto Arbeitsdauer etwas schlechtere Bedingungen.

3. ANALYSE DER VORSCHLÄGE DES GROSSEN RATES UND DER PETITION DER FEDE

3.1 Finanzielle und organisatorische Auswirkungen

3.1.1 Allgemeines

Der Staatsrat hat in seiner Antwort auf das Postulat Thomet darauf hingewiesen, dass die Auswirkungen unter-

sucht werden müssen, die eine Arbeitszeitverkürzung auf die Erhöhung des Personalbestands – namentlich in den Sektoren mit Schichtbetrieb rund um die Uhr – hätte. Zu diesem Zweck hat er bei allen Verwaltungseinheiten eine Umfrage machen lassen, um die Kosten einer Arbeitszeitverkürzung beim Staat zu ermitteln.

Dieser Auftrag bezog sich nur auf die Form der Gewährung einer zusätzlichen Ferienwoche. Eine Verringerung der Wochenarbeitszeit von 42 Stunden wurde nicht analysiert. Faktisch haben eine Erhöhung der Feriendauer oder eine Verringerung der Wochenarbeitszeit praktisch die gleichen Konsequenzen: Ein Unterschied besteht im Zeitpunkt der zusätzlichen Arbeitsabwesenheit, nicht aber in der Arbeitsdauer. In einem in Richtung Arbeitszeitflexibilisierung und in gewissen Bereichen sogar in Richtung Jahresarbeitszeit gehenden Kontext schien es sinnvoller, die Prüfung auf eine zeitlich in Form zusätzlicher Ferien festgelegte Arbeitsabwesenheit auszurichten.

Untersucht wurden nur die Kosten der Einführung einer 5. Ferienwoche für das zwischen 20- und 50-jährige Staatspersonal. Dies deshalb, weil die zwischen 50- und 60-jährigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bereits Anspruch auf 5 Ferienwochen und die über 60-Jährigen Anspruch auf 6 Ferienwochen haben. Würde man ausserdem beschliessen, die Feriendauer für das Personal, das älter als 50 Jahre ist, zu erhöhen, könnten die Umfrageergebnisse in Bezug auf die finanziellen Folgen leicht extrapoliert werden. Es ist also festzustellen, wie dies die oben stehenden Tabellen zeigen, dass die Erhöhung der Feriendauer für die 50-jährigen und älteren Mitarbeitenden auf mehr als 5 Wochen nach den vorliegenden Statistiken nur in einigen Kantonen (BE, GE, NE, SH) und in einigen Städten erhoben worden sind. Kein Kanton und keine in die Erhebung einbezogene Stadt sehen 6 volle Ferienwochen ab 50 Jahren und 7 volle Wochen ab 60 Jahren vor. Nur einige privatwirtschaftliche Arbeitgeber (z.B. COOP, Migros) und einige öffentliche Organisationen (z.B. SBB) bieten ihren Angestellten so viel Ferien.

Die Studie berücksichtigte ebenfalls die von der FEDE eingereichte Petition und befasste sich somit auch mit der Entlastung um 2 Unterrichtseinheiten für das Lehrpersonal ab dem 50. Altersjahr und von 4 Unterrichtseinheiten für das Lehrpersonal ab dem 55. Altersjahr.

In der Umfrage musste jede Verwaltungseinheit die Stelvenzahlerhöhung beziffern, die notwendig war, um die Abwesenheiten infolge einer zusätzlichen Ferienwoche auszugleichen, unter Berücksichtigung allfälliger organisatorischer Massnahmen zur Kosteneindämmung. Die Kosten wurden auf einer gemeinsamen Grundlage berechnet und umfassen den Lohnaufwand, einschliesslich des Arbeitgeberaufwands sowie der indirekten Kosten (Räumlichkeiten, Informatikeinrichtungen und Arbeitswerkzeuge). Die Verwaltungseinheiten mussten im Rahmen ihrer die Organisation betreffenden Vorschläge auch die bereits geleisteten Überstunden berücksichtigen. Aber selbst mit dieser Präzisierung verschärft sich mit zusätzlichen Ferien die Problematik der Überstunden der Kader, die oft nicht ihre gesamten Ferien beziehen können.

3.1.2 Analyse nach Sektoren

a) Verwaltung

Der Sektor Verwaltung umfasst das gesamte Verwaltungs- sowie das technische und wissenschaftliche Personal mit einer Wochenarbeitszeit von 42 Stunden ohne

Schichtbetrieb. Nicht dazu gehören infolgedessen das Unterrichtswesen und die Sektoren mit 24-Stunden-Betrieb (Pflege und andere Bereiche), auf die weiter unten ausführlich eingegangen wird. Im Sektor Verwaltung entsprechen die in 100% umgerechneten Stellen rund 2000 Vollzeitäquivalenten (VZÄ).

Für das Verwaltungspersonal stellen sich die Gesamtkosten in VZÄ und Franken wie folgt dar:

Tabelle 6: Kosten einer Aufstockung des Lehrpersonals

	Anzahl VZÄ	Gesamtkosten in CHF
Total	26.6	3 212 264

Um möglichst wenig neue Stellen schaffen zu müssen, haben die Verwaltungseinheiten nach Möglichkeiten gesucht, wie die Einführung einer 5. Ferienwoche aufgefangen werden kann: Sie haben organisatorische Massnahmen vorgeschlagen, die in den meisten Fällen die Reorganisation der Dienststelle hinsichtlich der Prozessabläufe betraf sowie eine Verlängerung der Fristen zur Bearbeitung der Dossiers oder der Leistungserbringung.

Die vorgeschlagene Einführung einer 5. Ferienwoche führt die meisten Verwaltungseinheiten des Staates zu folgenden Schlussfolgerungen:

- Die Einführung einer 5. Ferienwoche ist nur möglich, wenn sie mit einer erheblichen betrieblichen Rationalisierung der Dienststelle zusammen mit einer verhältnismässigen Erhöhung der Arbeitsstellen einhergeht.
- Die 5. Ferienwoche ist in personalpolitischer Hinsicht eine Möglichkeit, die Motivation des Personals zu steigern, den Absentismus zu bekämpfen und die Attraktivität der freiburgischen Verwaltung auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern.

b) Unterrichtswesen

Würde der Vorschlag der Entlastung des Lehrpersonals ab dem 50. Altersjahr um 2 Unterrichtseinheiten und des Lehrpersonals ab dem 55. Altersjahr um 4 Unterrichtseinheiten auf einmal umgesetzt, sähe das Bild der neuen Entlastungen für das Schuljahr 2007/08 wie folgt aus:

Tabelle 7: Kosten einer Aufstockung des Lehrpersonals

Unterrichtswesen	Anzahl VZÄ	Gesamtkosten in CHF
EKSD		
Total VZÄ EKSD	70.2	
Jährliche Kosten:		8 360 044
Anteil Staat		5 147 328
Anteil Gemeinden		3 212 716
VWD		
Total VZÄ VWD	8.4	1 199 081
Jährliche Kosten:		1 199 081
Anteil Staat		779 402
Anteil Bund		419 678
Total VZÄ Unterrichtswesen	78.6	
Gesamtkosten		9 559 125
Total Kosten zu Lasten des Staates		5 926 731

Für den obligatorischen Schulunterricht wäre nur eine über mehrere Jahre gestaffelte Umsetzung des von der FEDE vorgeschlagenen Grundsatzes möglich aufgrund der Schwierigkeiten, qualifiziertes Personal zu finden. Besonders schwierig gestaltet sich die Suche nach Personal, das die Entlastungen auffangen kann, im Kindergarten und in der Primarschule. Auf diesen Stufen würde die Gewährung von zusätzlichen Entlastungen zur Anstellung zahlreicher Personen mit einem geringen Beschäftigungsgrad führen, was zu einer erheblichen Zunahme des Teilzeitpersonals und des Verwaltungsaufwands und der damit verbundenen Kosten führen würde. Dies würde überdies auch dazu führen, dass immer mehr Personen in den Klassen intervenieren, was in pädagogischer Hinsicht Konsequenzen hätte (Infragestellung des Grundsatzes ein Lehrer pro Klasse oder Lehrerduo).

Schliesslich führen die altersbedingten Entlastungen – wie aus Punkt 2.1.2 in Tabelle 3 hervorgeht – zu Arbeitszeitunterschieden zwischen den verschiedenen Unterrichtsstufen. Eine Herausforderung dieser Entlastungen würde diese Unterschiede ohne einsichtigen Grund noch verschärfen. Die vorgeschlagene zusätzliche Entlastung um zwei Unterrichtseinheiten ist nämlich einheitlich und berücksichtigt nicht, dass die einer Vollzeitbeschäftigung entsprechenden Unterrichtseinheiten je nach Unterrichtsstufe unterschiedlich sind.

c) Sektoren mit 24-Stunden-Betrieb (Turnus)

Es handelt sich hier hauptsächlich um die Spitäler, die subventionierten Einrichtungen, die Kantonspolizei, das Zentralgefängnis und die Anstalten von Bellechasse.

Im Pflegebereich hätte die Einführung einer 5. Ferienwoche folgende Auswirkungen:

Tabelle 8: Kosten einer Aufstockung des Personalbestands des Staates im Pflegebereich:

	Anzahl VZÄ	Gesamtkosten in CHF
Spitäler (HFR und HPC)	31.6	3 105 503
Total	31.6	3 105 503

Tabelle 9: Kosten einer Aufstockung des Personalbestands der subventionierten Einrichtungen

	Anzahl VZÄ	Gesamtkosten in CHF
Pflegeheime	21.0	1 640 000
Sonderheime	18.7	1 928 622
Total	39.7	3 568 622.00
Total abz. Gemeindeanteil		1 605 880.00

Beim mit Polizeigewalt ausgestatteten Personal (Kantonspolizei, Zentralgefängnis, Anstalten von Bellechasse) hätte die Einführung einer 5. Ferienwoche die folgenden Auswirkungen:

Tabelle 10: Kosten einer Erhöhung des Bestands des mit Polizeigewalt ausgestatteten Personals:

	Anzahl VZÄ	Gesamtkosten in CHF
Total	7.8	812 700

3.1.3 Finanzielle Auswirkungen insgesamt

In Anbetracht aller verfügbaren Zahlen können die Gesamtkosten der Einführung einer 5. Ferienwoche für das Staatspersonal zwischen dem 20. und 50. Altersjahr und bezahlt auf der Grundlage von 42 Wochenarbeitsstunden nach folgender Tabelle wie folgt geschätzt werden:

Tabelle 11: Gesamtkosten einer Erhöhung des Bestands des nach 42-Stunden-Woche bezahlten Personals

	Anzahl VZÄ	Gesamtkosten in CHF
Gesamtkosten 1 zusätzliche Ferienwochen (20/50-Jährige)	66.0	7 130 467

Die Kosten für eine zusätzliche Entlastung des Lehrpersonals um 2 Unterrichtseinheiten ab dem 50. Altersjahr und somit Entlastung um 4 Einheiten ab dem 55. Altersjahr können nach folgender Tabelle wie folgt geschätzt werden.

Tabelle 12: Gesamtkosten einer Erhöhung des Personalbestands in Zusammenhang mit der zusätzlichen Entlastung von Unterrichtseinheiten

	Anzahl VZÄ	Gesamtkosten in CHF
Gesamtkosten Entlastung	78.6	9 559 125
Anteil Gemeinden		3 212 716
Anteil Bund		419 678
Gesamtkosten zu Lasten des Staates		5 926 731

Die kumulativen Gesamtkosten der beiden analysierten Punkte für das Staatspersonal lassen sich gemäss folgender Tabelle wie folgt schätzen:

Tabelle 13: Gesamtkosten einer Aufstockung des Staatspersonalbestands in Zusammenhang mit der Erhöhung der Feriendauer und der Entlastung im Unterrichtswesen

	Anzahl VZÄ	Gesamtkosten in CHF
Gesamtkosten	144.6	16 689 592
Anteil zu Lasten der Gemeinden	18.7	3 212 716
Anteil zu Lasten des Bundes	39.7	419 678
Kosten zu Lasten des Staates für das Staatspersonal		13 057 198

Aus der nächsten Tabelle sind schliesslich auch noch die Folgen einer Ferienerhöhung für das Personal der subventionierten Institutionen ersichtlich:

Tabelle 14: Gesamtkosten für den Staat mit der Erhöhung der Feriendauer für die subventionierten Institutionen (Pflegeheime und Sonderheime)

Kosten zu Lasten des Staates das Staatspersonal		13 057 198
Kosten zu Lasten des Staates für die subventionierten Institutionen		1 605 880
Gesamtkosten		14 663 078

In den Zahlen in dieser Tabelle sind die Beteiligungen der Gemeinden und des Bundes an gewissen Lohnkosten bereits enthalten. Wie die vorangehenden Tabellen zeigen, hätte die Erhöhung der Feriendauer somit nicht unwesentliche Kosten für die Gemeinden zur Folge, und zwar 4 818 596 Franken (3 212 716 Franken im Unterrichtswesen und 1 965 742 Franken für die Subventionierung der subventionierten Institutionen), beziehungsweise auch für den Bund (419 678 Franken für den Berufsschulunterricht).

3.2 Kompensatorische Massnahmen

3.2.1 Arbeitszeitflexibilisierung

Neben den organisatorischen Massnahmen, die auf eine Neudefinierung der Arbeitsorganisation und der Arbeitsprozesse abzielen, wurde in den Verwaltungseinheiten auch häufig die Frage der Arbeitszeitflexibilisierung aufgeworfen. Dieses Thema wurde auch im Rahmen des Postulats Thomet angesprochen. Schliesslich hat sich auch das Amt für Personal und Organisation (POA) im Rahmen der Überarbeitung des Arbeitszeitreglements mit dieser Frage beschäftigt. So wird demnächst ein Verordnungsentwurf bei allen Verwaltungseinheiten des Staates Freiburg und beim Personal, namentlich über die Personalverbände, in die Vernehmlassung geschickt.

Die Arbeitszeitflexibilisierung hat zwei Vorteile: Einerseits kann der Arbeitgeber damit besser auf unterschiedliche, saisonale oder projektbedingte Arbeitsbelastung reagieren und optimal den Bedürfnissen der internen und externen Dienstleistungsempfänger des Staates entsprechen. Andererseits können die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ihre Berufstätigkeit besser mit ihrem Privatleben, namentlich familiären Verpflichtungen in Einklang bringen. Diesbezüglich ist prioritär auf die Umstellung auf eine Jahresarbeitszeit zu setzen. Auch wenn die Vorteile der Jahresarbeitszeit sowohl für den Arbeitgeber als auch für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter klar sind, müssen dennoch Grenzen gesetzt werden, um Missbräuchen vorzubeugen: Festsetzung einer maximalen Wochenarbeitszeit evtl. Tagesarbeitszeit, zeitliche Festlegung der Arbeitszeit über das Jahr, Beschränkung der Nachtarbeitszeit, Überstundenregelung, Kontrolle und Einhaltung der Arbeitszeit, dies sind die Auflagen, die für diese Arbeitszeitliberalisierung zu erfüllen sind.

Die grosse Vielfalt der beim Staat ausgeübten Funktionen steht einer einheitlichen Lösung zweifellos im Wege. Deshalb gehen die gegenwärtigen Überlegungen in die Richtung von zwei Systemen:

- Flexible Standardarbeitszeit mit erheblicher Lockerung der geltenden Vorschriften über die obligatorischen Präsenzzeiten und den Übertrag von Überstunden und Minusstunden auf den nächsten Monat.
- In einer Vereinbarung zwischen der Mitarbeiterin bzw. dem Mitarbeiter und der Chefin bzw. dem Chef der Verwaltungseinheit festgelegte Jahresarbeitszeit: Dieser Weg könnte im Rahmen des Zielvereinbarungsverfahrens eingeschlagen werden. In der Vereinbarung müssten die vorgeschriebene Jahresarbeitszeit in Stunden (massgebend ist der vertragliche Beschäftigungsgrad), die Anzahl Stunden, die aufs nächste Jahr übertragen werden können, sowie die Anzahl Stunden, die zusätzlich und gegen Entschädigung geleistet werden können, festgelegt werden. In der Vereinbarung muss auch festgeschrieben werden, wann die Arbeitszeit

über das Jahr geleistet wird. Ausserdem muss sie sich an die Beschränkungen nach der neuen Arbeitszeitregelung halten: maximale Arbeitszeit pro Tag, Nacharbeit, Festlegung der Urlaube usw.

3.2.2 Lohnkürzung

Die von den Angestellten geleisteten Arbeitsstunden stellen die Hauptleistung des sie an den Arbeitgeber bindenden Vertrags dar. Als Entgelt für diese Leistung zahlt der Arbeitgeber einen Lohn. Somit müsste bei einer Arbeitszeitreduktion, also einer Verringerung der Leistung der Mitarbeitenden, die Gegenleistung des Arbeitgebers – der Lohn – angepasst werden. Für das Personal zwischen dem 20. und 50. Altersjahr entspricht eine Ferienwoche etwa 2% des Gehalts. Die Gewährung einer zusätzlichen Ferienwoche ohne entsprechende Gehaltskürzung entspricht somit einer Realloohnerhöhung um rund 2%.

Um die sich aus der Arbeitszeitkürzung ergebende finanzielle Belastung abzuschwächen, kann somit die berechnete Frage nach einer Aufteilung dieser Kosten auf Arbeitgeber und Arbeitnehmende gestellt werden. Der Staat als Arbeitgeber wird gegebenenfalls diesen Aspekt der Frage prüfen müssen, die auf unterschiedliche Weise angegangen werden kann: Entweder kann man eine entsprechende Kürzung der Reallohne ins Auge fassen, oder man kann sich für ein kompensatorisches Vorgehen entscheiden, indem bei einer künftigen Teuerungsanpassung oder einer Anpassung an die Reallohnentwicklung keine oder nur eine teilweise Anpassung der Gehaltsskalen vorgenommen wird.

4. BEURTEILUNG DER FOLGEN EINER ARBEITSZEITVERKÜRZUNG

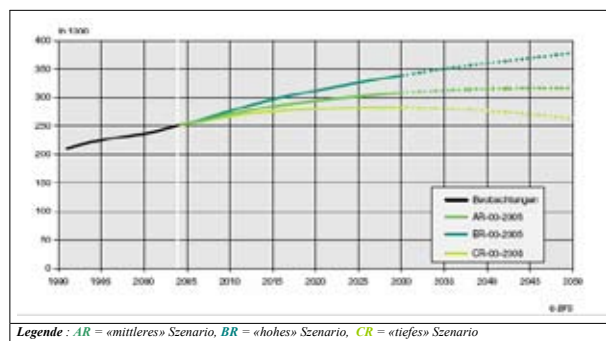
4.1 Für den Staat als Arbeitgeber

Wie dies der Staatsrat in seiner Antwort auf das Postulat dargelegt hatte, muss bei der vorliegenden Analyse auch die Bevölkerungsentwicklung berücksichtigt werden. Alle grossen Arbeitgeber in der Schweiz setzen sich mit der Frage der künftigen Personalrekrutierung in Anbetracht der demografischen Entwicklung in unserem Land auseinander. Eine Arbeitszeitverkürzung, die sich auf die Zahl der neu zu besetzenden Stellen auswirkt, wird einen allfälligen Personalmangel noch verschärfen. Es ist somit wichtig, sich die Bevölkerungsentwicklung im Kanton Freiburg vor Augen zu halten, um sich eine Vorstellung davon machen zu können, wie sich der Stellenbestand beim Staat Freiburg entwickeln wird.

4.1.1 Bevölkerungsentwicklung im Kanton Freiburg

Die Bevölkerung des Kantons Freiburg zählte im Jahr 2005 254 000 Personen. Nach den Schätzungen des Bundesamtes für Statistik (BFS) ¹ für das sog. «mittlere» Szenario (AR-00-2005) wird die Bevölkerung bis 2049 ansteigen und dann 317 000 Personen umfassen. 2030 wird die ständige Wohnbevölkerung des Kantons 308 000 Personen umfassen.

Entwicklung der ständigen Wohnbevölkerung im Kanton Freiburg:



Entwicklung der Altersstruktur

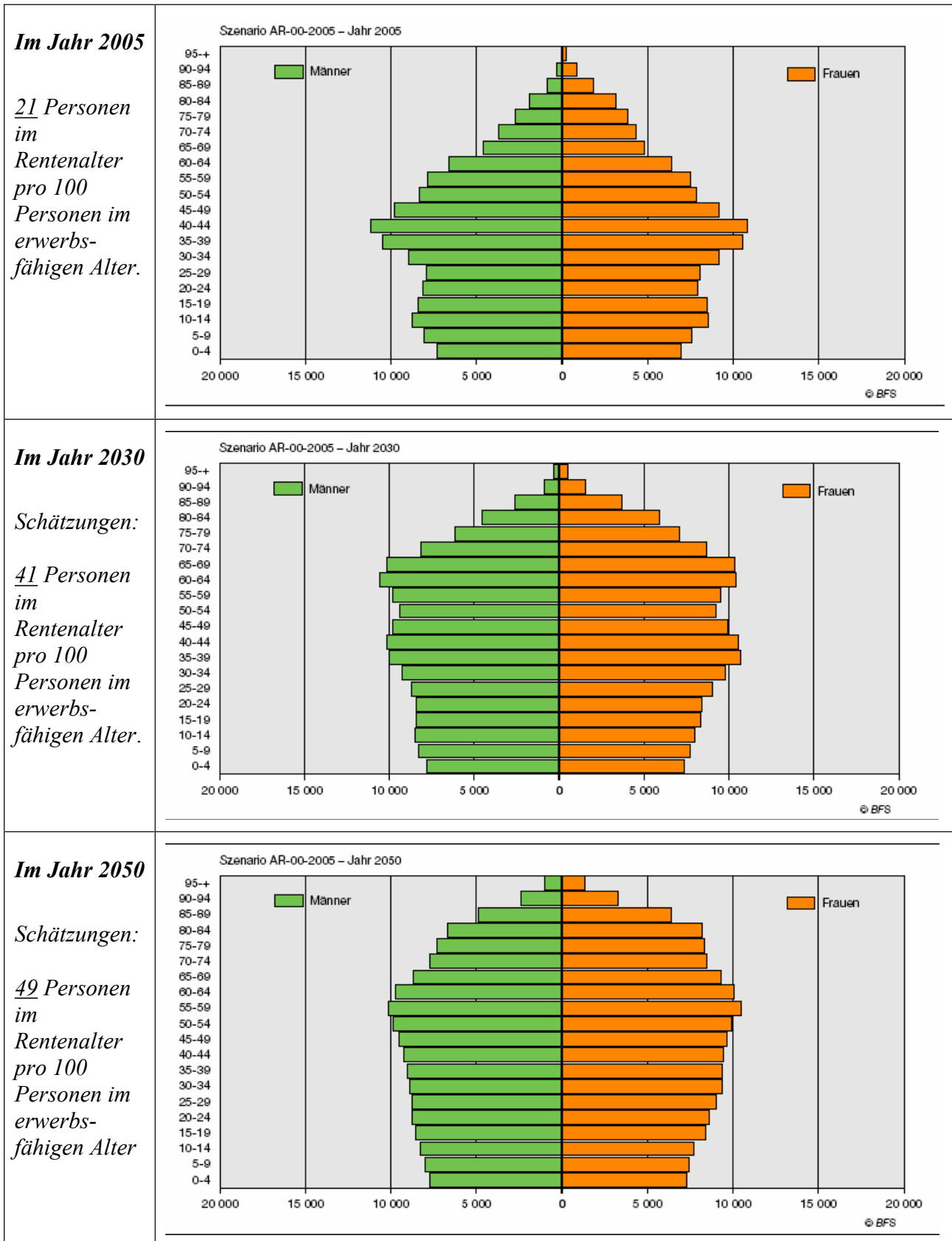
Der Anteil der 0-19-Jährigen wird von 25,5% im Jahr 2005 auf 20,9% im Jahr 2030 und dann 20,0% im Jahr 2050 abnehmen. Der Anteil der 65-Jährigen und Älteren wird zwischen 2005 und 2030 von 13,1% auf 22,9% ansteigen und 2050 26,5% erreichen. Der Anteil der 20-64-Jährigen an der Wohnbevölkerung wird von 61,7% im Jahr 2005 auf 56,3% im Jahr 2030 zurückgehen. Danach nimmt ihr Anteil weiterhin ab, wenn auch weniger rasch.

Im Jahr 2050 werden die Personen im erwerbsfähigen Alter 53,5% der Bevölkerung ausmachen.

Die Spitze der Alterspyramide für den Kanton Freiburg wird sich aufgrund der gestiegenen Lebenserwartung verbreitern. Der Fuss der Alterspyramide bleibt seinerseits schmaler als der Mittelteil, und zwar aufgrund des Geburtenrückgangs der letzten Jahren und weil die Zuwanderung aus den anderen Kantonen den Rückgang bei den Erwachsenen im erwerbstätigen Alter abschwächt.

¹ Bundesamt für Statistik, Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Kantone 2005–2050, Kanton Freiburg, April 2007

Entwicklung der Alterspyramide des Kantons Freiburg und ihre Auswirkungen auf den Altersquotienten:



4.1.2 Entwicklung des Altersquotienten

Der Altersquotient drückt das Verhältnis zwischen den jungen Personen oder den Personen im erwerbsfähigen Alter und den Personen im Rentenalter aus. Es ist festzustellen, dass der Altersquotient der Jungen in den kommenden Jahren von 41 im Jahr 2005 auf 35 im Jahr 2019 zurückgehen wird und sich dann um die 37 Personen im Alter von 0-19 Jahren pro 100 Personen zwischen 20 und 64 Jahren im Jahr 2050 einpendeln wird.

Der Altersquotient der Personen im Rentenalter, der gegenwärtig bei 21 liegt, wird stetig zunehmen und 2030 bei 41 65-Jährigen oder Älteren pro 100 Personen im erwerbsfähigen Alter liegen. Gegen 2045 ist mit einer Eindämmung der Zunahme zu rechnen und im Jahr 2050 werden es 49 Personen im Rentenalter pro 100 Personen im erwerbsfähigen Alter sein. Nach diesen Schätzungen entfallen also im Kanton Freiburg im Jahr 2050 zwei Personen im erwerbsfähigen Alter auf eine Person im Rentenalter (65-jährig oder älter), während dieses Verhältnis gegenwärtig vier zu eins ist.

4.1.3 Auswirkungen der Schätzungen des BFS¹

a) Bildungswesen

Mit den Voraussagen des BFS zur Bevölkerungsentwicklung des Kantons lassen sich entsprechende Schätzungen im Bildungswesen anstellen, namentlich bezüglich der Rekrutierung künftiger Lehrerinnen und Lehrer.

Die Schüler- und Lehrerbestände der obligatorischen Schule hängen von zahlreichen Faktoren ab, von denen einige eine unvorhergesehene Entwicklung nehmen können. Man kann hier die künftige Geburtenzahl, die Einführung neuer administrativer Massnahmen bezüglich Einschulung oder Änderung der Schuldauer usw. nennen.

Das BFS rechnet gesamtschweizerisch in den kommenden Jahren mit einem Rückgang der 5-6-jährigen Kinder (-6% zwischen 2004 und 2015); die vorgesehenen Massnahmen zur Einschulung ab vollendetem 4. Altersjahr könnten zu einer leichten Zunahme der Schülerbestände im Vorschulbereich auf schweizerischer Ebene führen. Die Zunahme würde sich zwischen 2004 und 2015 auf 1,5% belaufen, wenn bis dann alle Kinder während zwei Jahren die Vorschule besuchen würden (Szenario «Konvergenz I»). Würden ausserdem alle Kinder eingeschult, die jeweils am 30. Juni das 4. Altersjahr vollendet haben (Szenario «Konvergenz II»), könnte diese zusätzliche «Verjüngung» zu einer weiteren Schülerbestands-erhöhung um 1,5% in den Jahren 2009–2013 führen.

Die regionalen Entwicklungen werden jedoch ganz unterschiedlich ausfallen. Sie hängen nicht nur von den ganz verschiedenen Bevölkerungsentwicklungen in den einzelnen Regionen ab, sondern auch von den Bedingungen für den Schuleintritt in der Vorschulstufe.

Für die Vorschulstufe wurden verschiedene Szenarien (Wachstum, Konvergenz I und Konvergenz II) hinsichtlich der zukünftigen Entwicklung der Vorschulbesuchsdauer entwickelt. Damit sollte es möglich sein, die künftige Entwicklung der Schülerzahlen auf dieser Stufe einzugrenzen. Aufgrund der grossen Unsicherheiten bezüglich der künftigen Geburtenzahlen werden die regio-

nenal Ergebnisse für die Vorschule und die Primarschule nur bis 2010 angegeben.

Berücksichtigt man die Entwicklung der Schülerbestände, so hängt der Rekrutierungsbedarf von der Kombination verschiedener Faktoren ab²:

- Geht man von einer konstanten Betreuungsquote aus, dann führt eine Abnahme des Gesamtschülerbestands zu einer Abnahme der Zahl der Lehrpersonen.
- Ausgehend von einer konstanten Fluktuationsrate zieht eine Abnahme der Zahl der Lehrpersonen einen gleichzeitigen Rückgang der Austritte nach sich, da bekanntlich die Fluktuationsrate unter jungen Lehrkräften deutlich über derjenigen der über 55-jährigen Lehrpersonen liegt.
- Die Rekrutierung von Lehrpersonen hängt spezifisch von der Differenz des Schülerbestandes zwischen zwei aufeinander folgenden Jahren ab, natürlich unter Vorbehalt besonderer Projekte.

In Anbetracht der verschiedenen vom BFS entwickelten Szenarien wurden vom BFS für den Kanton Freiburg die folgenden Schätzungen bis ins Jahr 2010 angestellt:

- Für die Vorschule wird die Einführung eines zweiten Kindergartenjahres zu einer Erhöhung der Zahl der Lehrpersonen führen, die sich aber rasch einpendeln wird. Die Zahl der Lehrpersonen auf Vorschulstufe wird dann wie auf den übrigen Schulstufen von der Bevölkerungsentwicklung abhängig sein.
- Für die Primarschule führt die Berücksichtigung der Entwicklung der Schulbevölkerung kurzfristig entweder zu einer Stabilisierung der Rekrutierung von notwendigem Lehrpersonal, oder zu einer Zunahme auf Vorschulstufe aufgrund des HarmoS-Konkordats sowie zu einer möglichen Erhöhung des Lehrpersonalbestands in den kommenden Jahren aufgrund der demografischen Prognosen für den Kanton Freiburg.
- Für die Sekundarstufe zeichnet sich nach den Schätzungen ein leichter Rückgang der Schülerbestände ab, was sich in einem Rückgang bei der Rekrutierung von Lehrpersonen niederschlägt. Dazu ist jedoch zu bemerken, dass dieser vom BFS prognostizierte Rückgang von den kantonalen Stellen, die mit der Planung der Lehrpersonalbestände beauftragt sind, faktisch nicht bestätigt worden ist.

b) Andere Sektoren der Verwaltung:

Die Überalterung der aktiven Bevölkerung sowie die sich in den kommenden 30–50 Jahren ändernde Alterspyramide haben für den Staat als Arbeitgeber zwei Konsequenzen:

- Der Personalbestand wird erhöht werden müssen, weil die Bevölkerung des Kantons Freiburg insgesamt zunehmen wird. Mehr Einwohnerinnen und Einwohner bedeuten nämlich praktisch in allen Verwaltungsbereichen mehr zu bearbeitende Dossiers. Um sich ein Bild davon zu machen, genügt ein Blick auf die Entwicklung des Personalbestands des Staates in den letzten 15 Jahren im Verhältnis zur Bevölkerungszunahme im Kanton, auch wenn diese sicherlich nicht der einzige Grund für die Zunahme des Personalbestands beim Staat ist: 1992 zählte die ständige Wohn-

¹ Bundesamt für Statistik; Bildungsperspektiven Schüler und Lehrkräfte der obligatorischen Schule: Szenarien 2006–2015; BFS 2006.

² Bundesamt für Statistik; Bildungsperspektiven Schüler und Lehrkräfte der obligatorischen Schule: Szenarien 2006–2015; BFS 2006.

bevölkerung des Kantons 211 166 Personen, und der Stellenbestand beim Staat belief sich auf 7075 Vollzeit-äquivalente (VZÄ). 2006 zählte die per 31. Dezember geschätzte ständige Wohnbevölkerung 257 600 Personen, während sich der Stellenbestand beim Staat auf 8361 VZÄ belief.

- Aufgrund der Entwicklung des Altersquotienten besteht die Gefahr, dass es trotz der Bevölkerungszunahme bei erhöhtem Personalbedarf, zu einer starken Schrumpfung des Rekrutierungsgefässes kommt.

So muss man sehen, dass die Arbeitszeitverkürzung, die zu einer verhältnismässigen Erhöhung der Personalbestände führt, in einem Umfeld stattfinden wird, in dem mit einer angespannten Arbeitsmarktlage zu rechnen ist, und in einem Kontext, in dem die Forderungen nach hochqualifiziertem Personal zunehmen.

4.2 Für das Personal

Man kann nicht umhin festzustellen, dass die Erhöhung der Feriendauer den Erwartungen eines Grossteils des Personals entsprechen. Der Wunsch, das Berufs- und Privatleben besser miteinander in Einklang zu bringen, die höheren Arbeitsanforderungen und der zunehmende Stress, die eine längere Erholungszeit notwendig machen, sind die Hauptgründe für die Petition der FEDE, die von rund 3900 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Staates unterzeichnet wurde. Eine längere Erholungszeit für das Staatspersonal könnte sich ebenfalls positiv auf den Absentismus auswirken, obwohl hier kein ursächlicher Zusammenhang aufgezeigt werden konnte: soweit die Daten miteinander verglichen werden können, ist festzustellen, dass der Kanton Freiburg im Durchschnitt der anderen Gemeinwesen liegt und die Gemeinwesen mit den günstigsten Arbeitsbedingungen nicht unbedingt diejenigen mit der niedrigsten Absentismusrate sind. Zur Bekämpfung des Absentismus möchte sich der Staat als Arbeitgeber auf andere Massnahmen zu einer signifikanten Verbesserung stützen (Care Management in Zusammenarbeit mit der IV, Arbeitszeitflexibilisierung). Ferner sei angemerkt, dass die Kader der Kantonsverwaltung (Magistraten und höhere Beamte) nicht einstimmig für eine zusätzliche Ferienwoche sind. Für sie ist es nämlich oft jetzt schon schwierig, die ganzen Ferien, auf die sie Anspruch haben, zu beziehen, und die Übertragung ihrer Arbeit auf andere, selbst neu eingestellte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ist in der Regel mit ihrer Funktion nicht zu vereinbaren.

Auf alle Fälle darf eine Arbeitszeitreduktion in welcher Form auch immer nicht dazu führen, dass das Personal mehr Überstunden leisten muss, wegen Personalmangel oder einer Arbeitsorganisation, mit der die Abwesenheiten nicht bewältigt werden können. Gegebenenfalls würde eine Arbeitszeitverkürzung entgegen den Erwartungen des Personals zu einer Verschlechterung der Arbeitsbedingungen und zu Unzufriedenheit und schwindender Motivation am Arbeitsplatz führen.

5. POSITION DES STAATSRATES

5.1 Grundsätzliches

Die in diesem Bericht dargelegte Analyse veranlasst den Staatsrat zu folgenden Feststellungen:

- Aus einem vergleichenden Ansatz, der andere konkurrierende öffentliche und private Arbeitgeber miteinbezieht, ergibt sich, dass sich die Arbeitszeit des Staatspersonals des Kantons Freiburg im Durchschnitt bewegt.
- Das Personal hatte gewisse Erwartungen bezüglich einer Arbeitszeitverkürzung mit der Gewährung einer 5. Ferienwoche.
- Die Arbeitszeitverkürzung mit der Gewährung einer 5. Ferienwoche bis zum 50. Altersjahr und die grössere Entlastung des Lehrpersonals führen zu Mehrkosten ausschliesslich zu Lasten des Staates in der Grössenordnung von 14,5 Millionen Franken (auch für die subventionierten Institutionen). Für die Gemeinden, die sich an gewissen Lohnkosten des Lehrpersonals und des Personals der subventionierten Institutionen beteiligen, wird die fünfte Ferienwoche zu Mehrkosten von rund 5 Millionen Franken führen.
- Mehr Arbeitszeitflexibilisierung ist sowohl für den Arbeitgeber als auch das Personal eine Notwendigkeit. Ein entsprechender Entwurf wird demnächst in die Vernehmlassung geschickt.
- Aufgrund der Bevölkerungsentwicklung im Kanton ist mit Engpässen im Arbeitsmarkt zu rechnen, die sich durch eine Arbeitszeitverkürzung noch verschärfen werden. Diese Spannung wird in Zeiten der Hochkonjunktur, wie jetzt bei der Abgabe dieses Berichts, umso grösser sein.

5.2 Geplantes Vorgehen

Nach Berücksichtigung aller massgebenden Parameter ist der Staatsrat der Auffassung, dass auf eine Erhöhung der Feriendauer für sein Personal einzutreten ist. Er will dadurch den Erwartungen der Staatsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter entsprechen. Er ist aber der Meinung, dass dies ein vorsichtiges und moderates Vorgehen erfordert. Die für den Staat als Arbeitgeber nicht ungünstig ausfallenden Arbeitszeitvergleiche, die mit der Erhöhung der Feriendauer verbundenen Kosten, die Finanzperspektiven des Staates, die Auswirkungen auf die Arbeitsmarktlage unter Berücksichtigung der Bevölkerungsentwicklung, dies alles sind Gründe, die für eine zumindest in einem ersten Schritt sehr massvolle Erhöhung der Ferien sprechen.

Aufgrund dieser Erwägungen schlägt der Staatsrat vor, seine Absichten in folgendem Sinne umzusetzen:

- Schrittweise Einführung von zusätzlichen Ferientagen ab 2009 (je nach Stand der Arbeiten eventuell bereits ab Ende 2008) für das Verwaltungspersonal; Einführung von kompensatorischen Massnahmen zur Gewährleistung der Gleichbehandlung zwischen Verwaltungspersonal und Lehrpersonal.
- Prüfung einer allfälligen Kompensation der Kosten mit den Mechanismen zur Anpassung der Gehaltsskalen an die Teuerung und die Reallohnentwicklung.
- Sollten Qualität und Quantität der Leistungen wegen Personalmangels oder anderer ähnlich gelagerter Umstände in Frage gestellt sein, so soll die Feriendauer weniger rasch erhöht werden.

- Einführung der Arbeitszeitflexibilisierung und Vernehmlassung zu einer entsprechenden Verordnung im Jahr 2008.

Wir laden Sie ein, Kenntnis von diesem Bericht zu nehmen.
