



**VILLE DE LA CHAUX-DE-FONDS**

**RAPPORT DU CONSEIL COMMUNAL**

relatif à la modification partielle du Règlement général pour le personnel  
de l'administration communale

(du 5 décembre 2007)

**AU CONSEIL GENERAL  
DE LA VILLE DE LA CHAUX-DE-FONDS**

Madame la présidente,  
Mesdames les conseillères générales,  
Messieurs les conseillers généraux,

**Introduction**

Les modifications du Règlement général pour le personnel de l'administration communale (RGPA) proposées dans le présent rapport s'inscrivent dans la volonté exprimée ces dernières années par le Conseil communal de moderniser la réglementation relative au statut du personnel ainsi que la gestion des ressources humaines de la Ville de La Chaux-de-Fonds. Elles s'inscrivent également dans la lignée des réorganisations entamées depuis le début de la législature. L'objectif principal de ce dossier consiste à proposer une gestion adéquate et efficace des services à la population dans un respect accru des travailleurs et de leur santé.

En cas d'acceptation par votre Conseil, elles seront accompagnées de modifications relevant de la compétence du Conseil communal en ce qui concerne la définition des horaires de travail et les indemnités variables versées aux collaborateurs chargés de tâches spéciales. Ces éléments sont en effet liés et ont été négociés de façon coordonnée avec les représentants du personnel.

## **Contexte**

Le rapport relatif à la description, à l'évaluation et à la classification des fonctions de l'administration communale et à la politique de rémunération, accepté par le Conseil général le 29 août 2005, annonçait un deuxième volet dans la mise en œuvre d'une politique complète et modernisée des ressources humaines, notamment à travers des indemnités variables plus équitables, une gestion améliorée des heures supplémentaires, des mesures de prévention de l'absentéisme, une analyse approfondie des besoins en formation, une organisation plus efficiente du travail en général, etc.

Comme tous les projets ambitieux, la mise en route de la politique rappelée ci-dessus et de la plupart des mesures introduites entre 2005 et 2007 a donné lieu à certaines incompréhensions ou difficultés organisationnelles, mais dans l'ensemble elle a répondu aux objectifs fixés en 2005 et aux préoccupations exprimées à diverses reprises par la commission financière. Elle s'est également déroulée dans un climat de concertation régulière avec les associations du personnel.

Le présent rapport vise la modification de quelques articles du RGPA permettant, dans un souci de continuité, la mise en place des ambitions rappelées ci-dessus.

Dans le cadre de plusieurs analyses menées par le service des ressources humaines, les constats résumés ci-dessous ont pu être relevés :

- Difficulté de gestion et de maîtrise des heures supplémentaires, due notamment à un règlement lacunaire et imprécis.
- Inégalités de traitement : actuellement le système n'est pas harmonisé en ce qui concerne l'application du règlement. La définition des heures supplémentaires et les directives sont différentes d'un service à l'autre pour un même objet.
- Le système actuel – non revu depuis de nombreuses années – constitue une véritable incitation au cumul des heures supplémentaires et majorées et les « fabrique » même. Dans certains services, nous avons par exemple constaté que dans un nombre élevé de cas, la moitié du temps de travail annuel des employés est constitué d'heures supplémentaires majorées ; il arrive même dans ces services que le travail effectué entre 11h30 et 12h00 (hors horaire fixe) soit majoré de 25 %. Une des conséquences importantes en est la diminution des prestations à la population durant la période estivale, lors de la reprise massive des heures supplémentaires. De plus, il paraît peu défendable, en terme de prévention de la santé, que la fatigue accumulée en hiver puisse être récupérée en se reposant cinq mois après l'effort fourni.
- Les indemnités variables et ponctuelles doivent être traitées dans le cadre général et organisationnel du travail ; globalement l'insatisfaction des collaborateurs est motivée par la façon dont on reconnaît les tâches particulières par des indemnités.

- Des multiples réorganisations (SDP, SIS, voirie, SUE, etc.) ont eu lieu et les nouvelles formes de gestion doivent être cohérentes, uniformisées et répondre à une politique globale et équitable pour tous.
- Le système actuel est non seulement coûteux pour l'employeur, mais pose des problèmes majeurs pour la santé des collaborateurs. Une nouvelle politique en matière de gestion de l'absentéisme a récemment été introduite et doit pouvoir s'appuyer sur des références claires, et des mesures en faveur de la santé des collaborateurs (organisation des horaires de travail, gestion d'heures supplémentaires, etc.). Actuellement, dans certaines situations extrêmes pour la santé, les collaborateurs de la Ville peuvent être amenés à travailler jusqu'à 17h par jour.
- Le taux plus élevé que dans d'autres administrations de cas lourds de maladie a eu comme conséquence d'importantes augmentations de primes en 2006 (passage de 0,43 à 1,25 % entre 2005 et 2006). Elles ont été pourtant maîtrisées grâce à un programme d'amélioration présenté aux assureurs, dont font partie les modifications proposées dans le présent rapport.

La gestion des indemnités, l'organisation du travail et la maîtrise des heures supplémentaires sont aux yeux du Conseil communal des domaines indissociables, formant un tout cohérent.

Les modifications réglementaires proposées sont pour la plupart indispensables à la mise en place d'une organisation des services efficace et respectueuse des collaborateurs; pour quelques-unes, elles s'inscrivent dans la volonté de moderniser et d'harmoniser les processus en matière de gestion des ressources humaines. Si la Ville de La Chaux-de-Fonds ne peut pas systématiquement s'adapter au niveau d'autres collectivités en termes salariaux, le Conseil communal souhaite éviter d'accumuler du retard en ce qui concerne les autres facettes des conditions de travail et vous présente ainsi une série d'adaptations de la réglementation à l'évolution des modes de vie de notre société.

Enfin, la proposition de l'art. 52 ci-dessous fait suite au postulat que le Conseil général avait accepté lors de sa séance du 29 août 2005, demandant au Conseil communal d'examiner la possibilité de mieux reconnaître l'ancienneté des employés de la Ville. Pour rappel, le projet DECF a supprimé les gratifications et les primes liées à l'ancienneté des employés après 20 et 40 ans d'activité ininterrompue (moitié d'un salaire après 20 ans et un salaire complet après 40 ans). Ces prestations ont été dans une large mesure compensées par une meilleure prise en considération de l'âge (réduction du temps de travail à 50, respectivement 55 ans), qui n'offre toutefois aucune reconnaissance formelle de la fidélité à l'employeur.

## **Commentaires relatifs aux modifications du RGPA** (cf. arrêté et annexe 1 – comparatif)

### □ **Art. 31 – Durée du travail**

#### Remarque :

Proposition de changement de date à partir de laquelle naît le droit à la réduction du temps hebdomadaire de travail. Cette modification est introduite en compensation d'autres mesures plus restrictives.

### □ **Art. 50 - Heures supplémentaires & Art. 50bis – Heures majorées & Art. 50ter – Exceptions**

#### Remarque :

Modification concernant la notion d'heure supplémentaire et introduction de la distinction entre heure supplémentaire et heure majorée. Un changement des plages horaires majorées est également souhaité, afin de pouvoir atteindre les objectifs fixés dans le présent rapport.

### □ **Art. 52 - Prime d'ancienneté**

#### Remarque :

Réponse au postulat du 29 août 2005 (texte annexé), adopté par votre Conseil, concernant la reconnaissance de l'ancienneté et de la fidélité des employés communaux.

Les primes d'ancienneté seront accompagnées d'une lettre de remerciements et complétées d'un repas annuel avec le Conseil communal.

La prime récompensant l'ancienneté / la fidélité de l'employé envers son administration prend la forme d'un montant unique. A défaut, les bas salaires se verraient « pénalisés » par rapport aux hauts revenus, alors que le but n'est pas de valoriser le niveau de responsabilité ou la qualité des prestations.

De plus, le Conseil communal estime avoir déjà pris en considération l'âge des collaborateurs, comme l'indique l'art. 31, al.2 du RGPA, et propose cette reconnaissance symbolique de l'ancienneté. Cette proposition correspond à la demande faite en 2005 qui visait davantage l'aspect symbolique que l'aspect pécuniaire.

### □ **Art. 57 – Calcul des vacances**

#### Remarque :

Il s'agit d'une adaptation organisationnelle quant à la manière de calculer les vacances. La référence à l'année civile est pratiquée dans toutes les administrations et les entreprises privées.

De plus, l'actuel système « fabrique » des soldes de vacances à l'engagement, souvent impossible à prendre en plus du droit annuel habituel, obligeant l'employeur à les payer lors des départs ou des

retraites des employés. Il s'agit donc d'un coût pour l'employeur, sans bénéfice direct pour l'employé.

Le passage d'un système à l'autre se fera par différents modèles offerts aux collaborateurs : versement à la caisse de pensions, jours de vacances à reprendre dans un délai de 1 ou 2 ans ou paiement.

#### ▫ **Art. 59 – Congés spéciaux**

##### Remarques :

Les modifications proposées à l'art. 59 concernent les congés spéciaux et principalement leur adaptation aux nouveaux besoins découlant de l'évolution des modes de vie. Certaines d'entre elles constituent en outre un progrès en direction d'une meilleure égalité entre hommes et femmes sur le marché du travail.

#### **Objectifs visés par les modifications présentées**

- harmoniser les arrêtés et les directives en matière d'indemnités variables et ponctuelles et en ce qui concerne l'organisation du travail ;
- accroître la qualité de vie des collaborateurs, notamment par la compensation plus rapide et fréquente des heures accumulées pendant les périodes surchargées ;
- diminuer l'absentéisme, ainsi que la surcharge de travail reportée sur les collègues de travail et, par voie de conséquence, le niveau des primes des assurances ;
- diminuer les heures supplémentaires, par la mise en place d'horaires souples en lien avec les besoins spécifiques des services, tout en veillant au respect de la vie familiale et de la santé des collaborateurs ;
- introduire une reconnaissance juste des tâches particulières tout en supprimant les incitations négatives ;
- travailler durant 2008 avec un service pilote pour les changements d'horaires et l'annualisation du temps de travail – la voirie et le personnel des Espaces verts à l'exception du centre horticole – avant une application généralisée à l'administration communale dès 2009.

La flexibilité des horaires permet de mieux compenser les variations saisonnières et répond aux possibilités et aux besoins de l'administration. Elle vise à limiter les heures supplémentaires. La référence n'est plus la semaine, mais l'année de travail. En d'autres termes, la répartition du travail variera au cours de l'année en fonction des besoins, tant de l'employeur que de l'employé, dans le respect de la santé et avec l'objectif d'une meilleure qualité de vie. Ces variations n'ont aucune influence sur le salaire mensuel. La souplesse des horaires donne davantage de marge de manœuvre aux collaborateurs, mais accroît aussi leur responsabilité individuelle. Elle implique une meilleure communication et concertation entre collaborateurs et elle pose également des exigences plus élevées aux cadres et chefs de service, qui doivent planifier à l'avance le travail de leur personnel.

## **Consultations paritaires**

Les propositions du présent rapport ont été précédées de plusieurs séances de consultation et de négociation avec les représentants du personnel et en concertation étroite avec les chefs de service, dans le respect de l'art. 62 RGPA.

A la demande des organisations de personnel, les propositions que le Conseil communal envisageait de présenter à la fin du printemps avec les questions relatives aux conditions salariales introduites dans le budget 2008 n'ont été abordées qu'à la rentrée d'été 2007. La consultation s'est ensuite déroulée selon le calendrier suivant :

- 12 septembre : annonce de l'envoi des documents pour le 21 septembre ;
- 21 septembre : transmission des propositions du Conseil communal aux représentants du personnel ;
- 27 septembre : première séance prévue pour la négociation ;
- 22 octobre : deuxième séance prévue pour la négociation ;
- 7 novembre : troisième séance de négociation ;
- 30 novembre : dernière séance de négociation.

Durant toute cette période, divers échanges (entretiens téléphoniques, correspondances et entretien entre représentants syndicaux et membres du Conseil communal) sont en outre venus compléter les séances formelles prévues pour la négociation. De plus, une séance d'information à la voirie, service pilote concerné par la modification des indemnités hivernales et par l'assouplissement des horaires dès 2008, a eu lieu le 1<sup>er</sup> novembre.

Parfois difficiles, ces négociations ont permis d'aboutir le 30 novembre dernier à un accord avec la délégation syndicale sur les changements suivants :

- la durée du travail, art. 31 RGPA ;
- la distinction (précision) entre la notion d'heure supplémentaire et heure majorée ;
- la plage majorée à 50 % entre 22h et 6h, à 25 % entre 20h et 22h ainsi qu'entre 18h et 20h pour le travail effectué en service de piquet ;
- la définition des heures supplémentaires donnant droit à majoration dès la 48<sup>e</sup> heure par semaine – al. 1, art. 50 RGPA (modifié) ;
- les primes d'ancienneté, art. 52 RGPA ;
- le calcul des vacances, art. 57 RGPA ;
- les congés spéciaux, art. 59 RGPA ;
- la suppression des horaires différenciés été – hiver aux travaux publics (arrêté de la compétence du Conseil communal) ;

- l'introduction d'un horaire flexible en fin de matinée et en fin de journée pour les services des travaux publics dont les horaires actuels de référence ne sont pas inscrits dans la réglementation (arrêté de la compétence du Conseil communal) ;
- la durée maximale de 20 minutes à ajouter au crédit horaire pour les alarmes neige au titre de forfait de déplacement, en lieu et place du système actuel prenant en compte le temps effectif depuis l'alarme, avec d'importantes différences entre collaborateurs (arrêté de la compétence du Conseil communal) ;
- l'introduction d'un temps minimum de travail journalier, modulé en fonction de la situation du collaborateur (heures à reprendre ou non) et assorti de la possibilité de compenser les heures accumulées par la reprise sous forme de journées complètes planifiées (arrêté de la compétence du Conseil communal) ;
- la modification des indemnités pour le personnel communal (arrêté de la compétence du Conseil communal) ;
- la nouvelle organisation de travail, les indemnités et la majoration des heures pour le Service d'incendie et de secours (SIS) (arrêté de la compétence du Conseil communal).

Des garanties ont ainsi été fournies pour éviter toute forme de travail dit « sur appel » en fixant des bornes comme celles d'un horaire minimum journalier et maximum bimensuel. De plus, si la majoration des heures hors cadre habituel de travail est légèrement diminuée dans certaines circonstances, cette « perte » sera compensée par les augmentations prévues des indemnités variables. La planification du temps de travail adéquate permettant d'éviter ou de récupérer dans les plus brefs délais la fatigue générée par les services hivernaux sans attendre la période estivale constitue en outre un progrès indéniable.

Au demeurant, les propositions faites par le Conseil communal s'appuient sur des limites existantes au sein de l'administration communale (en particulier règlement de 1996 fixant l'horaire variable). Pour rappel, selon cet arrêté, le temps cadre peut aller jusqu'à 19h (art.3, al.4) et le temps de travail au cours d'une journée peut aller jusqu'à 10 heures (art. 7), avec dérogation possible sur décision du chef de service. Par conséquent, l'art. 50, al.1 fixant l'heure supplémentaire après la 48<sup>e</sup> heure hebdomadaire ne constitue pas une détérioration de la réglementation en vigueur.

Néanmoins, le Conseil communal s'est engagé envers les représentants syndicaux à procéder à des évaluations annuelles pour analyser les effets de la limite fixée à 48 heures par semaine. Ces évaluations permettront notamment d'évaluer l'impact sur l'organisation des services, la possibilité de reprendre effectivement en congés immédiats les heures accumulées en service de piquet et les conséquences éventuelles sur les effectifs. Les mesures permettant de libérer chaque collaborateur du service de piquet quelques jours par hiver seront également examinées dans ce cadre.

Au vu des délais très courts imposés par la durée des négociations, l'accord conclu avec la délégation syndicale n'a pas pu être ratifié avant l'adoption du rapport par le Conseil communal par une assemblée générale, seule à même d'engager le partenaire syndical. En conséquence, il a été convenu que si l'accord ne pouvait être ratifié par l'assemblée générale qui se tiendra avant la séance du Conseil général, le Conseil communal retirerait ce point de l'ordre du jour de la séance de décembre pour permettre une ultime séance de négociation. Dans tous les cas, le Conseil communal soumettra toutefois à votre Autorité des propositions de modifications du RGPA en janvier 2008 au plus tard.

Enfin, notre Conseil souhaite mettre une fois encore l'accent sur le fait que plusieurs des mesures proposées permettront, par exemple aux collaborateurs astreints au service hivernal, de se reposer davantage et plus rapidement durant la saison chargée, en diminuant la durée du travail par des congés plus fréquents, comme l'indique l'exemple de l'annexe 2.

### **Conséquences sur les finances**

Bien que ne relevant pas d'un programme d'économie, le projet garantit une bonne maîtrise de la gestion des heures supplémentaires et majorées et par conséquent des coûts indirects liés à la prise massive d'heures supplémentaires en été ou à leur paiement lors des départs.

Il est important de souligner que nombre de chantiers n'ont pu être effectués ces dernières années lors des périodes météorologiques clémentes pour les raisons invoquées ci-dessus.

La diminution du taux d'absentéisme devrait impliquer une réduction des coûts, à ce jour pourtant difficilement chiffrable.

Quant au changement de système de référence pour le calcul des vacances, il induira une charge supplémentaire de quelques centaines de milliers de francs à charge de l'exercice 2007, qui ne constitue toutefois qu'une anticipation de coûts qui interviendraient au cours des exercices suivants.

S'agissant avant tout d'une nouvelle organisation, aucun budget d'investissement n'est prévu.

### **Conséquences sur les ressources humaines**

Les modifications proposées n'induisent a priori pas de ressources supplémentaires. Néanmoins, elles ne sont pas exclues à terme s'il s'avère que les limitations du temps de travail introduites conduisent à des problèmes organisationnels.

Si la nécessité d'ouvrir des postes supplémentaires se révèle, ceux-ci seront toutefois motivés par la baisse des heures supplémentaires et dès lors compensés largement par elles, sans compter la réduction attendue du taux d'absentéisme et la baisse des primes d'assurances.

## **Rapprochement et collaborations avec Le Locle**

La Ville du Locle n'a pas introduit de modification fondamentale de son système de rémunération au cours des dernières années, à l'inverse de l'administration cantonale et de celles de la Ville de La Chaux-de-Fonds et de Neuchâtel.

La concertation subsiste néanmoins au sein de l'Entité neuchâteloise (3 Villes et Etat). L'administration cantonale a déjà introduit l'annualisation du temps de travail dans de nombreux services cantonaux et aucun système de majoration d'heures n'est en vigueur.

## **Éléments relatifs au développement durable**

En continuant dans la ligne fixée par le Conseil général de modernisation du système de gestion des ressources humaines, le présent rapport s'inscrit dans les objectifs du développement durable. Veillant à respecter la vie familiale et la santé des collaborateurs, les réformes proposées sont en accord avec la dimension sociale de la définition du développement durable.

## **Conclusion**

Le projet qui vous est soumis a été conduit depuis plus d'une année et constitue la suite approuvée à l'unanimité par votre autorité le 29 août 2005 dans le cadre de la nouvelle politique de rémunération. Il est aussi une suite logique de toutes les réformes en matière de ressources humaines déjà mises en place, et pour la plupart énumérées dans le chapitre *Introduction*.

Les adaptations proposées visent à une meilleure qualité de vie des collaborateurs et à une plus grande équité de traitement entre les services. Elles sont aussi mieux adaptées à l'évolution de notre société et préviennent la surcharge d'autres systèmes, comme ceux des assurances sociales et de la prévoyance professionnelle. Elles constituent également des mesures concrètes de prévention réduisant les risques liés à la maladie, aux accidents et aux invalidités professionnelles.

Compte tenu de ce qui précède, le Conseil communal est convaincu que les propositions qu'il soumet à votre approbation constituent une étape indispensable de l'amélioration des processus organisationnels de notre administration.

C'est dans cet esprit que nous vous prions, Madame la présidente, Mesdames les conseillères générales, Messieurs les conseillers généraux, de prendre acte du présent rapport, d'accepter le projet d'arrêté ci-dessous et de classer le postulat du Conseil général du 29 août 2005 relatif à la prise en compte des années de fidélité des collaborateurs.

AU NOM DU CONSEIL COMMUNAL

Le président  
Laurent Kurth

Le chancelier  
Sylvain Jaquenoud

- Annexes :
- Comparatif des dispositions actuelles avec celles projetées
  - Exemple concret d'horaire hivernal pour un employé de la voirie
  - Projet d'arrêté du Conseil communal concernant la durée et l'horaire de travail du personnel du service de la voirie et des espaces verts
  - Postulat du 29 août 2005 relatif à la prise en compte des années de fidélité des collaborateurs

LE CONSEIL GENERAL  
DE LA VILLE DE LA CHAUX-DE-FONDS

Vu un rapport du Conseil communal

arrête :

**Article premier :** *Le règlement général pour le personnel de l'administration communale du 10 novembre 1986 est modifié comme suit :*

**Art. 31 – Durée du travail**

<sup>1</sup>La durée annuelle du travail est fixée par le Conseil communal. Elle correspond à une moyenne hebdomadaire de 40h.

<sup>2</sup>La durée du travail est réduite pour les titulaires engagés au service de la commune depuis plus de 5 ans, de :

- a) 5 % à compter du 1er janvier de l'année de leur 50e anniversaire ;
- b) 10 % à compter du 1er janvier de l'année de leur 55e anniversaire.

Al. 3 : inchangé.

**Art. 50 - Heures supplémentaires**

<sup>1</sup>Est supplémentaire l'heure de travail effectuée et exigée par les besoins du service dépassant 48 heures par semaine effectuées les jours ouvrables du lundi au vendredi entre 6h et 20h, quel que soit le taux d'activité du fonctionnaire.

<sup>2</sup>Les heures supplémentaires sont compensées par un congé et ne peuvent donner lieu à une rétribution que dans des circonstances exceptionnelles reconnues par le Conseil communal.

**Art. 50bis - Heures majorées**

<sup>1</sup>Le temps de travail est bonifié de :

- a) 25% pour les heures supplémentaires au sens de l'art. 50 al. 1 ci-dessus ;
- b) 25% lorsqu'il est effectué le samedi ou entre 20h et 22h du lundi au vendredi ;
- c) 50% lorsqu'il est effectué le dimanche, un jour férié ou entre 22h et 6h du lundi au vendredi.

<sup>2</sup>Les bonifications de l'al. 1 let. b) et c) ci-dessus s'appliquent aussi aux interventions liées un service de piquet. La bonification de 25% débute toutefois dès 18h du lundi au vendredi.

<sup>3</sup>Les heures majorées ne sont pas rémunérées, mais enregistrées comme travail effectif.

<sup>4</sup>Lorsqu'une heure de travail est simultanément supplémentaire et majorée, il n'y a pas de cumul des bonifications, seule la plus favorable étant appliquée.

### **Art. 50ter - Exceptions**

<sup>1</sup>Les articles 50 et 50bis ci-dessus ne s'appliquent pas :

a) Aux cadres qui n'enregistrent pas leur temps de travail. Trois jours de congé sont octroyés annuellement à titre de compensation. Ils ne peuvent pas être reportés d'une année à l'autre, ni donner lieu à une rétribution en cas de départ. Le Conseil communal définit chaque année la liste des cadres communaux.

b) Aux fonctionnaires qui travaillent en équipe par rotation.

c) Aux fonctionnaires qui bénéficient d'une indemnité pour service prolongé.

<sup>2</sup>L'article 50bis ne s'applique pas aux fonctionnaires dont l'horaire normal de travail s'exerce totalement ou partiellement du lundi au vendredi entre 20h et 6h, ou le week-end et les jours fériés.

<sup>3</sup>Le Conseil communal règle les cas particuliers par voie d'arrêté.

### **Art. 52 - Prime d'ancienneté**

<sup>1</sup>Le fonctionnaire a droit une prime d'ancienneté de:

- a) CHF 1'000.- après 10 années consécutives de service ;
- b) CHF 1'500.- après 20 années consécutives de service ;
- c) CHF 2'000.- après 30 années consécutives de service ;
- d) CHF 2'500.- après 40 années consécutives de service.

<sup>2</sup>Dans tous les cas, la prime est déterminée au pro rata du taux moyen d'activité des dix dernières années.

<sup>3</sup>La prime est versée le mois suivant l'ouverture du droit.

### **Art. 57 – Calcul des vacances**

<sup>1</sup>La période de référence est l'année civile.

