REPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Yvan Luccarini et consorts – Succession de contrats à durée déterminée au DFJC : une pratique problématique

Rappel à l'interpellation

Fin 2018, les médias ont révélé qu'une parlementaire socialiste avait eu, en 2013, un contrat assez particulier au Département vaudois de la formation, de la jeunesse et de la culture. En effet, après avoir enchaîné trois contrats successifs d'auxiliaire, d'une durée d'une année à chaque fois, en qualité de responsable de recherche, elle a été engagée en 2013, pour une année supplémentaire et pour terminer la recherche commencée, avec un contrat de travail de maîtresse secondaire. Son poste avait été rattaché à l'établissement de Cossonay-Penthalaz, avec un statut de collaboratrice détachée. L'ancienne conseillère d'Etat en charge du Département de la formation, de la jeunesse et de la culture a souligné, dans les médias, que de telles pratiques contractuelles étaient héritées du passé et l'actuelle conseillère d'Etat en charge du département a indiqué pour sa part que, dorénavant, de telles pratiques étaient proscrites.

Les députés soussignés posent les questions suivantes au Conseil d'Etat :

1. *Le Conseil d'Etat confirme-t-il les informations ci-dessus parues dans les médias ?*
2. *Si oui, le Conseil d'Etat peut-il indiquer combien de postes de ce type existent ou ont existé depuis 2005 dans les différents services du Département de la formation, de la jeunesse et de la culture, à temps partiel ou à temps plein ? Et combien en particulier au sein de l'enseignement obligatoire et postobligatoire ?*
3. *La Commission des finances — en particulier sa sous-commission en charge du Département de la formation, de la jeunesse et de la culture — avait-elle été dument informée de l'existence dans le département de tels contrats de travail dont le cahier des charges et le contenu n'ont rien à voir avec leur intitulé formel ?*
4. *La création de tels postes de travail ne pose-t-elle pas de problème en ce qui concerne la sincérité du budget ?*
5. *Ce tour de passe-passe budgétaire n'a-t-il pas prétérité les établissements scolaires concernés par ces rattachements virtuels, notamment en termes de nombre d'enseignants disponibles par élèves (taux d'encadrement) ?*
6. *La création d'emplois fictifs d'enseignement, sans mise au concours, ne pose-t-elle pas des problèmes d'égalité de traitement par rapport aux postes d'enseignement faisant l'objet d'une procédure ordinaire de mise au concours ?*
7. *De telles pratiques ne révèlent-elles pas une volonté du département d'outrepasser le cadre fixé par la Loi sur le personnel (LPers), cadre destiné à éviter une succession de contrats de durée déterminée (CDD) impliquant une trop forte précarisation des employé-e-s ?*

Réponse du Conseil d'Etat

I. Description générale de la situation

1. Le cadre légal et contextuel

Les conditions d'engagement des collaborateurs de l'Etat de Vaud sont régies par la loi sur le personnel (LPers) et par son règlement d'application (RLPers). Les départements mènent leur politique de recrutement en fonction de leurs objectifs, dans le cadre des moyens que leur alloue le Grand Conseil.

Régulièrement, au gré des événements rythmant la vie du canton, l'Etat se voit confronté à de nouveaux enjeux et à de nouvelles demandes de la part de différents milieux. Apparaît alors la nécessité d'explorer une problématique, de définir avec précision les éventuels problèmes à résoudre, les objectifs à poursuivre et les moyens à mobiliser. Ce travail nécessite bien souvent la mobilisation rapide et limitée dans le temps de compétences particulières, qui ne sont pas toujours disponibles dans les effectifs des départements.

Le Conseil d'État précise donc dans sa réponse la chronologie, le cadre et les modalités des liens de travail de Rebecca Ruiz au Département de la Formation de le Jeunesse et de la culture (DFJC), et auprès d'autres entités de l'Etat entre 2010 et 2014. Les compétences professionnelles, la matérialité du travail substantiel fourni et sa qualité ne sont aucunement remises en cause. Les conditions de l'un de ses engagements au DFJC ont obéi à une pratique particulière et ponctuelle appliquée à d'autres cas, décrite en détails et dans toutes ses composantes ; les employés concernés ne sont en rien responsables de cette pratique administrative. A cet égard, des mesures correctives ont été prises.

2. Le recrutement de Mme Rebecca Ruiz par le DFJC : un mandat de recherche sur la violence à l'école

Diplômée en criminologie et sécurité de l'Université de Lausanne, Mme Rebecca Ruiz a été recrutée en 2010 par la direction du DFJC pour réaliser différents travaux de recherche en lien avec la violence, les incivilités et le harcèlement à l'école. Les signalements de situations problématiques survenant dans les établissements scolaires se multipliaient. Il était dès lors nécessaire d'évaluer les besoins des directions d'école et des enseignants pour mieux prévenir ces incidents et pour y faire face le plus tôt possible et de manière appropriée. Il est essentiel de réagir rapidement dans de telles situations afin d'éviter qu'elles ne détériorent le climat d'un établissement scolaire : en effet, plus le temps passe, plus elles deviennent difficiles à circonscrire. Sur ce terrain, l'école vaudoise disposait d'une marge d'amélioration.

Auparavant, Mme Ruiz avait réalisé une étude sur le vandalisme dans les écoles lausannoises, sur mandat du Service lausannois des écoles. Entre 2010 et 2012, elle avait également mené pour la police cantonale deux mandats d'expertise ayant pour but de développer et analyser des questionnaires en lien avec la réforme policière (perception de la réforme policière et évaluation des modules de formation). En outre, elle avait aussi été sollicitée par des polices municipales ainsi que par l'Observatoire de la sécurité de la Ville de Lausanne pour des mandats similaires. Sa formation, son expérience et ses compétences en matière de recherche, en particulier dans le domaine des incivilités dans le périmètre scolaire, et sa bonne connaissance du cadre institutionnel vaudois en faisaient une responsable solide pour l'exécution du mandat préparé par la direction du DFJC. C'est fort de ses compétences reconnues et sur ces bases qu'elle a été recrutée. Elle a toujours bénéficié de contrats de durée déterminée (CDD) au sens de l'art. 19 al 2 LPers. Le premier a démarré le 1er août 2010 jusqu'au 31 mars 2011 en tant que responsable de recherche à 80% ; il a ensuite été renouvelé à trois reprises selon les termes suivants : à 90% du 1er avril au 31 juillet 2011, à 80% du 1er septembre 2011 au 31 juillet 2012, puis à 80% du 1er août 2012 au 30 juin 2013. Les rapports contractuels ont pris fin à l'échéance du dernier CDD portant l'intitulé de maîtresse de disciplines académiques (voir explications détaillées ci-après), du 1er août 2013 au 31 juillet 2014, à 60% puis à 40% pour les 6 derniers mois.

Après la fin des rapports de travail salariés, le DFJC a encore confié, à l'automne 2015, un mandat de prestations d'une vingtaine d'heures à Mme Ruiz pour rédiger le plan de communication relatif à la présentation de la politique publique sur laquelle ont débouché ses travaux. A noter encore que dans le cadre de son activité, Mme Ruiz a participé à deux conférences de presse impliquant le DFJC. Son engagement par le Département en tant que criminologue était par conséquent connu du public.

A son engagement, Mme Ruiz a occupé un poste vacant à la Direction générale de l'enseignement obligatoire (DGEO). Ce poste était celui d'un cadre administratif de la Direction pédagogique provisoirement détaché à la Conférence intercantonale de l'instruction publique (CIIP) à Neuchâtel, lui-même rémunéré par cette institution intercantonale.

Lors de cette première étape, Mme Ruiz a rédigé, à la demande de la cheffe du DFJC de l'époque, un premier rapport intitulé « *La violence à l'école. Eléments de synthèse de la recherche et propositions de projet* » (70 pages) ainsi que d'une note stratégique sur le même sujet à l'intention de la cheffe de Département d'alors. En parallèle à ce travail, elle a été intégrée à l'équipe de l'Unité scolarisation différenciée de la Direction pédagogique au sein de laquelle elle a suivi, avec d'autres collaboratrices de l'unité, des projets socio-éducatifs dans les établissements ainsi que des situations d'élèves.

Lorsque le cadre détaché à la CIIP est revenu à la DGEO, au printemps 2011, un contrat d'auxiliaire en tant que « responsable de recherche » a été dûment établi avec Mme Ruiz pour lui permettre de poursuivre son mandat. Ce contrat a été renouvelé une fois, pour une durée de 11 mois. Durant cette période, Mme Ruiz a effectué différentes missions sur la base d'un cahier des charges détaillant l'étendue de son mandat et les conditions de sa réalisation.

Tout d'abord, elle a réalisé une recherche de terrain de grande ampleur auprès des directions scolaires. Celle-ci a débouché sur la rédaction du rapport « *Etat des lieux relatif à la violence dans les écoles vaudoises. Que disent les directions ?* » (72 pages). Ce dernier, élaboré sur la base de l'enquête auprès des directions d'établissement de la scolarité obligatoire, portait sur la violence observée par les établissements ainsi que sur leurs pratiques et besoins en matière de prévention.

Elle a ensuite rédigé le rapport *« Etat des lieux relatif à la violence dans les écoles vaudoises. Que disent les élèves ? »* (45 pages), après avoir mené une analyse approfondie des données vaudoises concernant la violence ressentie et exercée par les élèves à partir de l'étude internationale HBSC (Health behaviour in school-aged children) de 2010.

En parallèle à ces deux activités de recherche, elle était aussi chargée de participer à des activités de coordination au sein de la DGEO et de représentation de ce service en lien avec l'enjeu de la violence à l'école auprès de différentes instances et auprès de différents partenaires (polices, conseils régionaux de prévention et de sécurité, Programme national Jeunes et violence de l'OFAS, etc.). En outre, elle s'est spécialisée dans le domaine du harcèlement entre pairs et a, à ce titre et entre autres, élaboré un résumé de la littérature scientifique sur le sujet, rédigé des recommandations en matière de (cyber-)harcèlement scolaire, contribué à des journées de formation sur ce thème pour les équipes de prévention en milieu scolaire et évalué des projets en lien avec le harcèlement scolaire et le climat scolaire dans les établissements.

Durant la période de son engagement, elle était administrativement rattachée à la DGEO, agissant cependant pour le compte de l'Unité de promotion de la santé et de la prévention en milieu scolaire (UPSPS), unité rattachée au Service de l'enseignement spécialisé et de l'appui à la formation (SESAF). Elle bénéficiait donc du soutien administratif de la DGEO, qui lui ouvrait l'accès aux établissements scolaires et à leurs directions, ainsi que du soutien métier, s'agissant de prévention en milieu scolaire, de l'UPSPS, dont le chef, le Dr Olivier Duperrex, était son référent hiérarchique direct qui encadrait et contrôlait son travail.

Ce dispositif reflète la grande sensibilité d'une intervention en milieu scolaire : pour réussir un mandat tel que celui confié à Mme Ruiz, la condition était d'accéder aux acteurs décentralisés de l'école (92 établissements de la DGEO) en bénéficiant de leur confiance, mais aussi de comprendre les processus régissant la prévention en milieu scolaire. C'est pour cette raison que l'option d'un recrutement d'une compétence rattachée à l'Etat pour une durée limitée s'est imposée, de préférence à l'autre option qui aurait été de confier à un mandat externe, par exemple à un institut universitaire.

Sur 10'928 postes, la pratique qui consiste à utiliser des postes dédiés à l'enseignement pour des tâches administratives au sens large est connue et ancienne. De manière marginale, elle peut concerner autant les établissements scolaires que l'administration centrale du département. Elle peut toucher des enseignants qui font d'autres tâches que d'enseigner ou des non-enseignants engagés sur un poste d'enseignant pour accomplir des tâches administratives utiles à l'école vaudoise. Un dispositif utilisé spécifiquement à cette fin était même connu sous l'appellation de « Cossonay 2 ». L'usage de ce dispositif est désormais proscrit et les dernières situations seront en principe régularisées dans le cadre du budget 2020.

Quant à la régularisation de toutes les situations où des postes ou des parties de postes d'enseignants sont utilisés à d'autres fins que d'enseigner au sens strict, elle est en cours depuis des années et prendra encore du temps. Elle ne pourra complètement disparaître sauf à priver l'école vaudoise d'une flexibilité nécessaire. Les employés concernés ne sont en rien responsables de cette pratique administrative.

II. Réponses aux questions

1. Le Conseil d'Etat confirme-t-il les informations (ci-dessus) parues dans les médias ?

Comme expliqué dans la partie introductive (cf. supra chap. I), le Conseil d'Etat confirme que Mme Ruiz a été employée durant quatre ans au DFJC sous le régime du contrat de durée déterminée (CDD), conformément à ce que prévoit l'art. 19 al. 2 de la LPers. Il estime que ce régime contractuel était adapté s'agissant d'une mission temporaire de recherche. Au surplus, le Conseil d'Etat a donné toutes les explications utiles en préambule.

2. Si oui, le Conseil d'Etat peut-il indiquer combien de postes de ce type existent ou ont existé depuis 2005 dans les différents services du DFJC, à temps partiel ou à temps plein ? Et combien en particulier au sein de l'enseignement obligatoire et postobligatoire ?

Le DFJC ne dispose pas d'une statistique de ces cas. Cette pratique est néanmoins restée marginale lorsqu'on la met en regard des 10 928 ETP du budget du DFJC, dont 1 529 ETP sous la rubrique « postes administratifs fixes » et 9 398 ETP sous la rubrique « postes d'enseignants ».

3. La Commission des finances – en particulier la sous-commission en charge du DFJC – avait-elle été dument informée de l'existence dans le Département de tels contrats de travail dont le cahier des charges et le contenu n'ont rien à voir avec leur intitulé formel ?

Même si elle n'a jamais été informée spécifiquement du contrat de travail concernant le dossier en question, la sous-commission des finances en charge du DFJC a été informée ponctuellement de la question des personnes détachées d'un établissement pour réaliser des tâches administratives. Des discussions ont d'ailleurs eu lieu avec elle à propos de quelques postes d'enseignants détachés pour des tâches administratives, notamment informatiques.

4. La création de tels postes de travail ne pose-t-elle pas de problème en ce qui concerne la sincérité du budget ?

La pratique consistant à utiliser un poste d'enseignant budgétairement assigné à un établissement scolaire pour financer une tâche administrative est une pratique utilisée de manière particulière et ponctuelle par le DFJC. La très faible importance des sommes évoquées n'est pas de nature à remettre en cause la régularité et la sincérité des états financiers du DFJC.

5. Le tour de passe-passe budgétaire n'a-t-il pas prétérité les établissements scolaires concernés par ces rattachements virtuels notamment en termes de nombre d'enseignants disponibles par élève (taux d'encadrement) ?

Il n'y a pas eu de tour de passe-passe. Même si l'on en ignore le nombre exact, les situations concernées n'ont pas eu d'impact sur le taux d'encadrement en raison de leur faible nombre ramené aux 9'398 ETP d'enseignants figurant au budget du DFJC. De plus, ces rares situations ne sont pas comptabilisées dans les dotations des établissements.

6. La création d'emplois fictifs d'enseignement, sans mise au concours, ne pose-t-elle pas des problèmes d'égalité de traitement par rapport aux postes d'enseignement faisant l'objet d'une procédure ordinaire de mise au concours ?

Le caractère réel de l'emploi et du travail effectué ne sont nullement en cause vu les prestations effectuées et délivrées en l'espèce (cf. supra chap. II, question 3). Comme expliqué dans la partie introductive (cf. supra chap. I), la question porte uniquement sur le libellé et le rattachement administratif.

S'agissant du mode de recrutement, la procédure visant à engager une personne déjà identifiée est expressément prévue (art. 27 RLPers), et est autorisée avec l'accord préalable du SPEV, qui a été accordé dans le cas précis. Ce mode de recrutement peut être appliqué lorsqu'il s'agit de s'attacher temporairement les services d'une personne spécialisée.

7. De telles pratiques ne révèlent-t-elles pas une volonté du Département d'outrepasser le cadre fixé par la LPers, cadre destiné à éviter une succession de CDD impliquant une trop forte précarisation des employé-e-s ?

Aucunement. Le DFJC est soucieux de ne pas générer de la précarité en engageant délibérément son personnel par CDD.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 13 mars 2019.

La présidente :	Le chancelier :
N. Gorrite	*V. Grandjean*