



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question 2024-GC-265

Précarité de l'emploi au sein-même de l'Etat de Fribourg

Auteurs :	Kubski Grégoire / Vial Pierre
Nombre de cosignataires :	0
Dépôt :	30.10.2024
Développement :	---
Transmission au Conseil d'Etat :	30.10.2024
Réponse du Conseil d'Etat :	16.12.2024

I. Question

Nombre d'employé-e-s de l'Etat de Fribourg initialement engagés avec un contrat à durée déterminée (CDD) craignent d'année en année le non-renouvellement de leur contrat précaire. Il semble y avoir eu des cas récents, selon des services, où un CDD a été reconduit durant plus de 5 ans (!), sans que ne soit proposé un contrat à durée indéterminée (CDI) à l'employé-e en question. L'Etat, par sa politique de l'emploi doit être un employeur exemplaire. Or, par le biais de ces CDD, il entretient une précarité de l'emploi et génère une situation où, nécessairement, les meilleurs éléments seront tentés de partir vers d'autres employeurs si un CDI ne leur est pas proposé.

Ce phénomène entraîne également un grave problème de couverture en cas de maladie et d'accident. En effet, en vertu de l'article 15 alinéa 1 lettre a de l'Ordonnance sur la garantie de la rémunération en cas de maladie et d'accident du personnel de l'Etat de Fribourg (RS 122.72.18), la durée du traitement en cas d'accident notamment est d'un seul mois lorsque le collaborateur ou la collaboratrice est engagé-e pour une durée égale ou inférieure à un an. Dans l'hypothèse où l'employé-e dont le CDD a été renouvelé plus de 5 fois a un accident durant sa 5^e année de service, il n'aura droit qu'à un mois de couverture, soit 6 fois moins qu'un employé bénéficiant d'un contrat de plus d'une année et qui a travaillé plus de deux ans au sein de l'Etat. Ainsi, l'Etat de Fribourg fait des économies sur le dos de ses employé-e-s en renouvelant des CDD à plusieurs reprises permettant d'éviter de payer des indemnités en cas d'accident de plus d'un mois pour ces employé-e-s au contrat précaire. Au demeurant, l'épuisement du droit au traitement se détermine par l'addition des jours d'incapacité de travail totale ou partielle, compris dans une période de 547 jours calculée rétroactivement à partir de chaque nouveau jour d'incapacité (art. 16 al. 1), précarisant encore leur situation. Enfin, que l'incapacité de travail soit totale ou partielle, cela n'a aucun impact sur le calcul de la durée du droit au traitement, déjà bien courte.

Au vu de cet état de fait, les auteurs posent les questions suivantes :

1. Quelle est la politique de l'emploi actuelle de l'Etat de Fribourg en matière de renouvellement de CDD ?
2. Combien y a-t-il d'employé-e-s de l'Etat de Fribourg bénéficiaires d'un CDD ?

3. Combien y a-t-il d'employé-e-s de l'Etat de Fribourg bénéficiaires d'un CDD ayant été renouvelé deux fois ou plus ?
4. Le Conseil d'Etat confirme-t-il qu'il existe des cas d'employé-e-s dont le CDD a été renouvelé plus de 5 fois ? De combien de cas s'agit-il ? Est-ce une pratique que veut maintenir le Conseil d'Etat ?
5. Le Conseil d'Etat a-t-il conscience de son devoir d'exemplarité en tant qu'employeur ? Si oui, qu'entend-il modifier dans sa pratique pour éviter ces situations ?
6. Qu'entend entreprendre le Conseil d'Etat pour améliorer la couverture accident et maladie de ses employé-e-s au bénéfice de CDD prolongés au moins deux fois ?

II. Réponse du Conseil d'Etat

Comme tout employeur d'importance, l'Etat est amené à engager une partie de son personnel en contrats à durée déterminée (CDD). Les raisons qui poussent à ce choix sont multiples. On peut citer notamment la fourniture de prestations ponctuelles (par exemple travaux de traduction, emplois d'étudiant-e-s en été, etc...), l'engagement pour des missions spécifiques limitées dans le temps (projets), l'engagement de personnel d'appoint (pics temporaires d'activité, remplacement d'absences de longue durée, situations d'urgence), ou encore l'engagement sur des postes dont le financement pérenne n'est pas garanti.

Les situations qui prévalent à l'engagement de personnel en CDD ont été décrites et précisées par le Conseil d'Etat, notamment dans sa réponse au postulat 2022-GC-18 « Engagements hors EPT : vers une régularisation ? ». D'une manière générale, le Conseil d'Etat veille à ne pas recourir à des CDD sans une justification précise. Il considère que son intérêt d'employeur est de bénéficier d'un personnel fidèle et motivé. Il est bien conscient que l'emploi en CDD contrevient à cet objectif.

La question des députés Kubski et Vial porte sur l'enchaînement (ou le renouvellement d'année en année) de plusieurs CDD pour une même personne. Selon eux, une telle pratique introduirait pour les employé-e-s concerné-e-s une précarité injustifiée et dommageable, et poserait un problème d'inégalité de traitement avec les personnes employées en CDD de 2 ans ou plus ou en contrats à durée indéterminée (CDI).

La législation fribourgeoise sur le personnel de l'Etat ne traite pas de l'enchaînement ou du renouvellement des CDD. La position de l'Etat se fonde dès lors sur la jurisprudence du droit privé : la succession de plus de deux CDD est présumée abusive si la durée déterminée ne se justifie pas de manière objective et que la succession des contrats sert à échapper aux règles protectrices du travailleur ou de la travailleuse (protection contre les congés, empêchement de la naissance de prétentions juridiques dépendant d'une durée minimale des rapports de travail). Parmi les exemples de motifs objectifs, il convient de prendre en compte les particularités des rapports de travail et les circonstances propres : ainsi, le financement incertain du poste et donc le doute sur sa pérennité ; l'atteinte d'un objectif ; la durée d'un projet ; mais encore l'incertitude quant au nombre d'élèves inscrits et ainsi des postes d'enseignant-e-s.

Ce cadre légal étant posé, le Conseil d'Etat peut répondre point par point aux questions des députés :

1. *Quelle est la politique de l'emploi actuelle de l'Etat de Fribourg en matière de renouvellement de CDD ?*

La politique de l'Etat-employeur est de respecter scrupuleusement le cadre légal. En particulier, les autorités d'engagement vérifient l'existence de motifs objectifs avant d'établir ou de renouveler (respectivement prolonger) un CDD. Elles n'ont elles-mêmes aucun intérêt ni aucune incitation

financière à promouvoir l'usage de CDD au détriment de CDI quand ces derniers sont justifiés. D'un point de vue systémique, le Conseil d'Etat a – plusieurs fois ces dernières années – réexaminé les crédits forfaitaires dédiés à l'engagement de personnel en CDD. Ceci l'a conduit, dans des cas justifiés, à convertir certains de ces crédits en postes à l'effectif de l'Etat et à proposer des CDI aux personnes concernées.

2. Combien y a-t-il d'employé-e-s de l'Etat de Fribourg bénéficiaires d'un CDD ?

Au 31 octobre 2024, 3902 personnes étaient employées par l'Etat en CDD. Parmi ces personnes, 462 bénéficient également d'un CDI, leur CDD n'étant qu'un complément. Sur les 3440 personnes engagées seulement en CDD, 1503 le sont pour une durée supérieure ou égale à 2 ans.

Les secteurs qui emploient le plus de personnes engagées en CDD (uniquement) sont l'Université (1354), l'enseignement jusqu'au secondaire 2 (625), la Haute école supérieure de Suisse occidentale (HES-SO) (436), l'Hôpital fribourgeois (HFR) (373) et le Réseau fribourgeois de santé mentale (RFSM) (110). Parmi les raisons qui expliquent ces contingents plus élevés, on peut citer le contexte particulier de l'enseignement supérieur (Université et HES-SO) : les CDD existent surtout lorsqu'il s'agit de postes liés à des projets (par nature limités dans le temps) ou lorsque leur financement n'est pas assuré à long terme, ce qui est la règle pour les postes financés par des fonds de tiers. Les doctorant-e-s et post-doctorant-e-s font notamment partie de ces cas. Les emplois à durée déterminée peuvent aussi être motivés par l'impossibilité de prévoir à long terme l'offre de cours et le nombre d'étudiant-e-s inscrit-e-s. Une part importante de ces CDD concerne ainsi le personnel engagé en qualité de chargé de cours. Engagées avec un taux d'activité inférieur à 50 %, ce sont en majorité des personnes exerçant leur activité principale dans les milieux professionnels et industriels. Dans les établissements scolaires en général, l'incertitude sur le nombre d'élèves conduit à conclure des CDD pour palier le risque de fermetures de classes. Ces CDD sont éventuellement renouvelés. Enfin, dans l'enseignement secondaire, nombre d'enseignant-e-s débutant-e-s terminent leur formation en emploi, et bénéficient alors de CDD jusqu'à l'obtention de leur diplôme (en 1 à 4 ans). De même, à l'HFR, les médecins assistant-e-s effectuent souvent des CDD successifs pour acquérir de l'expérience dans différents domaines.

3. Combien y a-t-il d'employé-e-s de l'Etat de Fribourg bénéficiaires d'un CDD ayant été renouvelé deux fois ou plus ?

Pour les raisons structurelles décrites ci-dessus, le renouvellement deux fois ou plus de CDD peut être justifié, en particulier dans l'enseignement. À l'Université, cela concerne environ 600 collaborateurs ou collaboratrices. Dans les établissements scolaires (jusqu'au secondaire 2), une centaine d'enseignants (sur plus de 5'300) ont un CDD reconduit deux fois ou plus. Il s'agit de chiffres indicatifs, l'Etat ne tenant pas de statistiques globales sur les renouvellements de CDD.

4. Le Conseil d'Etat confirme-t-il qu'il existe des cas d'employé-e-s dont le CDD a été renouvelé plus de 5 fois ? De combien de cas s'agit-il ? Est-ce une pratique que veut maintenir le Conseil d'Etat ?

Avec la diversité des situations détaillées plus haut, le Conseil d'Etat ne peut exclure l'existence de tels cas. Toutefois, ceux-ci doivent reposer sur des motifs valables. Les autorités d'engagement veillent à limiter le renouvellement des CDD et à se conformer aux exigences légales. En cas de litige, elles examinent la situation avec le plus grand sérieux et dans le respect du droit. Quelques cas sont ainsi traités chaque année, et il arrive que des CDI soient proposés à la place de CDD qui auraient perdu leur justification.

5. *Le Conseil d'Etat a-t-il conscience de son devoir d'exemplarité en tant qu'employeur ? Si oui, qu'entend-il modifier dans sa pratique pour éviter ces situations ?*

Comme indiqué plus haut, le Conseil d'Etat considère que son intérêt d'employeur est de bénéficier d'un personnel fidèle et motivé. Il est bien conscient que l'emploi en CDD rend cet objectif plus difficile à atteindre. Si la conclusion de CDD se justifie indiscutablement dans de nombreuses situations, le Conseil d'Etat n'a aucun intérêt à en promouvoir l'usage au-delà du nécessaire. Cette politique est connue des autorités d'engagement qui veillent à son application, dans le respect du cadre légal.

6. *Qu'entend entreprendre le Conseil d'Etat pour améliorer la couverture accident et maladie de ses employé-e-s au bénéfice de CDD prolongés au moins deux fois ?*

Selon l'Ordonnance sur la garantie de la rémunération en cas de maladie et d'accident du personnel de l'Etat (RSF 122.72.18), le personnel engagé en CDD de moins de deux ans ne bénéficie que d'une garantie partielle de rémunération. La durée du droit au traitement est fonction de la durée du contrat et du moment où survient l'incapacité. Pour les contrats d'un an ou moins, elle est limitée à un mois (art. 15 al. 1 lettre a). Toutefois, en cas de prolongation du contrat au-delà de deux ans, le droit au traitement est prolongé proportionnellement, jusqu'à concurrence de douze mois dès la quatrième année de service (art. 15 al. 2). Ceci s'applique de la même façon que le contrat ait été prolongé ou renouvelé. Ainsi, dans l'hypothèse où l'employé-e dont le CDD a été renouvelé plus de 5 fois et est victime d'un accident durant sa 5e année de service, il ou elle aura droit à 12 mois de couverture maximum mais au plus tard jusqu'à la fin de son CDD. Cette protection n'est certes pas équivalente à la garantie de rémunération complète (730 jours, mais au maximum jusqu'à l'extinction du contrat) dont bénéficient les personnes engagées en CDI ou CDD de 2 ans ou plus ; mais dans le même temps l'employé-e ne cotise pas au fonds de garantie de prévoyance.

Par ailleurs, pour le Conseil d'Etat, la question de la garantie de rémunération n'est pas un déterminant incitant à conclure des CDD de moins de deux ans. Chaque fois que possible, les CDD de 2 ans ou plus, qui procurent la garantie complète, sont proposés. Dans le cas contraire, les employé-e-s sont informé-e-s via leur contrat qu'il est souhaitable pour eux de contracter une assurance perte de gain, puisqu'ils ou elles n'ont qu'une garantie partielle de rémunération en cas de maladie ou d'accident.