

Rapport du groupe de travail chargé de soumettre des propositions permettant d'assouplir le cadre actuel de la gestion du personnel de l'HFR (GT RH HFR)

1 Introduction

- 1.1 Contexte**
- 1.2 Mandat**
- 1.3 Composition du groupe de travail**
- 1.4 Périmètre des réflexions**
- 1.5 Méthode de travail**

2 Liste des besoins de l'HFR

3 Comparaisons salariales – enquête de *Perinova Compensation*

4 Evaluation et priorisation de l'ensemble des besoins

- 4.1 Méthode**
- 4.2 Modes d'assouplissement du cadre de gestion**
 - 4.2.1 Par application de l'actuel article 37 LHFR*
 - 4.2.2 Par modification du RPers*
 - 4.2.3 Par modification de l'actuel article 37 LHFR*
- 4.3 Constats et priorisation**

5 Propositions du groupe de travail

- 5.1 Convention avec le SPO**
 - 5.1.1 Compétences découlant de la LPers et du RPers*
 - 5.1.2 Compétences découlant de l'article 37 LHFR*
- 5.2 Sortie de la LPers**
 - 5.2.1 Variante 1*
 - 5.2.2 Variante 2*
 - 5.2.3 Variante 3*
- 5.3 Variante retenue par le groupe de travail (variante 2)**
 - 5.3.1 Projet de modification de la LHFR*
 - 5.3.2 Commentaires*

6 Procédure de transmission du présent rapport au Conseil d'Etat

7 Consultation du personnel et des associations du personnel

8 Conséquences en cas de non-sortie de la LPers

9 Conséquences de la sortie de la LPers de l'HFR sur les établissements similaires du canton

10 Conclusion

11 Annexes

1 Introduction

1.1 Contexte

L'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2012, du nouveau financement hospitalier, a confronté l'HFR à un contexte concurrentiel inconnu jusqu'alors, le régime légal institué ayant pour but de placer sur un pied d'égalité tous les hôpitaux figurant sur les listes hospitalières, tant publics que privés.

En amont de cette entrée en vigueur, en 2011, l'HFR faisait déjà part de ses inquiétudes auprès du Conseil d'Etat dans le cadre de la consultation sur l'Avant-projet de loi concernant le financement des hôpitaux et des maisons de naissance. L'HFR formulait alors des propositions tendant à un assouplissement du cadre légal en matière de gestion du personnel. Ces propositions n'ont toutefois pas été retenues.

Très rapidement, dès l'entrée en vigueur du nouveau régime, il s'est avéré que les coûts de l'HFR sont sensiblement plus élevés que ceux d'une grande majorité d'hôpitaux comparables. Cet état de fait a amené l'Etat de Fribourg à devoir assurer un financement transitoire destiné notamment à couvrir les coûts de fonctionnement de l'HFR non couverts par les recettes générées par ses activités. Les coûts de personnel expliquent en partie cette situation, le niveau de rémunération du personnel de l'HFR étant supérieur à la moyenne tant nationale que romande (cf. à ce sujet chap. 3 ci-après). Cependant, le financement transitoire assumé par l'Etat de Fribourg est destiné à disparaître à plus ou moins court terme.

Au-delà de la question du financement, pour faire face aux défis du futur, l'HFR doit pouvoir fédérer son personnel autour d'une organisation autonome et évolutive, dans un contexte de concurrence avec les autres hôpitaux, concurrence voulue par le législateur fédéral.

Face à un tel contexte, la direction de l'HFR a recherché des solutions afin d'exploiter au maximum les possibilités existant dans le cadre légal actuel. En 2012, elle a donc sollicité un avis de droit à ce sujet, lequel a conclu que l'autonomie dont dispose l'HFR est trop restreinte pour permettre une réelle marge de manœuvre en matière de gestion de personnel. Cet avis de droit parvient à la conclusion que seule une modification de l'article 37 de la Loi du 27 juin 2006 sur l'hôpital fribourgeois (RSF 822.0.1 ; LHFR) serait de nature à permettre de repenser totalement la gestion du personnel de l'HFR.

Par courrier du 4 février 2014 au Conseil d'Etat, l'HFR a fait part de ses réflexions au sujet de l'application du statut du personnel de l'Etat au personnel de l'HFR et a sollicité une détermination sur le principe d'un assouplissement de l'application de la Loi du 17 octobre 2001 sur le personnel de l'Etat (RSF 122.70.1 ; LPers) par l'adaptation de l'article 37 LHFR.

1.2 Mandat

Par courrier du 30 juin 2014 à l'HFR, le Conseil d'Etat a rappelé en premier lieu qu'il incombait à l'HFR de faire usage de ses compétences dans le cadre de l'article 37 LHFR, cette possibilité n'ayant pas été totalement exploitée. Le Conseil d'Etat a également instamment souhaité qu'une convention de gestion soit conclue entre l'HFR et le Service du personnel et d'organisation (SPO), comme l'article 13 LPers en offre la possibilité. Enfin, le Conseil d'Etat a demandé à l'HFR de mettre sur pied un groupe de travail, chargé

de lui **formuler des propositions permettant d'assouplir le cadre actuel**, ces propositions étant attendues dans les plus brefs délais.

1.3 Composition du groupe de travail

Dans le cadre de l'attribution du mandat au groupe de travail (GT), le Conseil d'Etat a défini que le Service du personnel et d'Organisation de l'Etat de Fribourg (SPO), l'Administration des finances (Afin) et la Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS) devraient y être associés. Le Conseil d'Etat a également posé comme principe que la présidence de ce GT devait incomber à un membre du Conseil d'administration de l'HFR (CA HFR).

Sur cette base, le GT a été composé de la manière suivante :

Représentants de l'HFR :

Mme Martine Morard, membre du CA HFR, présidente de la délégation RH des ressources humaines (Présidente du GT)

Mme Claudia Käch, directrice générale HFR

M. Sébastien Ruffieux, secrétaire général HFR (secrétaire-rapporteur du GT)

Représentants du Service du personnel et d'organisation (SPO) :

M. Markus Hayoz, chef de service

M. Claude Progin, juriste

Représentants de la Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS):

M. Patrice Zurich, chef du Service de la santé publique

Mme Claudia Lauper Lüthi, conseillère scientifique

Représentant de l'Administration des finances (Afin):

M. Laurent Yerly, Trésorier de l'Etat

Ont en outre été appelées à accompagner les travaux du groupe, Mme Annick Kalantzopoulos, directrice Ressources Humaines HFR, et Mme Sabina di Stefano Piller, conseillère économique auprès du SSP.

1.4 Périmètre des réflexions

Avant d'entamer leurs réflexions, les membres du GT ont entendu clarifier le périmètre de leur mandat. Ayant pris connaissance de l'avis de droit rendu le 25 octobre 2012 par M^e Luke H. Gillon (cf. ad 1.1 Contexte), les membres du GT se sont accordés sur le constat que, si le mandat restait limité à plancher sur des propositions d'assouplissement du cadre légal actuel sans modification légale, cela n'amènerait pas les réflexions très loin, vu la rigidité de ce cadre. Les membres du GT ont donc convenu de ne pas limiter leurs réflexions au seul assouplissement du cadre légal actuel mais d'examiner également des variantes impliquant des modifications légales.

Les membres du GT ont également relevé qu'il convenait de prendre en compte le fait que les éventuelles propositions à formuler concernant le statut du personnel de l'HFR

pourraient être de nature à avoir une incidence sur le RFSM et sur les établissements médico-sociaux du canton ou d'autres institutions analogues. Ces conséquences, certes importantes, n'entrant pas dans le mandat du GT, elles n'ont pas été examinées par ce dernier.

1.5 Méthode de travail

La méthode de travail suivie par le GT a consisté, dans une première phase, à faire dresser par l'HFR la liste des besoins de cet établissement qui nécessiteraient des modifications légales ou réglementaires (cf. ad chap. 2). A ce stade, le groupe de travail a pris connaissance des besoins recensés par l'HFR sans pour autant en avaliser la pertinence. En parallèle, le GT a pris connaissance de données comparatives en matière salariale (cf. ad chap. 3).

Dans une seconde phase, les besoins présentés par l'HFR ont été catégorisés en vue d'être évalués. Il en est ressorti trois modes d'assouplissement faisant chacun l'objet d'une analyse sous l'angle de leurs avantages et inconvénients respectifs (cf. ad chap. 4).

Dans une troisième phase, le GT a accordé sa priorité à certains modes d'assouplissement. Il a, en conséquence, décliné des propositions sous forme de variantes, parmi lesquelles il en a retenu une qu'il a développée et concrétisée (cf. ad chap. 5).

Le GT s'est ensuite penché sur la procédure de transmission de son rapport au Conseil d'Etat (cf. ad chap. 6).

Considérant que la consultation du personnel et des associations de personnel constitue un facteur-clé de la démarche, le GT a élaboré une proposition de processus de consultation (cf. ad chap. 7).

Afin de donner au Conseil d'Etat tous les éléments lui permettant de prendre une décision en faveur ou en défaveur de la proposition du GT, celui-ci a évoqué les conséquences du choix du Conseil d'Etat sur les finances de l'HFR (cf. ad chap. 8) ainsi que sur d'autres établissements du canton dans le domaine de la santé et du social (cf. ad chap.9).

2 Liste des besoins de l'HFR

Le GT a fait dresser la liste des besoins de l'HFR. Ces besoins ont été listés par thème de la manière suivante : Engagement, Conclusion du contrat, Modification des rapports de travail, Rémunération, Conditions de travail, Protection sociale, Politique du personnel.

Les tableaux y relatifs figurent en annexe 1 du présent rapport.

3 Comparaisons salariales – enquête de *Perinova Compensation*

La liste des besoins en assouplissement de la gestion du personnel de l'HFR fait une place importante aux aspects salariaux. Il était donc nécessaire pour le groupe de travail de pouvoir s'appuyer sur des comparaisons salariales faisant réellement apparaître la problématique des surcoûts salariaux avancée par l'HFR.

Dans cette perspective, l'HFR a mandaté la société *Perinova Compensation* afin de procéder à une comparaison du niveau des salaires du personnel de l'HFR face à la moyenne des autres hôpitaux. Cette société a élaboré un outil comparant les données fournies par 75 hôpitaux ou cliniques de l'ensemble de la Suisse et portant sur 91'000 salaires de collaborateurs (données 2014). Cet outil permet des comparaisons globales, par domaine de fonctions (professionnels de la santé, administration, intendance, etc.) et par fonction. Il convient de noter que ce comparatif porte sur l'ensemble des fonctions, à l'exception des fonctions de médecins cadres. Cet instrument permet également de procéder à des comparaisons plus ciblées portant sur des groupes définis (« comparer ce qui est comparable »). A relever encore que la grande majorité des hôpitaux cantonaux est incluse dans ce comparatif. Celui-ci ne permet toutefois pas de tirer des conclusions entre les conditions applicables en milieu privé et celles applicables en milieu public. D'une part, la forme juridique peut varier au niveau des hôpitaux publics (NB : certains d'entre eux sont des sociétés anonymes) et, d'autre part, le soutien des cantons à leurs hôpitaux publics respectifs peut varier fortement d'un canton à l'autre (p.ex. investissements, prestations d'intérêt général (PIG), etc.).

Selon les conclusions de la comparaison effectuée par la société *Perinova Compensation*, le niveau moyen pondéré des salaires de l'HFR se situe + 7.9 % en dessus de la moyenne du marché suisse illustré par l'ensemble des hôpitaux et cliniques du collectif (75). En considérant les domaines de fonctions, ce taux s'élève même à + 13.5 % dans le domaine de l'intendance / hôtellerie (*Raumpflege, Hauswirtschaft, Hotellerie, Facility Management*) et de + 12.1 % dans le domaine des soins (*Pflege und Betreuung*). A l'inverse, cette comparaison confirme que le niveau moyen des salaires du domaine des médecins assistants et des chefs de clinique se situe - 8.1 % en dessous de la moyenne du marché.

Il convient de relever que l'analyse comparative a porté sur les données de l'année 2014, année au cours de laquelle des mesures d'économies ont été appliquées à l'ensemble du personnel de l'Etat de Fribourg. On peut donc considérer que l'écart constaté pourrait même être plus important dans le cas d'une année « ordinaire ».

L'outil de comparaison prenant aussi en compte des paramètres tels que l'âge, le sexe, les années d'expérience, etc., il permet également une comparaison dynamique de l'évolution des salaires en fonction par exemple de l'âge, du nombre d'années d'expérience, etc. Dans ce contexte, la comparaison montre que l'écart des salaires augmente fortement dans la tranche d'âge comprise entre 30 et 45 ans, stade où l'écart se stabilise (généralement le niveau maximum de l'échelle de traitement y est atteint). (cf. annexe 2 : résultats de la comparaison de *Perinova Compensation*).

En parallèle au mandat d'analyse reçu de la part de l'HFR, *Perinova Compensation* a également été mandatée par H+ pour procéder à une analyse comparative du niveau des salaires du personnel des hôpitaux et cliniques suisses. Sur la base des données récoltées dans le cadre de ce mandat, *Perinova Compensation* a pu procéder à une comparaison de l'HFR face à un collectif d'hôpitaux romands issus des cantons de Berne (1 établissement hospitalier), de Vaud (3) et de Neuchâtel (1). Les données à disposition étant des données 2013, elles ont fait l'objet d'un ajustement pour être comparées à celles de l'HFR (année 2014).

Selon les résultats de cette comparaison, le niveau moyen des salaires de l'HFR se situe + 9.1 % en dessus de ce collectif d'établissements hospitaliers romands.

En termes financiers, les écarts par rapport au benchmark national sont illustrés par le tableau suivant :

Comparaison salariale pour l'HFR					
Domaines de fonction	Nombre de collaborateurs HFR	HFR en comparaison de tous les hôpitaux en 2014 ("CH")	Différences en "CHF" pour l'HFR (net)	Différences en "CHF" pour l'HFR (brut, avec charges sociales)*	
Total : Toutes les fonctions / groupes de fonctions	2'845	↑ 107.9%	10'615'243	12'949'110	*21.986%
Groupes de fonctions avec écarts importants					
Nettoyage, Entretien, Hotellerie, Facility Management - Total	321	↑ 113.5%	2'028'906	2'474'981	
Soins - Total	1'315	↑ 112.1%	8'118'745	9'903'732	
Médical, Assistants et chefs de cliniques - Total	289	↓ 91.9%	-1'956'364	-2'386'490	

En comparaison avec le niveau moyen des salaires du collectif des hôpitaux romands pris en compte (BE, VD, NE), les salaires de l'HFR représentent un coût supérieur de **10'733'299** CHF net et de **13'093'123** CHF brut (y compris charges sociales).

4 Evaluation et priorisation de l'ensemble des besoins

4.1 Méthode

Poursuivant l'analyse des besoins identifiés par l'HFR, ceux-ci ont été catégorisés en fonction du mode d'assouplissement correspondant nécessaire : application de l'actuel article 37 LHFR (cf. ad chap. 4.2.1), modification du Règlement du 17 décembre 2002 du personnel de l'Etat de Fribourg (RSF 172.70.11 ; RPer) (cf. ad chap. 4.2.2) ou modification de l'actuel article 37 LHFR (cf. ad chap. 4.2.3). Ces besoins et les solutions correspondantes ont été évalués sous l'angle de leur impact financier, de leur impact organisationnel / fonctionnel / culturel, d'éventuelles difficultés de mise en œuvre, d'une potentielle résistance politique et / ou des associations du personnel ainsi qu'en fonction de leur délai plausible de mise en œuvre.

Les résultats de cette évaluation ont été transcrits sous forme de graphiques afin d'illustrer de manière simple les impacts et interactions des différentes solutions proposées, ceci en vue de leur priorisation. Les tableaux et graphiques y relatifs figurent respectivement en annexes 3 et 4 du présent rapport.

Le chapitre 4.2 ci-après présente les différents modes d'assouplissement examinés par le GT ainsi que leurs avantages et inconvénients respectifs.

4.2 Modes d'assouplissement du cadre de gestion RH

4.2.1 Par application de l'actuel article 37 LHFR

L'article 37 LHFR donne expressément à l'HFR un certain nombre de compétences qui, pour être exercées, doivent faire l'objet d'un règlement spécifique de l'HFR soumis à

l'approbation du Conseil d'Etat. Même si l'HFR a fait usage de certaines de ces compétences au travers de divers règlements approuvés par le Conseil d'Etat, il subsiste un certain nombre de domaines de compétences pour lesquels aucun règlement n'a encore été établi à ce jour. Cependant, de manière historique, un certain nombre de compétences que pourraient exercer l'HFR moyennant l'édiction d'un règlement spécifique sont de fait déjà assumées par l'HFR.

Cela étant, en vertu de l'article 37 LHFR, voici les domaines de gestion RH qui pourraient formellement faire l'objet d'un assouplissement en faveur de l'HFR :

- Examen des candidatures (en général) (compétence déjà exercée par l'HFR)
- Examen des candidatures (cadres supérieurs et fonctions particulières) (compétence déjà exercée par l'HFR)
- Contrôle du SPO et clôture de la procédure (compétence déjà exercée par l'HFR)
- Examen médical
- Convention de départ (compétence déjà exercée par l'HFR)
- Gestion des compétences
- Prestation liée au marché du travail (compétence déjà exercée par l'HFR)

Ce mode d'assouplissement, plus théorique qu'effectif, présente les avantages d'être simple, relevant d'une compétence propre du CA HFR, sous réserve de l'approbation du CE, de ne pas nécessiter de processus législatif (absence de modifications légales à apporter) et de ne devoir susciter *a priori* que peu de résistance de la part du personnel.

Il faut toutefois constater que les assouplissements ainsi obtenus n'engendreraient pas un réel accroissement de l'autonomie de l'HFR en matière de gestion du personnel. En effet, pour la plupart, ces compétences sont déjà exercées par l'HFR. Elles n'ont par ailleurs que très peu d'impact en termes financiers et peu d'impact en termes organisationnels, fonctionnels et culturels. Il s'agit ici de compétences à caractère principalement opérationnel. En outre, l'absence de toute compétence dans les domaines sensibles que sont la rémunération et le statut du personnel n'est pas comblée par l'application stricte de l'article 37 LHFR.

Pour plus de détails : cf. annexe 3 – liste des besoins HFR par mode d'assouplissement, chap. 1)

4.2.2 Par modification du RPer

Un certain nombre de besoins de l'HFR en assouplissement du cadre de gestion RH nécessiteraient une modification du RPer.

Les domaines concernés sont les suivants :

- Recours à une entreprise de placement
- Publication
- Offres
- Contenu du contrat écrit
- Durée du travail et horaire
- Vacances, congé et charges publiques
- Garantie de la rémunération
- Indemnité pour services spéciaux.

Ce mode d'assouplissement présente les avantages de ne pas nécessiter de processus législatif (compétence du CE) et de permettre à l'HFR d'être associé à l'élaboration du projet de modification (cf. art. 8 al. 2 RPers).

Il faut toutefois constater que les assouplissements ainsi obtenus n'engendreraient que peu d'impact pour l'HFR en termes organisationnels, fonctionnels, financiers et culturels, sous réserve du domaine de la compensation et de la rémunération des services spéciaux, de l'horaire de travail et de la garantie de la rémunération. Or, pour ces derniers domaines, les modifications du RPers prévoyant des dérogations spécifiques pour l'HFR susciteraient une résistance très importante du personnel, sans pour autant que l'on ait touché aux domaines les plus significatifs pour l'HFR.

Lors des discussions au sein du GT, les représentants du SPO (garant de l'application uniforme de la LPers) ont relevé qu'un tel processus de dérogation prévu par le RPers en faveur de l'HFR serait de nature à générer des contestations de la part d'autres secteurs de l'Etat revendiquant une même autonomie. En outre, une telle démarche visant à introduire des règles spécifiques uniquement au personnel de l'HFR, certes en dérogation au RPers et non à la LPers, serait néanmoins susceptible de mettre à mal le principe de l'égalité de traitement à garantir entre tous les collaborateurs de l'Etat découlant de la LPers.

(Pour plus de détails : cf. annexe 3 – liste des besoins HFR par mode d'assouplissement, chap. 2)

4.2.3 Par modification de l'actuel article 37 LHFR

Les principaux besoins de l'HFR en assouplissement du cadre de gestion RH nécessiteraient une modification de l'article 37 LHFR, ce qui induirait de multiples dérogations à la LPers.

Les domaines concernés sont les suivants :

- Mise au concours
- Licenciement ordinaire
- Durée de la période probatoire et délai de résiliation
- Suppression de poste
- Classification des fonctions
- Echelles de traitement
- Adaptation des échelles et renchérissement
- Evolution salariale en fonction des prestations
- Gratification d'ancienneté
- Heures supplémentaires
- Congé maternité, congé paternité et congé d'adoption
- Politique du personnel
- Instrument de gestion : inventaire des postes de travail
- Formation, relève, évaluation.

Comme précédemment relevé, l'article 37 LHFR donne déjà à l'HFR un certain nombre de compétences en matière de gestion RH. Or, si l'on y intégrait les dérogations à la LPers souhaitées dans les domaines exposés ci-avant, spécifiquement ceux ayant trait à la rémunération, il ne serait alors pas envisageable de maintenir l'application de principe de la LPers. En effet, ces dérogations nombreuses et fondamentales seraient constitutives

d'un statut hybride, ni à l'intérieur de la LPers, ni à l'extérieur de la LPers. Ce statut, outre qu'il serait source de confusion tant auprès du personnel que de l'employeur, serait techniquement difficilement gérable. Il y a donc lieu de considérer que l'assouplissement du cadre de gestion RH dans les domaines précités implique nécessairement une sortie de la LPers.

Cela étant, ce mode d'assouplissement (sortie de la LPers) présente l'avantage d'être le seul mode permettant d'atteindre des objectifs importants pour l'HFR. Le nouveau régime en résultant permettrait à l'HFR de maîtriser ses coûts salariaux, notamment en pouvant prendre pour référence le benchmark des autres hôpitaux, tout en ayant la compétence de fixer des salaires compétitifs (cf. médecins assistants et chefs de clinique, etc.). Ce nouveau régime générerait également la construction d'un statut propre pour le personnel de l'HFR, en cohérence avec le statut indépendant des établissements hospitaliers tel qu'induit par le système de financement hospitalier actuel (personne morale devant être à terme autonome financièrement), avec l'opportunité d'associer le personnel à la construction de ce statut et de l'amener ainsi à une plus grande identification à ce statut ainsi qu'à l'HFR.

Ce mode d'assouplissement présente toutefois des inconvénients importants quant à son processus d'adoption : long processus législatif, politisation du dossier et forte résistance du personnel. A noter que ce nouveau régime pourrait avoir des conséquences importantes sur les établissements similaires du canton (RFSM, EMS, etc.). (cf. chap. 9)

(Pour plus de détails : cf. annexe 3 – liste des besoins HFR par mode d'assouplissement, chap. 3)

4.3 Constats et priorisation

Après analyse des différents modes d'assouplissement, de leurs avantages et inconvénients ainsi que des graphiques d'évaluation (cf. annexe 4 – graphiques d'impact), le GT est parvenu aux constats suivants :

- a. Les modifications souhaitées par l'HFR qui auraient un impact financier important ou un impact organisationnel notable pour l'HFR nécessitent au minimum des dérogations à la LPers.
- b. Les dérogations à la LPers qui ne se heurtent pas à une résistance importante au niveau politique ou au niveau des associations de personnel n'auraient pas ou que peu d'impact, sur le plan financier ou organisationnel, pour l'HFR.
- c. Des dérogations spécifiques à la LPers et au RPers sur des points importants seraient constitutives d'un statut hybride, difficile à gérer et à contrôler, tout en se heurtant à des résistances importantes des associations de personnel.
- d. Seule la sortie de la LPers est de nature à produire un impact financier important et un impact organisationnel notable pour l'HFR. Toutefois, la sortie de la LPers se heurte à une opposition forte de principe de la part des associations de personnel qui ne croient pas à la pérennité du régime de financement mis en place par les dispositions fédérales. Par ailleurs, la sortie de la LPers nécessite un long processus législatif dans un contexte fortement politisé.

- e. Une série de modifications de moindre importance peuvent être réglées par la convention à conclure entre le SPO et l'HFR, convention qui pourrait intégrer également les compétences déjà dévolues à l'HFR par l'article 37 LHFR.

Au vu de ce qui précède, le GT a procédé à une pondération et priorisation des solutions envisageables. C'est ainsi qu'il est parvenu à la conclusion que, dans un futur immédiat, il convient de conclure une **convention entre l'HFR et le SPO** afin de régler les problématiques, certes mineures, qui peuvent déjà l'être par ce biais, conformément à la LPers et à l'article 37 LHFR (cf. chap. 5.1).

Au surplus, considérant que seule une **sortie de la LPers** est susceptible de répondre aux besoins majeurs précités exprimés par l'HFR, le GT a concentré ses réflexions sur cette orientation, en envisageant différentes **variantes** de mise en œuvre (cf. chap. 5.2).

5 Propositions du groupe de travail

Compte tenu des constats précités, le GT a axé ses propositions sur la sortie de la LPers, laquelle est la seule à répondre aux besoins majeurs exprimés par l'HFR. Tout en considérant que cette option ne peut être réalisée à très court terme, en raison notamment du processus législatif nécessaire, le GT a également retenu et développé le mode d'assouplissement déjà prévu par le RPers et devant intervenir en amont, à savoir la conclusion d'une convention avec le SPO. Ces propositions sont présentées ici dans l'ordre chronologique.

5.1 Convention avec le SPO

Le Conseil d'Etat avait relevé dans son courrier du 30 juin 2014 (cf. *ad* chap. 1.2 Mandat) la nécessité légale de la conclusion d'une convention entre l'HFR et le SPO conformément à l'article 6 al. 2 RPers. En effet, l'HFR exerce déjà, de manière historique sinon légale, un certain nombre de compétences qui devraient faire l'objet d'une convention avec le SPO, dont notamment la gestion des salaires du personnel de l'HFR. La convention devrait ainsi permettre de donner formellement à l'HFR la compétence d'exercer les tâches déjà assumées actuellement, spécifiquement par la direction des ressources humaines. Elle devrait en outre couvrir un élargissement des compétences de l'HFR en matière de personnel aussi loin que l'autorisent la LPers et le RPers (cf. chap. 5.1.1), d'une part, et, d'autre part, l'article 37 LHFR (cf. chap. 5.1.2). Cette convention permettrait de donner à l'HFR le cadre réglementaire nécessaire à l'exercice des compétences en matière RH, en attendant une sortie de la LPers (cf. *ad* chap. 5.2.)

5.1.1 Compétences découlant de la LPers et du RPers

Les problématiques découlant de l'application de la LPers et du RPers qui pourraient être résolues par le biais d'une convention entre l'HFR et le SPO sont les suivantes :

- gestion des salaires (art. 12 let. d LPers) (déjà assumée historiquement par l'HFR)
- compétence de préavis liée notamment aux procédures d'engagement, de promotion et de résiliation des rapports de service (art. 86 LPers, 107 à 109 RPers, 37 à 44 LPers) (en partie déjà assumée historiquement par l'HFR)
- recours à une entreprise de placement (cf. art. 16 RPers) (déjà assumé historiquement par l'HFR)
- publication des offres de poste (cf. art. 17 RPers)

- rédaction des offres de poste (cf. art. 17 s. RPers)
- contenu du contrat écrit (cf. art. 24 RPers) (déjà assumé historiquement par l'HFR)

5.1.2 Compétences découlant de l'art. 37 LHFR

L'article 37 LHFR donne expressément à l'HFR un certain nombre de compétences qui, pour être exercées, devraient faire l'objet d'un règlement spécifique de l'HFR soumis à l'approbation du Conseil d'Etat. Par souci de simplification, il est proposé que la convention entre l'HFR et le SPO (convention qui doit elle aussi être soumise à l'approbation du Conseil d'Etat) règle également l'attribution des compétences découlant de l'article 37 LHR.

Il s'agit des compétences suivantes :

- examen des candidatures (en général) (déjà assumé par l'HFR)
- examen des candidatures (cadres supérieurs et fonctions particulières) (déjà assumé par l'HFR)
- contrôle du SPO et clôture de la procédure (déjà assumé par l'HFR)
- convention de départ (déjà assumé historiquement par l'HFR)
- prestation liée au marché du travail (déjà assumé par l'HFR)

5.2 Sortie de la LPers

La sortie de la LPers constitue la proposition principale du GT puisqu'elle est la seule à répondre aux besoins majeurs exprimés par l'HFR.

Sur le principe, une sortie de la LPers pourrait être réalisée au travers d'une loi modifiant la LHFR et plus particulièrement ses articles 37 et 38.

Une telle sortie de la LPers pourrait toutefois être mise en œuvre selon plusieurs processus distincts et dans des délais différenciés, raison pour laquelle le GT a songé à plusieurs variantes possibles. Néanmoins, quelle que soit la variante de mise en œuvre, des contraintes et conditions-cadres similaires constituant un socle de base devraient être applicables.

Cette loi devrait ainsi contenir des contraintes, d'une part, donnant des garanties minimales au personnel et, d'autre part, fixant l'obligation pour l'HFR de faire évoluer les salaires de son personnel dans un cadre concurrentiel et compétitif vis à vis des autres hôpitaux suisses comparables (benchmark national). Ces contraintes devraient avoir pour corollaire le principe selon lequel, jusqu'à ce que le nouveau régime applicable (convention collective de travail ou réglementation HFR) ait ramené, tout au moins rapproché, les coûts de personnel au niveau de ce benchmark national, l'Etat maintient un financement transitoire pendant une certaine durée. Par ailleurs, le principe devrait être posé que tant que l'Etat participe à la prise en charge des surcoûts salariaux, le régime applicable (convention collective de travail ou réglementation HFR) est soumis à l'approbation du Conseil d'Etat.

Les variantes de mise en œuvre esquissées par le GT sont exposées ci-après.

5.2.1 Variante 1

Durant une période de cinq ans définie par une disposition transitoire de la LHFR révisée, le personnel de l'HFR reste soumis à la LPers. Durant ce délai, l'HFR élabore sa propre réglementation (éventuellement convention collective) en y associant les représentants du personnel.

5.2.2 Variante 2

Durant une période de deux ans définie par une disposition transitoire de la LHFR révisée, le personnel de l'HFR reste soumis à la LPers. Durant ce délai, l'HFR négocie une convention collective de travail (CCT) ou adhère à une CCT existante. Le délai de deux ans peut être prolongé par le Conseil d'Etat mais jusqu'à une durée maximale totale de trois ans. Si, au terme de ce délai, la convention collective n'a toujours pas été conclue, l'HFR édicte un règlement du personnel de l'HFR.

5.2.3 Variante 3

Le personnel de l'HFR n'est d'emblée plus soumis à la LPers mais à un règlement propre de l'HFR. Toutefois, ce règlement reprend toutes les conditions matérielles de la LPers, notamment dans le domaine salarial. Les modifications y relatives sont introduites progressivement en y associant le personnel.

5.3 Variante retenue par le groupe de travail (variante 2)

Le GT privilégie la variante 2. En effet, la négociation d'un nouveau régime à travers une CCT apparaît comme étant la seule permettant d'associer le personnel au processus, dès son commencement. Compte tenu de la forte opposition/crainte des associations de personnel à la sortie de la LPers, il apparaît indispensable de faire participer le personnel, en tant que partenaire, à l'élaboration des dispositions concernant le statut du personnel HFR. Une telle association du personnel au processus doit également conduire à une meilleure sensibilisation de ce dernier aux contraintes légales auxquelles l'HFR est désormais soumis.

Le GT a donc élaboré une proposition de projet de modification de la LHFR concrétisant cette variante 2.

5.3.1 Projet de modification de la LHFR

Loi

du ...

modifiant la loi du 27 juin 2006 sur l'hôpital fribourgeois (LHFR)

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu l'article 68 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 ;

Vu le message du Conseil d'Etat du ... ;

Sur la proposition de cette autorité,

Décète :

Art. 1 Modification de la LHFR

La loi du 27 juin 2006 sur l'hôpital fribourgeois est modifiée comme il suit :

Art. 37 Statut du personnel

a) Statut général

¹ Le statut des personnes travaillant au service du HFR est régi par une convention collective négociée entre l'HFR et les partenaires sociaux reconnus.

² A défaut d'accord sur la première convention collective, le statut du personnel du HFR est régi par un règlement du personnel du HFR adopté par le Conseil d'administration dans un délai d'un an.

³ La convention collective ou le règlement du personnel du HFR doivent respecter les principes suivants :

- a) le statut du personnel est un statut de droit public ;
- b) la résiliation des rapports de service du personnel engagé pour une durée indéterminée ne peut avoir lieu que pour des motifs objectivement suffisants ;
- c) la résiliation des rapports de service pour cause de suppression de poste doit être accompagnée d'un plan social privilégiant le réengagement au sein du HFR ;
- d) le personnel du HFR est assuré auprès de la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat ;
- e) les conditions d'engagement du personnel du HFR évoluent dans un cadre concurrentiel et compétitif vis-vis des autres hôpitaux suisses comparables ;
- f) en cas de baisse des conditions salariales, les droits acquis lors de l'entrée en vigueur des nouvelles conditions sont garantis pour une durée de cinq ans sans indexation.

Art. 38 b) Conditions particulières

¹ Ne sont pas soumis à la convention collective mais font l'objet d'un règlement du HFR :

- a) les membres du Conseil de direction du HFR ainsi que d'autres cadres supérieurs du HFR définis par le Conseil d'administration;
- b) les médecins chefs de service, les médecins-chefs, les médecins chefs adjoints, les médecins agréés, les responsables du Laboratoire et de la Pharmacie.

² Les autres médecins, y compris les médecins chefs de clinique et les médecins assistants sont soumis, soit à des conventions collectives spécifiques, soit à des règlements du HFR.

Art. 47 abrogé

Art. 2 Disposition transitoire

¹ Dès l'entrée en vigueur de la présente loi, les partenaires à la convention collective disposent d'un délai de deux ans pour signer la convention. Ce délai peut être prolongé, sur requête de l'une des

parties, jusqu'à un maximum de trois ans. Au terme du délai, à défaut d'accord, l'article 37 al.2 LHFR s'applique.

² Jusqu'à l'entrée en vigueur de la convention collective ou du règlement du personnel du HFR, la LPers reste applicable.

³ Tant que la LPers est applicable et jusqu'à ce que la convention collective ou le règlement du personnel du HFR produise les effets escomptés, l'Etat maintient un financement transitoire en lien avec les surcoûts salariaux, mais au plus durant cinq ans suivant l'entrée en vigueur de la convention collective ou du règlement du personnel HFR.

⁴ Aussi longtemps que l'Etat assume un tel financement transitoire, les conventions collectives ou les règlements du personnel du HFR, prévus aux articles 37 et 38 LHFR, sont soumis à l'approbation du Conseil d'Etat.

Art. 3 Entrée en vigueur

¹ Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

² Celle-ci est soumise au referendum financier facultatif.

5.3.2 Commentaires

Les conditions de mise en œuvre du nouveau statut du personnel de l'HFR contenues dans la proposition de modification de la LHFR sont suffisamment détaillées dans le projet soumis qu'il est renoncé ici à les commenter une à une. Néanmoins, certaines d'entre elles appellent un commentaire particulier.

Le GT a considéré qu'il y a lieu de privilégier une solution issue du partenariat social, soit la signature d'une convention collective de travail (CCT), une telle solution étant également plus défendable politiquement (cf. art. 37, al. 1). Néanmoins, dans la mesure où un échec des négociations peut se produire, il est proposé que le CA puisse, le cas échéant et dans un délai d'un an, adopter un règlement du personnel HFR (cf. art. 37, al. 2), lequel serait alors soumis à l'approbation du Conseil d'Etat aussi longtemps que l'Etat assumerait les coûts salariaux dépassant le benchmark des hôpitaux suisses (cf. art. 2, al. 3 et 4, Disposition transitoire).

Afin de cadrer et de favoriser la mise en œuvre de la réforme du statut du personnel, le GT propose d'offrir d'emblée un socle minimal de garanties pour le personnel (cf. art. 37, al. 3, let. a à f).

Le GT a notamment jugé indispensable de maintenir le statut de droit public du personnel (cf. let. a), ce statut impliquant un maintien des principes de l'activité administrative (égalité de traitement, proportionnalité, etc.).

Dans le même sens, le GT propose de calquer les conditions de résiliation des rapports de service du personnel engagé pour une durée indéterminée sur celles prévues par la Loi fédérale du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (RS 172.220.1), faisant référence à des « motifs objectivement suffisants » (cf. let. b), et non de se limiter aux conditions plus larges de résiliation telles que définies par le Code des obligations (CO ; RS 220).

Le maintien de l'assurance du personnel de l'HFR auprès de la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat de Fribourg (cf. let. d) s'inscrit dans la même logique. La problématique des prestations de l'employeur accompagnant la prise de la retraite avant l'âge de l'AVS (prise en charge du remboursement de l'avance AVS) sera vraisemblablement l'un des points à discuter dans le cadre de la négociation de la CCT.

Le principe de conditions d'engagement évoluant dans un cadre concurrentiel et compétitif vis-à-vis des autres hôpitaux suisses comparables (cf. let. e) illustre la volonté d'être compétitif au niveau des conditions d'engagement.

Le projet d'article 37 let. f garantit le maintien des situations acquises pour une durée de cinq ans sans indexation, ce qui correspond à la solution adoptée à titre de disposition transitoire lors de la constitution de l'HFR (cf. art. 47 al. 3 LHFR).

La proposition d'article 2 Disposition transitoire décrit le mécanisme de mise en œuvre de la réforme du statut du personnel de l'HFR et les délais applicables. Compte tenu des enjeux, il est nécessaire qu'un climat calme et serein soit institué. Le socle minimal de garanties tel que défini à l'article 37, alinéa 3, doit déjà favoriser cette démarche. Par ailleurs, le GT est d'avis qu'un temps suffisant doit être laissé à la négociation entre partenaires sociaux, raison pour laquelle il propose un délai initial de deux ans, prolongeable d'un an au maximum (cf. al. 1). Durant ce délai, le GT propose que la LPers reste applicable, ce qui constitue également un élément favorisant. Au chapitre des garanties, l'HFR devrait également disposer de l'assurance que les surcoûts salariaux (cf. outil de benchmark *Perinova Compensation* en tant que référentiel) seront financés par l'Etat durant la phase de négociation puis de mise en œuvre du nouveau régime. De son côté, l'Etat devrait avoir l'assurance que cette obligation sera limitée à un délai maximum de cinq ans au-delà de la mise en œuvre du nouveau régime, quel que soit le niveau des coûts salariaux alors atteints (cf. al. 3). Cette obligation de financement de l'Etat serait toutefois assortie de l'exigence pour l'HFR de soumettre les conventions collectives négociées ou les règlements du personnel adoptés par le CA à l'approbation du CE (al. 4). A noter enfin qu'un éventuel financement transitoire complémentaire, lié à d'autres causes que les coûts salariaux, n'est pas réglé par cette disposition.

6 Procédure de transmission du présent rapport au Conseil d'Etat

Comme relevé ci-avant (cf. ad chap. 1.2 Mandat), le Conseil d'Etat a demandé à l'HFR de mettre sur pied le GT chargé de lui formuler des propositions. Dans cet esprit, la soumission du rapport du GT au Conseil d'administration de l'HFR (ci-après : CA HFR) a constitué un passage obligé en vue de sa transmission au Conseil d'Etat, ce dernier disposant ainsi du rapport du GT et de l'avis du CA HFR à ce sujet.

7 Consultation du personnel et des associations du personnel

La consultation du personnel et des associations du personnel constitue un facteur-clé du processus de réforme à opérer : sans l'avis et la participation du personnel, c'est l'ensemble de la démarche qui est pratiquement voué à l'échec.

Le GT propose donc de suivre le processus suivant :

- Prise de position du Conseil d'Etat sur le rapport du GT et l'avis du CA HFR :
 - Si le Conseil d'Etat n'est pas favorable à la proposition du GT, le processus est abandonné et les conséquences économiques pour l'HFR doivent être réglées (cf. chap. 8).

- Si le Conseil d'Etat est favorable à la proposition du GT, le processus pourrait se poursuivre de la manière suivante, dans la mesure compatible avec les principes de consultation des associations de personnel arrêtés par le Conseil d'Etat :

1^{ère} phase : rencontre d'une délégation Conseil d'Etat / HFR avec les associations (FEDE et autres associations éventuelles) en vue d'expliquer le contexte, les enjeux, etc., et d'exposer les propositions du GT.

2^e phase : prise de position des associations.

3^e phase : négociation entre une délégation Conseil d'Etat / HFR et les associations.

4^e phase :

- En cas d'accord entre les partenaires : présentation d'un projet de loi au Grand Conseil.
- En cas d'échec des négociations :
 - abandon de la démarche de sortie de la LPers ; les conséquences économiques pour l'HFR doivent être réglées (cf. chap. 8).
 - maintien de la démarche de sortie de la LPers et présentation d'un projet de loi au Grand Conseil.

8 Conséquences en cas de non-sortie de la LPers

Si le Conseil d'Etat devait ne pas accepter la proposition de sortie de la LPers, l'HFR serait privé d'un moyen de réduire ses coûts de manière importante. La question de la sortie ou non de la LPers de l'HFR ne saurait donc être examinée sans la prise en compte de ces conséquences financières. A défaut d'un soutien financier externe, l'HFR ne serait plus en mesure, à terme, de répondre au mandat de prestations qui lui est octroyé, avec les conséquences que cela pourrait impliquer pour la population fribourgeoise.

9 Conséquences de la sortie de la LPers de l'HFR sur les établissements médico-sociaux et autres établissements subventionnés

Comme cela a déjà été exposé ci-avant (cf. ad 1.4 et ad 4.2.3), les propositions formulées concernant le statut du personnel de l'HFR pourraient avoir une incidence importante sur le RFSM et sur les établissements médico-sociaux du canton ou d'autres institutions subventionnées par l'Etat, qui se calquent sur le système de rémunération de l'Etat, soit, en ce qui concerne le personnel soignant, principalement sur les salaires de l'HFR. Des conséquences sur les cliniques privées sont également possibles, dans un contexte de concurrence avec l'HFR.

Ces conséquences, certes importantes, n'entrant pas dans le mandat du GT, elles n'ont pas été examinées par ce dernier. Toutefois, dans le cadre de la prise de décision du

Conseil d'Etat sur la sortie ou non de la LPers, une analyse de cette problématique devra impérativement être effectuée.

10 Conclusion

Après une analyse détaillée des besoins de l'HFR et des solutions envisageables pour y répondre, le GT est parvenu au constat préliminaire que des dérogations spécifiques importantes à la LPers et au RPers, sans sortie de la LPers, sont difficilement envisageables car constitutives d'un statut hybride, difficile à gérer et à contrôler, tout en se heurtant néanmoins à des résistances importantes des associations de personnel.

Ce constat préliminaire induit le constat principal que **seule la sortie de la LPers permettrait de produire un impact financier et organisationnel importants pour l'HFR**. Le GT est naturellement conscient du défi qu'une telle réforme représente, compte tenu de la forte opposition de principe déjà manifestée par les associations de personnel.

Les coûts de personnel constituent plus de 70 % des coûts de fonctionnement de l'HFR. Or, l'analyse comparative des coûts salariaux de l'HFR a démontré que ceux-ci sont sensiblement plus élevés que ceux d'une grande majorité d'hôpitaux comparables tant au niveau romand (+ 9.1 % en moyenne) que national (+ 7.9 % en moyenne). Actuellement, cette différence de coûts est assurée de manière indirecte par le financement transitoire assumé par l'Etat. Le maintien du statut LPers pour le personnel de l'HFR, couplé avec la disparition programmée du financement transitoire, aurait ainsi des conséquences négatives importantes et durables sur les résultats financiers de l'HFR. Cette situation pourrait, à terme, remettre en cause la viabilité financière de l'HFR.

11 Annexes

- Annexe 1 – Liste des besoins de l'HFR

Ce rapport a été adopté à l'unanimité des membres du groupe de travail.

Fribourg, le 8 septembre 2015

Martine Morard

Sébastien Ruffieux

Présidente du groupe de travail

Secrétaire-rapporteur