



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Service du personnel et d'organisation
Rue Joseph-Piller 13, 1700 Fribourg

Service du personnel et d'organisation SPO
Amt für Personal und Organisation POA

Rue Joseph-Piller 13, 1700 Fribourg

T +41 26 305 32 52, F +41 26 305 32 49
www.fr.ch/spo

—
Réf: SPO-D/MM
T direct: +41 26 305 32 36
Courriel: Martine.Morard@fr.ch

Fribourg, le 7 juillet 2012

Commentaire du projet d'ordonnance relative à la désignation des cadres supérieurs et à la rémunération de leurs heures supplémentaires

Observations générales

La désignation des cadres supérieurs vise en premier lieu l'identification des catégories de personnel situées à la tête des unités administratives. Elle englobe également les personnes qui sont appelées à conduire des projets d'importance ou qui sont associées à la préparation de la prise de décisions au niveau des directions du Conseil d'Etat ou des établissements personnalisés. Or, comme l'explique le considérant du projet d'ordonnance, la désignation des cadres supérieurs par les Directions et les établissements s'est heurtée à des différences de culture et de mode de conduite au sein des Directions et des établissements personnalisés. Ces différences sont notamment perceptibles lors de l'invitation annuelle du Conseil d'Etat adressée « aux cadres de l'administration cantonale ». Or, l'un des principes voulus par la LPers consiste dans la prise en compte et la valorisation des diverses « cultures d'entreprise » (cf. message du 28 novembre 2000 accompagnant le projet de LPers, ch. 3.1). C'est pour ce motif qu'il est proposé de modifier l'article 5 RPers en donnant la compétence aux Directions et aux établissements de désigner leurs propres cadres supérieurs sans que le Conseil d'Etat n'ait à approuver cette désignation. Cela étant, le Conseil d'Etat et les Directions auront toute latitude de réunir pour les consulter ou les informer, soit l'ensemble des cadres supérieurs, soit une partie d'entre eux en fonction des besoins et des thèmes traités.

L'identification formelle des cadres supérieurs permettra d'adapter aux catégories de personnel ainsi désignées les mesures de formation adéquates ; cette identification permettra également le développement de mesures pour promouvoir la mobilité et planifier la relève, calquées sur ce public cible.

Par ailleurs, il convient de préciser la disposition relative à la rémunération des heures supplémentaires des cadres supérieurs, au vu des difficultés d'application que cette disposition a suscitées. Les modifications apportées devraient assurer d'une part une égalité de traitement, d'autre part la mise en place d'un suivi régulier de ces heures par les supérieurs hiérarchiques concernés.

Le projet d'ordonnance a été soumis pour consultation préalable auprès de l'Association des magistrats et des cadres supérieurs.

Observations par articles

Ad art. 5 RPers

L'article 5 prévoit d'introduire deux catégories de cadres supérieurs. La première catégorie, intitulée cadres dirigeants de l'Etat, est composée uniquement des directeurs et directrices des établissements personnalisés et des chef-fes des unités administratives. La deuxième catégorie de cadres supérieurs sera elle composée des cadres supérieurs désignés comme tels par les Directions et les établissements. Les critères à retenir pour cette désignation figurent aux lettres a, b et c de l'article 5 al. 2 RPers. Le Service du personnel et d'organisation établira des directives venant encore expliciter et exemplariser ces critères. Cela étant, en donnant la compétence de désignation des cadres supérieurs aux Directions et aux établissements, il y a lieu d'admettre que certains titulaires d'une même fonction de référence (conseiller scientifique par exemple) seront, au sein de telle direction, considérés comme cadre supérieur et ne le seront pas dans telle autre direction. Une telle situation n'est cependant pas choquante : il se peut en effet qu'un conseiller scientifique soit dans une direction à la tête de projets stratégiques d'importance alors que dans une autre, son expertise est requise pour des travaux scientifiques et techniques, certes complexes, mais sans dimension de conduite ou de stratégie. Cependant, afin d'éviter de trop grandes disparités, il est prévu qu'en principe un collaborateur ou une collaboratrice ne pourra pas être désigné-e comme cadre supérieur si son traitement est classé en dessous de la classe 28.

Ad art.52 RPers

L'article 52 RPers vient régler la question, délicate, de la rémunération des heures supplémentaires des cadres supérieurs. Au préalable, il convient de rappeler le pourquoi d'une règle spécifique relative à cette catégorie de personnel. Selon l'article 49 RPers, « *sont des heures supplémentaires de travail les heures de travail accomplies sur ordre du supérieur ou de la supérieure ou en accord expresse avec celui-ci ou celle-ci en sus de l'horaire ordinaire de travail* ». Or, le cadre supérieur, de par ses fonctions, est appelé à remplir une mission au profit de son employeur. Il jouit, du fait de sa position, d'une marge de manœuvre dans le choix des moyens pour y parvenir, notamment dans l'organisation de son travail. En outre, aussi du fait de sa position, le cadre supérieur aura souvent, à fournir des prestations de représentation (vernissages, manifestations officielles, invitations, etc.) en sus de la durée ordinaire de travail, prestations qui ne sauraient donner lieu à la rémunération intégrale du temps y consacré. Enfin, le cadre supérieur bénéficie en principe d'un salaire qui devrait couvrir une part des heures nécessaires à l'accomplissement de sa mission, même si ces heures dépassent la durée normale de travail. Par ailleurs, le cadre supérieur, qui travaille à temps partiel, continuera à bénéficier du paiement intégral des heures dépassant son taux d'activité contractuel, jusqu'à concurrence d'une activité à 100%, comme le prévoit l'article 53 RPers.

Compte tenu de ces principes, l'article 52 RPers tel que proposé dans cette ordonnance, vient préciser l'article 91 al.2 LPers .

La première précision apportée concerne la classe de salaire à partir de laquelle sont applicables les règles spécifiques. C'est la classe 28 qui est retenue, dans l'optique que la majorité des fonctions de cadres supérieurs se situeront au minimum en classe 28. Pour les quelques titulaires qui ne se trouvent pas à ce niveau, il serait trop sévère de leur fixer une restriction quant à la rémunération de leurs heures.

Les autres précisions apportées par l'article 52 RPers se rapportent aux éléments suivants :

- le droit à la compensation des heures supplémentaires des cadres supérieurs ne peut être supprimé car il découle directement de la LPers. En revanche, il peut être limité au respect de certaines règles que propose l'article 52 al. 3 et 4 RPers. Il ne sera ainsi pas possible de reporter plus de 100 heures supplémentaires à l'année suivante sans l'accord de la hiérarchie. La compensation ne pourra se faire que durant l'année en cours ou l'année suivante. Une planification de cette compensation sur plusieurs années ne sera possible qu'avec l'accord de la hiérarchie. Au surplus, sans que cela figure expressément à l'article 52 RPers, comme à l'égard de tout collaborateur ou toute collaboratrice, l'autorité hiérarchique reste en droit d'adresser à son subordonné, serait-il cadre supérieur, une interdiction ou une limitation de l'accomplissement des heures supplémentaires ;
- il est important d'introduire un contrôle annuel par la hiérarchie car la pratique actuelle a démontré que certains cadres supérieurs viennent, soit lors de la cessation de leurs rapports de service, soit en cours d'activité, demander la rémunération de plus de mille heures supplémentaires, sans que durant les années prises en considération, l'autorité hiérarchique n'ait examiné avec le cadre concerné, ni si ces heures étaient nécessaires ni de quelle manière on pouvait planifier leur compensation. Or, après coup, il est pratiquement impossible pour l'autorité hiérarchique d'infirmer ou de confirmer valablement le nombre d'heures supplémentaire qu'elle entend considérer comme telle au sens de l'article 49 RPers ;
- pour les directeurs d'établissements personnalisés, qui agissent en tant que directeur d'une personne morale, sont eux-mêmes autorité d'engagement et bénéficient de traitements se situant au sommet de l'échelle générale ou dans l'échelle spéciale, il peut être prévu une convention excluant toute prise en compte des heures supplémentaires, sauf cas exceptionnel.

Le tableau suivant illustre les nouvelles règles relatives à la rémunération et à la compensation des heures supplémentaires des cadres supérieurs en cas par exemple de l'accomplissement de 600 heures supplémentaire durant l'année 2012

600 heures supplémentaires à la fin 2012				
	Rémunérées à la fin de l'année 2012	Report année 2013	Compensation planifiée sur 3 ans 2013, 2014, 2015	Décompte final au compteur au 31.12.2012
Variante 1	200 (avec l'accord de l'autorité hiérarchique)	0	0	0
Variante 2	0	100	0	100
Variante 3	0	300 (avec l'accord de l'autorité hiérarchique)	0	300

Variante 4	0		400 (avec l'accord de l'autorité hiérarchique)	400

Comme l'illustre le tableau précédent, le cadre supérieur ne peut pas bénéficier à la fois de la rémunération de tout ou partie de ses heures supplémentaires et de la compensation : soit, il renonce à la rémunération de ses heures et les compense en tout ou en partie, soit il se les fait rémunérer, au maximum 200, et son compte est remis à zéro. Toutefois, si avec l'accord de son supérieur hiérarchique il choisit une planification des heures supplémentaires sur plusieurs années, on ne peut exclure que durant ces années, malgré la planification adoptée, il ne puisse procéder à la compensation de toutes ses heures, voire même qu'il en accomplisse de nouvelles. Quoiqu'il en soit, au terme de la planification adoptée, il pourra au plus bénéficier du paiement de 200 heures, comme l'illustre le tableau suivant :

Planification de la compensation de 400 heures supplémentaires entre 2013 et 2015						
	Heures effectivement compensées 2013 (150 heures prévues)	Heures effectivement compensées 2014 (150 heures prévues)	Heures effectivement compensées 2015 (100 heures prévues)	Solde fin 2015 (prévu 0 heure à compenser)	A payer au 31.12. 2015	Décompte final au compte ur au 31.12.2015
Variante 1	150	150	100	0	0	0
Variante 2	100	100	50	150	50 (avec l'accord de l'autorité hiérarchique)	0
Variante 3	50	50	50	250	150 (avec l'accord de l'autorité hiérarchique)	0
Variante 4 (accomplissement de	0 50 nouvelles hs (avec l'accord de	0 50 nouvelles hs (avec l'accord de l'autorité	0 100 nouvelles hs (avec	600	200 (avec l'accord de l'autorité	0

nouvelles hs)	l'autorité hiérarchique)	hiérarchique)	l'accord de l'autorité hiérarchique)		hiérarchique)	

Les deux tableaux précédents font apparaître la nécessité du suivi de l'autorité hiérarchique sur ces heures supplémentaires, au moins une fois par année, soit pour le paiement, soit pour le report au-delà de 100 heures, soit pour la planification de la compensation sur plus d'un an, soit encore pour des dérogations à la planification prévue. Le cadre supérieur soumettra ainsi chaque année à son supérieur hiérarchique le tableau de ses heures supplémentaires. Ne seront prises en compte que les heures supplémentaires résultant d'une saisie conforme du temps de travail, conformément au règlement du 15 juin 2009 sur le temps de travail du personnel de l'Etat. Il fournira également un justificatif et les mesures qu'il préconise entre rémunération et compensation. L'autorité hiérarchique prendra les décisions y relatives.

Ad art. 2 de l'ordonnance (disposition transitoire)

Il convient de régler définitivement les cas, encore en suspens actuellement, des chef-fe-s de service qui ont accompli un grand nombre d'heures supplémentaires et, au sujet desquelles, l'interprétation des dispositions du RPers non modifié diverge. Sur la base d'une requête à déposer d'ici fin septembre 2012, il est proposé de ne prendre en compte que les heures supplémentaires accomplies entre le 1^{er} janvier 2007 et le 1^{er} janvier 2012. Un décompte devra être présenté pour chaque année avec le nombre d'heures accomplies chaque année, et saisies conformément au règlement du 15 juin 2009 sur le temps de travail du personnel de l'Etat. Ces heures seront alors rémunérées, à raison au plus, de 200 heures par année. Toutefois, le projet fixe à 1000 le maximum des heures supplémentaires à rémunérer, compte tenu du fait que ce retour en arrière sur cinq ans ne permet plus à l'autorité hiérarchique de se prononcer réellement sur la validité de ces heures ou sur des mesures de planification et limitation qui auraient pu être prises durant ces cinq dernières années.

Le tableau suivant illustre des exemples relatifs à la rémunération de ces heures supplémentaires :

	HS en 2007	HS en 2008	HS en 2009	HS en 2010	HS en 2011	Nombre total HS	Nombre HS rémunérées
Cas n 1	300	300	300	300	300	1500	1000
Cas n1	300	100	500	300	200	1400	700
Cas n 2	100	100	150	150	50	550	100
Cas n 3	400	400	400	400	400	2000	1000
Cas n 4	0	0	600	0	200		300

Le projet d'ordonnance prévoit un délai durant lequel le ou la cheffe de service pourra faire valoir ses heures supplémentaires accomplies durant les cinq dernières années. S'il ne le fait pas, ses heures seront traitées conformément aux nouvelles règles prévues à l'article 52 modifié : ces heures supplémentaires ne pourront être rémunérées au plus que jusqu'à concurrence de 200 heures. Afin de permettre aux chef-fe-s de service d'exercer leur droit, dès adoption de l'ordonnance par le Conseil d'Etat, le Service du personnel et d'organisation adressera un message aux secrétaires généraux et aux entités de gestion leur demandant de diffuser la présente ordonnance et son commentaire auprès des chef-fe-s des unités administratives et leur indiquant le mode de transmission des requêtes.

Quant aux directeurs et directrices d'établissement personnalisé, des solutions conventionnelles pourront être trouvées, compte tenu des particularités de la fonction et du niveau salarial. Ces solutions pourront s'inspirer des règles fixées dans la présente ordonnance.

SPO/MM 7.7.2012