



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Inspection des finances IF
Finanzinspektorat FI

Rue Joseph-Piller 13, Case postale, 1701 Fribourg

T +41 26 305 31 40, F +41 26 305 31 41
www.fr.ch/if

RAPPORT N° 2018/39

—
du 26 juin 2018

relatif à l'analyse des salaires octroyés à l'engagement de

Hôpital fribourgeois (HFR)

effectuée par le Service du personnel et d'organisation (SPO)

(DSAS)

Auteurs : Inspection des finances (IF) Mmes Irène Moullet, Floriane L'Homme et M. Serge Reynaud

Distribution : Conseil d'Etat

Nombre de pages : 12

Version : 0.9a

Table des matières

| | |
|---|-----------|
| 1. Rapport de synthèse | 3 |
| 2. Mandat et déroulement de l'audit..... | 4 |
| 2.1. Mandat | 4 |
| 2.2. Bases légales..... | 4 |
| 2.3. Documents de base - Moyens de contrôle | 4 |
| 2.4. Déroulement et description de l'audit..... | 4 |
| 2.4.1. Périmètre de l'audit et méthode d'analyse..... | 4 |
| 2.4.2. Déroulement de l'analyse | 4 |
| 2.5. Généralités..... | 5 |
| 3. Rapport détaillé | 6 |
| 3.1. Concordance entre la fonction de référence attribuée par l'HFR et le cahier des charges | 6 |
| 3.1.1. Travaux effectués | 6 |
| 3.1.2. Constatations et recommandations | 7 |
| 3.2. Concordance entre la fonction de référence attribuée et la fonction mentionnée sur le contrat de travail . | 7 |
| 3.2.1. Travaux effectués | 7 |
| 3.2.2. Constatations et recommandations | 7 |
| 3.3. Classe de traitement accordée à l'engagement | 8 |
| 3.3.1. Travaux effectués | 8 |
| 3.3.2. Constatations et recommandations | 8 |
| 3.4. Nombre de paliers accordés à l'engagement du collaborateur | 9 |
| 3.4.1. Travaux effectués | 9 |
| 3.4.2. Constatations et recommandations | 9 |
| 4. Discussion finale..... | 11 |
| 5. Liste des recommandations..... | 12 |

1. Rapport de synthèse

Dans son mandat du 19 février 2018, le Conseil d'Etat a chargé l'Inspection des finances (IF), en collaboration avec le Service du personnel et d'organisation (SPO), d'effectuer une analyse comparative des pratiques de classification des postes de travail et de fixation des salaires entre l'hôpital fribourgeois (HFR) et l'administration centrale cantonale.

Dans le présent rapport, l'IF reprend les conclusions du SPO, qui a analysé les dossiers du personnel, sur la base d'une méthodologie d'audit reconnue.

Le SPO a analysé 159 dossiers d'engagements effectués en 2016 et 2017, soit 108 dans le domaine médical et 51 dans les fonctions administratives et techniques.

Dans le cadre de ses travaux, le SPO a constaté que les cahiers des charges étaient manquants pour près de la moitié des dossiers. En outre, il a relevé plusieurs cas pour lesquels la fonction mentionnée dans le cahier des charges ne correspondait pas à la description des tâches. Au regard de cette dernière, le SPO aurait attribué une fonction de référence inférieure. Cette constatation concerne le domaine administratif et technique. Pour le domaine médical, le SPO n'a relevé aucun point particulier.

Le SPO a constaté que les contrats ne mentionnent pas la fonction de référence. Cela peut engendrer des erreurs de saisie dans le logiciel RH. Bien que ce manque d'information n'ait pas d'incidence financière, il rend un suivi et une analyse statistique difficiles.

Enfin, le SPO a comparé le salaire octroyé à l'engagement par l'HFR avec ses propres pratiques pour le personnel de l'administration centrale cantonale. Dans le domaine médical, il ne formule pas de remarque particulière. En revanche, pour les fonctions administratives et techniques, le SPO relève plusieurs cas pour lesquels il aurait attribué une classe de fonction et un nombre de paliers inférieurs.

En conclusion, ce rapport ne soulève pas d'élément indiquant que les engagements dans le domaine médical ne sont pas conformes à la pratique du SPO. Toutefois, l'HFR est généralement plus généreux que l'administration centrale cantonale dans l'attribution de classes de traitement et de paliers pour les employés des fonctions administratives et techniques.

2. Mandat et déroulement de l'audit

2.1. Mandat

L'Inspection des finances (IF), en collaboration avec le Service du personnel et d'organisation (SPO), est mandatée par le Conseil d'Etat afin d'effectuer une analyse comparative des pratiques de classification des postes de travail et de fixation des salaires entre l'Hôpital fribourgeois (HFR) et l'administration centrale cantonale.

Cet audit a été effectué, par intermittence, du mois de février au mois de mai 2018, en présence des responsables administratifs.

2.2. Bases légales

Articles 48 à 56 de la loi sur les finances de l'Etat du 25 novembre 1994, concernant le « Contrôle des finances ».

Articles 49 à 52 du règlement d'exécution de la loi sur les finances de l'Etat du 12 mars 1996.

Loi du 17 octobre 2001 sur le personnel de l'Etat (LPers).

2.3. Documents de base - Moyens de contrôle

Dossiers de candidature (CV, certificats de travail, diplômes, annonces) – Contrats de travail – Cahiers des charges.

Rapport du SPO du 15 juin 2018 – Inventaire de tous les dossiers analysés sous forme de tableau avec les points de contrôle – Système HR Access.

2.4. Déroulement et description de l'audit

2.4.1. Périmètre de l'audit et méthode d'analyse

L'analyse porte sur les salaires octroyés lors des engagements effectués par l'HFR durant les années 2016 et 2017. Selon les données extraites de HR Access, 834 collaborateurs/trices ont débuté une activité professionnelle à l'HFR durant ces années (hors apprentis et stagiaires). Pour ces collaborateurs/trices, les règles de fixation du salaire ont été vérifiées par sondages.

Un échantillon représentatif des engagements à analyser a été déterminé, sur une base aléatoire en tenant compte des fonctions de référence. 159 dossiers ont ainsi été revus, dont 51 pour les fonctions administratives et techniques, ainsi que 108 pour les fonctions médicales.

2.4.2. Déroulement de l'analyse

L'analyse porte sur l'échantillon des engagements effectués au cours des années 2016 et 2017. 159 dossiers ont ainsi été analysés.

L'audit a débuté par une rencontre le 27 février 2018 entre le SPO et l'IF afin de déterminer les modalités relatives à la détermination de l'échantillon et le programme de révision.

Le SPO a rencontré en date du 23 mars 2018 les responsables suivants de l'HFR :

- > M. Reto Brantschen, Directeur des ressources humaines
- > Mme Corinne Cota, Adjointe du Directeur des ressources humaines

Lors de cet entretien, l'organisation, la méthodologie de l'analyse ainsi que les documents nécessaires à l'analyse ont été présentés. Ces derniers ont été remis au SPO sous format numérique par l'HFR.

Les contrôles suivants ont été réalisés sur chaque dossier de l'échantillon, à savoir :

- > la concordance entre la fonction de référence attribuée par l'HFR et le cahier des charges,
- > la concordance entre la fonction de référence attribuée et la fonction mentionnée sur le contrat de travail,
- > la conformité de la classe de traitement octroyée à l'engagement,
- > la conformité du nombre de paliers octroyés à l'engagement.

Les résultats de l'analyse du SPO sont présentés sous le point 3 « Rapport détaillé ».

2.5. Généralités

Le rapport du SPO avec ses annexes nous a été remis en date du 15 juin 2018. Dans le présent rapport, nous reprenons les constatations et recommandations données par le SPO.

Par simplification des genres, nous avons retenu la forme masculine dans l'énoncé des différentes fonctions.

Nous nous limitons à présenter, dans le présent rapport, les éléments nécessitant une attention particulière et non pas l'intégralité des résultats obtenus lors des contrôles.

3. Rapport détaillé

L'IF qualifie l'importance des recommandations selon trois niveaux (haute, moyenne, basse). Afin d'évaluer le niveau d'importance de la recommandation, nous prenons principalement en compte le facteur risque (par ex. les conséquences financières, l'importance de la constatation, la fréquence d'une erreur ou lacune et la probabilité de survenance d'un dommage).

A titre préliminaire, il y a lieu de rappeler que les principes relatifs à la fixation du salaire à l'engagement des employé-e-s de l'Etat sont contenus dans les articles 7, 16, 17, 86 et 87 de la Loi sur le personnel (LPers).

Compte tenu de cette législation, la situation de la détermination du salaire peut être résumée comme suit :

- a) A chaque poste de travail figurant dans l'inventaire de postes est attribuée une fonction de référence ;
- b) Chaque fonction de référence est évaluée et fait l'objet d'une classification dans l'échelle des traitements et d'une description fixant les exigences, notamment en ce qui concerne la formation et l'expérience minimales exigibles ;
- c) Le personnel est engagé dans une classe de traitement en respectant :
 - > la fonction attribuée au poste et le cahier des charges (cf. lit. a)) ;
 - > la correspondance de la formation et de l'expérience acquises du ou de la candidat-e par rapport aux exigences minimales de formation et d'expérience exigées par la fonction attribuée au poste (cf. lit. b)) ;
- d) Les paliers, quant à eux, sont accordés selon l'expérience professionnelle et personnelle du candidat ou de la candidate, acquise dans l'exercice d'activités antérieures.

De plus, il est à mentionner qu'aucune convention d'entité de gestion n'a été signée par l'HFR et le SPO. Ce document permettrait de clarifier et simplifier les relations et les responsabilités entre les différentes parties prenantes.

3.1. Concordance entre la fonction de référence attribuée par l'HFR et le cahier des charges

3.1.1. Travaux effectués

En préambule, il est à relever que de nombreux dossiers ne comprennent pas de cahier des charges. Sur les 159 dossiers personnels retenus dans l'échantillon, 72 ne contiennent pas de cahier des charges du poste. Le SPO a fait part de cette remarque à l'HFR et ce dernier a répondu que les cahiers des charges étaient en cours d'élaboration ou simplement n'existaient pas pour certaines fonctions, comme pour les médecins assistants.

Le SPO s'est donc limité, pour ce point, à l'analyse des dossiers pour lesquels un cahier des charges a été présenté.

La vérification a porté sur la description des tâches, les exigences de formation et d'expérience professionnelle mentionnées dans les cahiers des charges et sur la fonction de référence attribuée à la nouvelle personne engagée, en observant les dispositions d'EVALFRI.

3.1.2. Constatations et recommandations

En ce qui concerne les fonctions administratives et techniques, le SPO a identifié plusieurs dossiers personnels pour lesquels la fonction attribuée au cahier des charges est élevée au regard des tâches décrites ou de la formation exigée, selon la pratique de l'administration centrale cantonale.

En effet, il a détecté par exemple un cahier des charges de « collaborateur technique », fonction prévue en classes 12 ou 14. Or selon le SPO, il s'agit d'un cahier des charges d'« employé technique », fonction prévue en classes 8 ou 10. C'est également le cas pour un cahier des charges de « collaborateur administratif », qui correspondrait à la fonction d'« employé d'administration ».

D'une manière générale, en ce qui concerne les fonctions médicales, paramédicales, sociales, médicotechniques et thérapeutiques, le SPO n'a pas émis de constatation particulière. Les cahiers des charges sont conformes aux règles établies par le SPO. Les fonctions attribuées correspondent aux tâches et aux exigences du cahier des charges.

Recommandation 1

Le SPO recommande à l'HFR d'établir systématiquement un cahier des charges pour chaque poste de travail.

| Importance | | | Délai |
|------------|---------|-------|----------|
| Haute | Moyenne | Basse | De suite |

Recommandation 2

Le SPO recommande à l'HFR d'attribuer la fonction de référence en tenant compte du cahier des charges et de respecter la classe de traitement attribuée à cette fonction, conformément à l'Arrêté du 19 mars 1990 concernant la classification des fonctions du personnel d'Etat.

| Importance | | | Délai |
|------------|---------|-------|----------|
| Haute | Moyenne | Basse | De suite |

3.2. Concordance entre la fonction de référence attribuée et la fonction mentionnée sur le contrat de travail

3.2.1. Travaux effectués

Le SPO a vérifié que la fonction mentionnée dans le contrat est identique à celle attribuée dans le logiciel HR Access. Bien que cet élément n'ait pas d'impact direct sur la classification salariale, il est important que les fonctions enregistrées dans le logiciel soient correctes pour des questions de suivi et de statistiques.

3.2.2. Constatations et recommandations

Les contrats ne mentionnent pas la fonction de référence, ce qui peut conduire à des erreurs de codification. A titre d'exemple, un collaborateur a été engagé dans une fonction demandant un CFC

en classe 12, alors que la fonction enregistrée dans HR Access est « collaborateur scientifique universitaire » dont les classes vont de 20 à 24.

Le SPO mentionne que le modèle de cahier des charges laisse la possibilité d'ajouter une dénomination plus spécifique dans le contrat de travail sous la rubrique « appellation du poste ».

Recommandation 3

Le SPO recommande à l'HFR de toujours mentionner la fonction de référence lors de l'établissement des contrats de travail.

| Importance | | | Délai |
|------------|---------|-------|----------|
| Haute | Moyenne | Basse | De suite |

3.3. Classe de traitement accordée à l'engagement

3.3.1. Travaux effectués

L'analyse a consisté à vérifier que la classe de traitement attribuée correspondait bien à la fonction de référence et que le profil de la personne engagée remplissait les exigences de la fonction.

Le SPO a contrôlé l'ensemble des dossiers, même ceux ne contenant pas de cahier des charges. En effet, dans la majorité des cas, il a été tout de même possible d'évaluer l'application correcte de la classe de traitement sur la base de la fonction de référence attribuée et du CV de la personne engagée.

Il est cependant évident que l'analyse est moins précise en l'absence de cahier des charges. Seuls quelques dossiers n'ont pas pu être analysés car la fonction de référence et le CV n'ont pas permis au SPO de se faire une idée précise des activités de la personne engagée.

3.3.2. Constatations et recommandations

Le SPO a constaté divers éléments non conformes :

- La classe de traitement attribuée n'existe pas pour la fonction de référence.
Par exemple, un économiste est engagé en classe 23 alors que la fonction prévoit les classes 20, 22 ou 24. La classe 12 est attribuée à une secrétaire, alors que seules les classes 8 ou 10 sont prévues pour cette fonction.
- La classe de traitement attribuée est trop élevée.
Pour plusieurs dossiers, le SPO aurait préavisé deux classes de moins. Cet écart a principalement été constaté dans les fonctions administratives. Par exemple, le SPO cite des collaborateurs administratifs engagés en classe 12, alors qu'il aurait préavisé en classe 10 en qualité d'employés d'administration.

Les fonctions médicales sont, quant à elles, généralement colloquées correctement.

- Non-application de la Directive sur les travaux d'appoint.
Dans les dossiers analysés, plusieurs engagements pour des « jobs d'étudiant » ont été analysés, que ce soit dans l'administration ou dans le domaine technique. Il convient de citer l'exemple d'une classe 10 attribuée à un job d'étudiant, alors que le SPO aurait préavisé les tarifs de la

Directive ou au maximum la classe 6. Il est à rappeler que la classe 10 est octroyée à une personne titulaire d'un CFC d'employé de commerce et justifiant de plusieurs années d'expérience professionnelle.

Le SPO rappelle que, selon la description de fonction, la classe 8 est octroyée en début de carrière et que la classe 10 peut être donnée après plusieurs années d'expérience professionnelle. Or, très peu d'engagements en classe 8 ont été constatés, même au sein des classes d'âge les plus jeunes.

Selon le SPO, le respect des exigences de formation et de connaissances fixées dans les descriptions de fonction n'aura aucune conséquence négative sur l'attractivité de l'HFR en tant qu'employeur.

Recommandation 4

Le SPO recommande à l'HFR de respecter de manière stricte les exigences fixées dans les descriptions de fonction afin de déterminer correctement la classe de traitement lors de l'engagement.

| Importance | | | Délai |
|------------|---------|-------|----------|
| Haute | Moyenne | Basse | De suite |

3.4. Nombre de paliers accordés à l'engagement du collaborateur

3.4.1. Travaux effectués

L'analyse a consisté à vérifier que le nombre de paliers attribués à l'engagement correspond bien aux années d'expérience de la personne engagée. Elle a été effectuée sur l'ensemble des dossiers.

Pour mémoire, la pratique actuelle de l'Etat de Fribourg consiste à accorder un palier par année d'activité à plein temps, sous réserve que cette activité antérieure soit accomplie dans la profession ou la fonction pour laquelle la personne est engagée.

Aussi, une expérience professionnelle acquise en dehors de la profession ou de la fonction pour laquelle la personne est engagée n'est prise en compte qu'à certaines conditions. L'expérience professionnelle et les compétences acquises doivent donc être utiles à la fonction pour être valorisées sous forme de paliers.

Enfin, pour définir les paliers à l'engagement, le SPO procède à la simulation d'une carrière hypothétique à l'Etat de Fribourg jusqu'à la date de son engagement. Ainsi, il retient une ou plusieurs fonctions similaires en octroyant les augmentations annuelles et, le cas échéant, les promotions dans les classes de salaire au sein desquelles le candidat ou la candidate aurait pu évoluer jusqu'à son engagement.

3.4.2 Constatations et recommandations

Dans l'ensemble, le SPO constate une attribution relativement correcte des paliers.

Il a tout de même relevé plusieurs dossiers pour lesquels les paliers sont élevés en comparaison de la pratique de l'administration centrale cantonale, ceci pour les raisons suivantes :

- > Une expérience acquise dans un autre domaine et difficilement utile à l'exercice de la fonction pour laquelle la personne a été engagée donne lieu à l'attribution de paliers. Le SPO fait

référence à des employés de maison avec des expériences diverses et pour lesquels il n'aurait pas compté toutes les années pour l'octroi des paliers.

- > Des paliers ont été valorisés dans une classe de fonction trop élevée, liée à la constatation citée au point 3.2.2. Selon la pratique de l'administration centrale cantonale, une simulation de carrière est réalisée dans les diverses classes de traitement pour obtenir la classification salariale à l'engagement. En raison des classes de traitement trop élevées utilisées par l'HFR, les paliers sont également impactés.
- > Un palier est déjà octroyé au début de la carrière. Dans plusieurs dossiers, le SPO aurait préavisé le palier zéro.

Recommandation 5

Le SPO recommande à l'HFR d'être plus précis dans la prise en compte de l'expérience professionnelle antérieure pour la fixation du traitement initial, en tenant compte notamment de la notion d'expérience utile à la fonction.

| Importance | | | Délai |
|-------------------|---------|-------|--------------|
| Haute | Moyenne | Basse | De suite |

4. Discussion finale

Les conclusions du rapport ont été présentées à l'HFR lors d'un entretien en date du 18 juin 2018, auquel participaient :

pour l'HFR :

- M. Marc Devaud, Directeur général a.i.
- M. Reto Brantschen, Directeur des ressources humaines
- Mme Corinne Cota, Adjointe du Directeur des ressources humaines
- M. Robert Zürcher, Directeur financier a.i.
- M. Alexander Linsi, Responsable audit interne
- M. Gianmarco Mariotti, Responsable contrôle de gestion financier
- Mme Nadia Rilliet, Responsable financement externe et tarifs

pour le SPO :

- M. Markus Hayoz, Chef de service
- M. Angelo Nolfo, Chef de section

pour l'IF:

- Mme Irène Moullet, Cheffe de service
- Mme Floriane L'Homme, Inspectrice financière
- M. Serge Reynaud, Inspecteur financier

Les renseignements nécessaires nous ont été fournis avec complaisance. Nous tenons à remercier toutes les personnes concernées pour leur contribution à la réalisation de cet audit.

Nous formulons les réserves d'usage pour le cas où soit des faits, soit des documents susceptibles de modifier nos appréciations n'auraient pas été portés à notre connaissance et délivrons le présent rapport sur la base des renseignements et documents qui nous ont été communiqués et présentés.

Vu et approuvé:
La cheffe de l'IF



I. Moullet

**INSPECTION DES FINANCES
DE L'ETAT DE FRIBOURG**



F. L'Homme



S. Reynaud

5. Liste des recommandations

| Page | No | Importance | Recommandation | Responsables | Délai |
|------|----|------------|--|--------------|----------|
| 7 | 1 | Moyenne | Le SPO recommande à l'HFR d'établir systématiquement un cahier des charges pour chaque poste de travail. | Direction RH | De suite |
| 7 | 2 | Moyenne | Le SPO recommande à l'HFR d'attribuer la fonction de référence en tenant compte du cahier des charges et de respecter la classe de traitement attribuée à cette fonction, conformément à l'Arrêté du 19 mars 1990 concernant la classification des fonctions du personnel d'Etat. | Direction RH | De suite |
| 8 | 3 | Moyenne | Le SPO recommande à l'HFR de toujours mentionner la fonction de référence lors de l'établissement des contrats de travail. Le modèle du cahier des charges laisse la liberté d'ajouter une dénomination plus spécifique pour les besoins de l'HFR sous la rubrique « appellation du poste ». | Direction RH | De suite |
| 9 | 4 | Moyenne | Le SPO recommande à l'HFR de respecter de manière stricte les exigences fixées dans les descriptions de fonction afin de déterminer correctement la classe de traitement lors de l'engagement. | Direction RH | De suite |
| 10 | 5 | Moyenne | Le SPO recommande à l'HFR d'être plus précis dans la prise en compte de l'expérience professionnelle antérieure pour la fixation du traitement initial, en tenant compte notamment de la notion d'expérience utile à la fonction. | Direction RH | De suite |