

Aménagement du temps de travail au sein de l'Administration communale

Réponse aux motions de Mme Christiane Pilet ainsi que de MM. Jacques Balleneger, Léopold Bavaud, Michel Cornut et Pierre-Yves Maillard

Rapport-préavis N° 161

Lausanne, le 13 juillet 2000

Madame la présidente, Mesdames, Messieurs,

1. Objet du préavis

Plusieurs motions relatives à l'organisation du travail au sein de l'administration communale ont été déposées au cours des dernières années. Elles poursuivent deux grands objectifs : assouplir les conditions de travail — y compris en matière de retraite anticipée — de manière à mieux tenir compte des besoins et souhaits des collaborateurs¹ et créer des conditions permettant à de nouvelles personnes d'accéder à un emploi rétribué.

En matière d'assouplissement des conditions de travail, la Municipalité décrit l'évolution survenue durant les quarante dernières années au sein de l'administration communale. Elle évoque notamment la réduction de l'horaire hebdomadaire ainsi que des mesures telles que le travail à temps partiel, la flexibilisation de l'horaire quotidien, l'introduction de congés spéciaux et l'aménagement des statuts de la CPCL. Elle présente les "gisements" encore exploitables en termes d'adaptation des conditions de travail aux besoins des

¹ Afin de ne pas alourdir la rédaction, on a renoncé à recourir à une formulation "épicène"

collaborateurs et propose deux nouvelles mesures : l'assouplissement de la distribution annuelle de l'horaire de travail et la réduction du taux d'activité en fin de carrière.

La situation est moins favorable en ce qui concerne les possibilités d'engager de nouveaux collaborateurs. La structure de l'administration communale, l'organisation interne de ses services, les compétences professionnelles exigées de la part du personnel, les impératifs techniques et financiers de la CPCL ainsi que l'état des finances lausannoises constituent autant d'obstacles majeurs à la mise en œuvre des propositions les plus radicales formulées par les auteurs des motions.

La Municipalité renonce par conséquent à ramener graduellement à trente-cinq heures la durée hebdomadaire du travail et à convertir cette diminution en nouveaux emplois. Elle propose de s'en tenir aux compensations rendues possibles par les mesures d'assouplissement de l'horaire de travail (tout particulièrement la réduction du taux d'activité en fin de carrière).

La Municipalité propose en outre de ne pas aller au delà des dispositions actuelles des statuts de la CPCL fixant à 60 ans (respectivement à 55 ans pour les assurés de la catégorie B) l'âge à partir duquel il est possible de prendre une retraite anticipée.

L'impact des mesures envisagées par la Municipalité sur l'effectif du personnel est impossible à estimer puisqu'il dépend du succès qu'elles rencontreront auprès des collaborateurs de l'administration communale. Quant aux conséquences financières des propositions municipales, elles devraient être minimales puisque réduction du taux d'activité en fin de carrière et engagements concomitants de nouveaux collaborateurs devraient a priori se compenser.

2. Table des matières

1. Objet du préavis	1
2. Table des matières	2
3. Préambule	3
4. Rappel des motions	4
4.1 Motion de Mme Christiane Pilet.....	4
4.2 Motion de M. Michel Cornut.....	4
4.3 Motion de M. Pierre-Yves Maillard.....	4
4.4 Motion de M. Jacques Ballenegger.....	5
4.5 Motion de M. Léopold Bavaud.....	5
5. Evolution des conditions de travail dans l'administration communale	5
5.1 Horaire hebdomadaire et échelle des traitements	5
5.2 Temps partiel	6
5.3 Autres mesures d'assouplissement	7
5.4 Attentes des collaborateurs	8
6. Obstacles à la modification des conditions de travail prévalant au sein de l'administration communale	8
6.1 Structure de l'administration communale.....	9

6.2 Compétences professionnelles et situation du marché de l'emploi	9
6.3 Situation économique générale	9
6.4 Situation actuelle de la CPCL	10
6.5 Attentes des collaborateurs	10
7. Propositions municipales	11
7.1 Assouplissement de la distribution annuelle de l'horaire de travail	11
7.2 Réduction du taux d'activité en fin de carrière.....	12
7.3 Développement du travail à temps partiel.....	12
7.4 Extension du régime des vacances supplémentaires non rétribuées	13
8. Conséquences des nouvelles mesures proposées par la Municipalité.....	13
9. Réactions des associations du personnel.....	13
10. Réponse aux motions	13
10.1 Motion de Mme Christiane Pilet.....	13
10.2 Motion de M. Michel Cornut	13
10.3 Motion de M. Pierre-Yves Maillard.....	14
10.4 Motion de M. Jacques Ballenegger.....	14
10.5 Motion de M. Léopold Bavaud.....	14
11. Conclusions.....	14

3. Préambule

L'influence que la Municipalité peut exercer sur le niveau du chômage à travers sa propre gestion des ressources humaines représente une question extrêmement complexe. Elle implique la prise en compte de nombreux paramètres au nombre desquels figurent notamment :

- les conditions actuelles de travail au sein de l'administration communale ainsi que les possibilités de les modifier,
- diverses exigences légales (en particulier dans le domaine du droit de la prévoyance professionnelle),
- les impératifs auxquels doit se soumettre l'administration communale (qualité des prestations, organisation du travail, etc.),
- l'environnement économique (conditions de travail prévalant ici et maintenant),
- les caractéristiques des demandeurs d'emploi.

La Municipalité rappelle au surplus que les conditions de travail dans l'administration communale concernent des hommes et des femmes dont les attentes s'expriment à l'échelon individuel ou par l'intermédiaire d'associations de travailleurs et que toute modification apportée au cadre réglementaire devrait, autant que faire se peut, obtenir leur accord.

4. Rappel des motions²

4.1 Motion de Mme Christiane Pilet

Déposée le 2 mars 1993 et développée le 16 du même mois³, cette motion poursuit l'objectif final *de répartir différemment les revenus et les richesses produits par une quantité de travail toujours plus limitée et d'ouvrir pour chacun le temps libéré aux activités de solidarité, de connaissance, de créativité qui sont, elles, sans limite*. Pour atteindre ce but, elle propose à la Municipalité d'intervenir à court terme en encourageant le travail à temps partiel au sein de l'administration communale (éventuellement en partageant un poste entre plusieurs personnes⁴) ainsi qu'en facilitant les départs anticipés à la retraite. A plus long terme, elle suggère d'évaluer la disposition des collaborateurs à réduire leur temps de travail (en principe sans compensation financière). Elle demande en outre d'accélérer l'introduction du travail à temps partiel, en mettant en particulier systématiquement au concours des postes à temps partiel lors du renouvellement des postes à plein-temps. N'excluant pas la persistance du chômage, Mme Pilet propose au surplus, en dernier recours, de réduire autoritairement le temps de travail des collaborateurs encore occupés à plein temps. Enfin, elle évoque la possibilité d'étendre la pratique des congés sabbatiques de longue durée⁵. Soumise à l'examen d'une commission du Conseil communal, la motion de Mme Pilet a été renvoyée le 1^{er} juin 1993 à la Municipalité pour étude et rapport⁶.

4.2 Motion de M. Michel Cornut

Déposée le 24 octobre 1995⁷ et développée le 21 novembre de la même année⁸, cette motion a été soumise à une commission qui a rapporté à son sujet en date du 19 mars 1996⁹. Après discussion, votre Conseil a décidé de la renvoyer à la Municipalité pour étude et rapport.

Se référant au désaccord survenu entre Conseil communal et Municipalité à propos de l'article 28 des statuts de la CPCL¹⁰, le motionnaire observe qu'une retraite anticipée assortie d'une réduction correspondante de rente est statutairement possible mais qu'aucun chiffre n'a été articulé à ce sujet par la Municipalité. Fort de ces constats, il demande à la Municipalité de présenter l'échelle des pensions applicable aux collaborateurs de l'administration communal qui décideraient de prendre une retraite anticipée après trente-cinq années de service mais sans pour autant avoir atteint l'âge de la retraite facultative prévu aux articles 28 a) et b) des statuts de la Caisse de pensions.

4.3 Motion de M. Pierre-Yves Maillard

Déposée le 3 septembre 1996 et développée le 8 octobre de la même année¹¹, cette motion préconise la création de nouveaux emplois au sein de l'administration communale grâce à la réduction progressive de la

² Par ordre chronologique

³ Bulletin du Conseil communal, 1993, Tome 1, pp. 413 et 586 ss

⁴ Le *job sharing* anglo-saxon

⁵ Six mois au moins

⁶ Bulletin du Conseil communal, 1993, Tome 1, pp. 965 ss

⁷ Bulletin du Conseil communal, 1995, Tome 2, p. 835

⁸ Bulletin du Conseil communal, 1995, Tome 3, pp. 1380 ss

⁹ Bulletin du Conseil communal, 1996, Tome 1, pp. 686 ss

¹⁰ Le rapport-préavis no 123, du 6 janvier 2000, présente un résumé succinct de cette affaire (cf. ch. 4.1)

¹¹ Bulletin du Conseil communal, 1996, Tome 2, pp. 289 et 518 ss

durée hebdomadaire du travail jusqu'à trente-cinq heures. L'originalité de cette motion réside dans le fait que cet abaissement n'est pas accompagné d'une diminution proportionnelle des salaires. L'opération — qui devrait être financièrement neutre pour l'employeur — prévoit en effet que le financement des emplois ainsi créés¹² s'opère par la non-indexation des traitements, la diminution de seize à quinze pour cent de la contribution d'employeur à la CPCL et l'utilisation des économies dégagées par la démarche Perspectives 2001. Soumise à l'examen d'une commission, la motion Maillard a été renvoyée à la Municipalité le 29 avril 1997 pour étude et rapport¹³.

4.4 Motion de M. Jacques Ballenegger

Déposée le 24 septembre 1996 et développée le 8 octobre de la même année¹⁴, cette motion demande à la Municipalité de réduire en principe le taux d'activité des nouveaux collaborateurs (quatre-vingts pour cent ou moins¹⁵) dans tous les services de l'administration communale où l'organisation du travail n'aura pas à souffrir de cette manière de procéder. Elle a été renvoyée directement à la Municipalité pour étude et rapport.

4.5 Motion de M. Léopold Bavaud

Déposée le 25 mars 1997 et renvoyée séance tenante à la Municipalité, cette motion¹⁶ demande d'abaisser — sans préciser de combien — l'âge de la retraite facultative actuellement fixé à 60 ans. Conscient des conséquences financières de cette proposition, l'auteur de la motion exige cependant que les emplois laissés vacants par les personnes prenant une retraite anticipée soient impérativement attribués à de nouveaux collaborateurs et que l'employeur "Commune de Lausanne" compense la différence entre les primes de prévoyance professionnelle versées pour les retraités concernés et celles payées par les collaborateurs appelés à les remplacer.

5. Evolution des conditions de travail dans l'administration communale

Au fil du temps, les municipalités qui se sont succédé à l'Hôtel de ville ont pris des mesures qui ont très sensiblement assoupli les conditions de travail du personnel communal (durée hebdomadaire, découpage de la journée de travail, vacances, travail à temps partiel, etc.). Ces dispositions limitent aujourd'hui les possibilités d'action de la Municipalité dans le sens où une partie importante des gains en souplesse et de leur impact sur l'effectif du personnel ont déjà été réalisés.

5.1 Horaire hebdomadaire et échelle des traitements

Il y a cinquante ans, la durée hebdomadaire du travail au sein de l'administration communale était fixée à quarante-quatre heures trente. Plusieurs réductions lui ont été apportées depuis lors : quarante-deux heures

¹² Quatre-vingts par heure de travail retranchée à l'horaire hebdomadaire selon l'auteur de la motion

¹³ Bulletin du Conseil communal, 1997, Tome 1, pp. 362 ss

¹⁴ Bulletin du Conseil communal, 1996, Tome 2, pp. 334 et 459 ss

¹⁵ Des exceptions demeurant admissibles pour les personnes ayant des charges de famille

¹⁶ Bulletin du Conseil communal, 1997, Tome 1, pp. 276-277

trente à partir du 1^{er} janvier 1978, quarante-et-une heures un quart à partir du 1^{er} janvier 1986 et enfin quarante heures à partir du 1^{er} janvier 1992.

Les réductions successives du temps de travail n'ont entraîné aucune diminution des salaires. Au contraire, ceux-ci ont été revalorisés à plusieurs reprises au cours des trois dernières décennies : un pour cent en 1966, six pour cent en 1970 et trois pour cent en 1982. Par ailleurs, un treizième salaire a été alloué en deux étapes : une première moitié en 1971 et l'autre en 1972. Le versement de cette allocation représentait une revalorisation de huit un tiers pour cent du salaire annuel. D'autres améliorations ont été apportées par la suite, notamment par le biais de l'extension des prestations de la CPCL (qui constitue un salaire différé). En 1980, l'accès à une classe supplémentaire de traitement a été rendu possible pour les collaborateurs demeurés cinq ans au plafond de leur classe terminale, ce qui représentait bel et bien une augmentation potentielle de traitement. Dans un même ordre d'idées, une nouvelle échelle des traitements est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1989. Si les minima de chacune de ses classes restaient inchangés, les maxima étaient en revanche revalorisés dans une fourchette de deux à dix pour cent, provoquant de fait une augmentation des salaires étalée dans le temps. A partir de cette dernière adaptation, seule l'indexation à l'indice des prix à la consommation a pu faire varier l'échelle des traitements.

5.2 Temps partiel

La Municipalité a depuis longtemps cherché à adapter les conditions de travail au sein de l'administration communale. A cet égard, le temps partiel offre une réponse adéquate aux besoins d'une proportion croissante de collaborateurs. Il s'agit notamment de femmes qui peuvent concilier plus aisément vie privée et vie professionnelle grâce à cette organisation du travail.

Les plans sectoriels ont joué un rôle important dans la prise de conscience des possibilités d'emploi à temps partiel. Introduits suite à l'adoption du rapport-préavis N° 192, du 2 octobre 1992¹⁷, ils se présentent sous la forme d'un rapport portant notamment sur la prévision des départs à la retraite et les possibilités d'occupation à temps partiel et de partage du temps de travail existant dans le service concerné. De plus, la Municipalité exige un examen préalable des possibilités de fractionner les postes à repourvoir. Les annonces de mise au concours mentionnent fréquemment que tel est le cas.

En 1990, 20,3% des collaborateurs de l'administration communale étaient employés à temps partiel. En 1998, cette proportion était passée à 23,6%. Le tableau 1 indique que le nombre des emplois à temps partiel croît plus fortement que celui des postes (en équivalent plein-temps).

Tableau 1 : Evolution de l'effectif des postes de travail (équivalent plein-temps) et de l'effectif des collaborateurs de l'administration communale lausannoise

	1990	1998	Croissance
Nombre de postes de travail (équiv. plein-temps)	3 250	3 340	+ 2,8 %
Effectif	3 634	3 758	+ 3,4 %

Par rapport à d'autres employeurs, la Commune peut sembler moins ouverte au travail à temps partiel (tableau 2), cette situation étant particulièrement marquée en ce qui concerne les collaborateurs de sexe masculin. Ces constats doivent toutefois être nuancés en rappelant que le temps partiel est souvent lié à des emplois précaires, nettement moins fréquents dans les administrations publiques que dans le secteur privé. Par ailleurs, le temps partiel se rencontre plus fréquemment dans l'enseignement et les secteurs de la santé et

¹⁷ Situation de la femme dans l'administration communale et promotion de l'égalité des chances. Réponses aux motions de Mme Isabelle Zuppiger et de Mme Odile Jaeger. Bulletin du Conseil communal, 1993, Tome 1, pp. 295 ss

de la vente. Or aucune de ces professions n'est représentée dans l'administration communale¹⁸. Il est enfin possible que les chiffres ci-dessous reflètent, dans une certaine mesure, une tradition d'emploi à plein temps propre à l'administration communale lausannoise.

Chaque médaille possédant son revers, il est nécessaire de rappeler que, si le temps partiel permet de répondre à des attentes personnelles en matière d'organisation du temps de travail, il n'en est pas moins discriminant à certains égards. En effet, la réduction du taux d'activité entraîne non seulement des répercussions sur le revenu (qui est réduit en proportion) ; elle peut également avoir des conséquences sur les promotions hiérarchiques (plus lentes) ou sur la formation continue (plus difficile à suivre).

Tableau 2 : Travail à temps partiel dans l'administration lausannoise, dans le canton de Vaud et en Suisse en 1997

	Total	Femmes	Hommes
Administration communale lausannoise	22,7 %	57,9 %	4,7 %
Vaud (secteurs public et privé)	27 %	50 %	9 %
Suisse (secteurs public et privé)	30 %	57 %	9 %

Note : Pour les données vaudoises et suisses, source : OFS, enquête suisse sur la population active 1991-1998. Par personnel travaillant à temps partiel, on entend, selon la définition du BIT, toute personne occupée à moins de 90 % de l'horaire de l'entreprise

5.3 Autres mesures d'assouplissement

D'autres mesures orientées vers l'adaptation des conditions de travail aux besoins des collaborateurs ont été progressivement introduites. Certaines n'entraînent aucune conséquence sur l'effectif du personnel. En revanche, quelques-unes peuvent provoquer des économies a priori utilisables pour financer l'engagement de nouveaux collaborateurs¹⁹ voire imposer l'engagement de personnel.

Mesures dépourvues d'impact sur l'effectif du personnel

- **Horaire flexible** : A l'heure actuelle, l'horaire journalier (à plein temps) comprend une tranche de cinq heures trente durant laquelle les collaborateurs doivent être impérativement au travail (de 08.00 h. à 11.30 h. et de 14.00 h. à 16.00 h.) ainsi qu'une tranche de deux heures trente qu'ils placent à leur guise autour du temps "bloqué". Le personnel a la faculté de changer d'horaire. Le recours à des horloges de contrôle ("timbreuses") a encore introduit un surcroît de souplesse dans les services où elles sont installées.
- **Annualisation circonscrite du temps de travail** : Dans certains services confrontés à d'importantes variations saisonnières du volume d'activité²⁰, la période de référence n'est plus la journée (8 heures) ou la semaine (40 heures) mais l'année²¹. Cette manière de procéder permet de compenser durant la "saison morte" les heures excédentaires accomplies en période de pleine activité. Les collaborateurs ont l'obligation de se soumettre à cette organisation particulière du temps de travail dictée par les besoins du service.

¹⁸ A l'exception des quelques infirmières du Service de santé des écoles

¹⁹ Dans l'hypothèse d'une opération financièrement neutre

²⁰ C'est notamment le cas du Service des parcs et promenades ou de celui des affaires sportives

²¹ Une instruction administrative fixe chaque année le nombre d'heures correspondant à un emploi à plein temps (environ 2 000)

- Congés spéciaux de courte durée : L'art. 53, al. 2 RPAC prévoit l'octroi de tels congés notamment pour s'occuper d'affaires de famille (mariage, décès, déménagement), soigner un enfant malade, donner des cours à des apprentis ou fonctionner en qualité d'expert à des examens scolaires.
- Perfectionnement en cours d'emploi : L'art. 66, al. 1-4 RPAC prévoit l'octroi de facilités (temps nécessaire, prise en charge totale ou partielle de la finance d'inscription) au personnel qui fréquente des cours utiles à l'exercice de la fonction.

Mesures permettant de réaliser des économies susceptibles de déboucher sur des engagements

- Vacances supplémentaires non payées : En application de l'art. 50 RPAC, l'administration communale offre la possibilité de prendre une ou deux semaines supplémentaires de vacances non payées. L'effectif des collaborateurs ayant bénéficié de tels congés n'a cessé d'augmenter, passant de 98 personnes en 1995 à 136 en 1998 (+ 39 %). Il en est résulté, pour les finances communales, des économies passant de 191 300 francs en 1995 à 252 900 francs en 1998. Pour le moment, ces congés supplémentaires ne sont accordés que dans la mesure où ils ne perturbent pas le bon fonctionnement des unités administratives concernées. Les montants économisés n'ont donc pas servi à engager des collaborateurs supplémentaires ou des auxiliaires.
- Congé parental : L'art. 54 RPAC prévoit l'octroi d'une période de congé non rétribué durant laquelle le bénéficiaire jouit d'une garantie d'emploi. La réintégration dans le poste occupé avant le congé n'est toutefois pas assurée. En cas de nécessité, le collaborateur absent est remplacé par un auxiliaire. De ce fait, l'octroi d'un congé parental ne débouche pas forcément sur une économie.

Mesures nécessitant de procéder à des engagements supplémentaires

Il s'agit avant tout du partage du temps de travail, domaine où les expériences sont encore rares au sein de l'administration communale. Par opposition au temps partiel, ces mesures sous-entendent un certain nombre de règles pour gérer le partage des ressources. Il s'agit d'une solution cohérente propre à un groupe de partage et négociée entre l'employeur et l'ensemble des collaborateurs concernés. L'Office régional de placement offre un bon exemple d'application d'un tel dispositif : trois conseillers se sont partagé l'ensemble des dossiers de deux postes à plein temps en travaillant respectivement à 80 %, 70 % et 50 %. Aucun bureau supplémentaire n'a été aménagé. Une personne a été désignée pour occuper le rôle de "nomade". Elle se déplace chaque jour d'un bureau à l'autre, amenant avec elle ses dossiers, stockés dans un chariot à roulettes. Toutes les mesures ont été prises pour organiser l'information, la desserte téléphonique ou les présences aux séances plénières.

5.4 Attentes des collaborateurs

Réalisée en 1998, l'enquête GePeL²² indique que près de trois quarts des personnes travaillant dans l'administration communale lausannoise se déclarent satisfaites — à quatre-vingts pour cent et plus — de leurs conditions de travail. Il n'est pas douteux que les mesures d'aménagement du temps de travail évoquées plus haut contribuent à expliquer ce sentiment de satisfaction générale

²² Gestion du personnel de l'administration communale de Lausanne

6. Obstacles à la modification des conditions de travail prévalant au sein de l'administration communale

Ainsi que la Municipalité le rappelle dans le préambule de ce rapport-préavis, plusieurs facteurs limitent de manière plus ou moins stricte les possibilités de modifier les conditions de travail du personnel communal dont disposent les autorités communales.

6.1 Structure de l'administration communale

La taille, la spécialisation et l'étanchéité des unités administratives forment un premier groupe d'obstacles. En fonction des missions qui leur sont attribuées, les unités²³ formant l'administration communale emploient souvent du personnel possédant un profil professionnel particulier. Même si l'on reconnaît aux collaborateurs un certain niveau de polyvalence et de bonnes capacités d'adaptation, il n'en demeure pas moins malaisé de partager des forces de travail entre plusieurs unités. Or des mesures telles que la diminution de l'horaire hebdomadaire de travail soulèvent justement ce problème puisqu'il faudrait additionner les fractions de poste "récupérées" dans plusieurs unités administratives — souvent de dimensions modestes — pour obtenir des postes à plein-temps ou des fractions de poste susceptibles d'intéresser des demandeurs d'emploi sans pouvoir ensuite redistribuer ces nouveaux collaborateurs au prorata de l'apport de chaque unité concernée, faute de trouver des candidats suffisamment polyvalents.

6.2 Compétences professionnelles et situation du marché de l'emploi

L'administration communale fournit des prestations qui nécessitent généralement que ses collaborateurs bénéficient de solides compétences professionnelles. Les secteurs où il est possible d'employer du personnel peu ou pas qualifié se raréfient. Or le chômage est en train de connaître une mutation sensible et les employeurs qui s'adressent aux offices régionaux de placement doivent désormais constater qu'une proportion élevée de demandeurs d'emploi ne disposent pas des compétences requises pour prendre rapidement un emploi. Dans certains secteurs, le manque de main d'œuvre constitue la règle et les personnes qui perdent leur emploi ne font qu'un bref passage au chômage avant de retrouver du travail. La Municipalité constate qu'elle n'est pas en mesure, par le biais de sa propre gestion des ressources humaines, d'apporter une réponse déterminante aux problèmes des personnes dont le chômage se prolonge. Elle peut en revanche contribuer à renforcer l'employabilité de certains demandeurs d'emploi dans le cadre spécifique des mesures prévues par la LACI²⁴ ou par des mesures particulières (cf. rapport-préavis no 128, du 3 février 2000, "Création d'un programme communal d'emplois temporaires"). Elle ne manque pas de s'y employer.

6.3 Situation économique générale

A l'échelon local voire cantonal, l'administration communale n'est qu'un employeur parmi de nombreux autres. Même si les obstacles évoqués sous chiffre 5.2 n'existaient pas, elle ne pourrait supporter seule le fardeau du chômage. Décider unilatéralement de réduire de manière très sensible la durée hebdomadaire du travail de son personnel serait en outre probablement mal interprété, non seulement par le secteur privé mais également par les autres administrations publiques qui emploient du personnel à Lausanne ou ailleurs. A cet égard, la situation française est particulièrement parlante puisque c'est sur l'ensemble du territoire national que s'appliquera — à terme — le régime des trente-cinq heures hebdomadaires.

²³ Services, mais également offices, bureaux ou autres subdivisions

²⁴ Loi sur l'assurance chômage et l'indemnité en cas d'insolvabilité

6.4 Situation actuelle de la CPCL

Le rapport-préavis N° 123, du 6 janvier 2000²⁵, fait état des difficultés que connaît actuellement la CPCL et présente les mesures prévues pour y remédier. En substance, ces problèmes tiennent au fait que le degré de couverture n'atteint que 46% alors qu'il devrait s'élever, à dire d'expert, à 60% au moins. L'une des causes majeures de cet état de fait réside dans la dégradation du rapport démographique (rapport entre assurés actifs et assurés pensionnés). Dans un tel contexte, la CPCL ne peut pas accepter des mesures susceptibles de péjorer encore sa situation à long terme et grevant au surplus l'ensemble de ses affiliés d'une lourde hypothèque.

La situation délicate de la CPCL a notamment incité la Municipalité à renoncer à donner suite aux propositions contenues dans les motions Bavaud et Cornut évoquées plus haut²⁶ et portant avant tout sur l'abaissement de l'âge de la retraite anticipée des affiliés. En effet, ces mesures auraient non seulement entraîné des conséquences importantes et durables sur le montant des rentes versées aux personnes choisissant de prendre une retraite anticipée²⁷ mais elles auraient au surplus entraîné, pour la CPCL, un manque à gagner relativement important²⁸ qui n'aurait pu être compensé que par une augmentation du taux de cotisation, exigence qui avait déjà été rappelée dans le rapport-préavis no 40, du 26 août 1994²⁹ ou par un apport "unilatéral" de fonds de la part de la caisse communale, opération peu opportune dans l'actuelle situation financière de la commune de Lausanne.

Considérant que ces contraintes étaient connues du Conseil communal, la Municipalité n'en a pas fait explicitement mention dans le rapport-préavis N° 123, du 6 janvier 2000. Ayant dû constater que ces informations avaient pu échapper à certains membres de l'organe délibérant, elle les rappelle brièvement ici et renvoie pour plus de détail aux explications fournies en 1994.

6.5 Attentes des collaborateurs

La rétribution constitue une dimension fondamentale de ce que le travailleur attend de son activité professionnelle. Les revenus de son travail ont une incidence directe sur son niveau de vie. Leur évolution supputée nourrit ses projets et détermine souvent des engagements durables³⁰. Toute diminution imprévue est susceptible de provoquer une crise et, à la limite, de le placer pour longtemps dans une situation où ses ressources ne seront plus en mesure de lui permettre de subvenir à ses besoins. Ce risque est encore accusé dans les sociétés développées où l'épargne est organisée sur des bases qui ne font pratiquement plus appel à l'initiative individuelle³¹ et où rares sont ceux qui constituent des économies en prévision des mauvais jours.

Plusieurs propositions formulées dans les motions évoquées à la section 3 du présent rapport-préavis ("rappel des motions en cause") aboutiraient à limiter les gains des collaborateurs de l'administration communale, que ce soit de manière immédiate (c'est notamment le cas de la proposition d'imposer une réduction du temps de travail évoquée dans les motions Pilet et Ballenegger) ou différée (non-indexation des traitements et réduction de la contribution d'employeur à la prévoyance professionnelle mentionnées dans la motion

²⁵ Bulletin du Conseil communal, 2000, Tome 1, en préparation

²⁶ Cf. ch. 4.2 et 4.5

²⁷ Le rapport-préavis no 40, du 26 août 1994, compare la situation d'un retraité de 57 ans ayant cotisé durant 35 ans et celle de la même personne prenant sa retraite à 60 ans, après 38 ans d'activité. Pour un salaire assuré de 60 000 francs, la rente annuelle passe de 29 750 francs à 54 920 francs (cf. Bulletin du Conseil communal, 1994, Tome 2, p. 1104)

²⁸ Directement fonction du succès qu'aurait rencontré cette disposition

²⁹ Cf. ch. 6.2, Bulletin du Conseil communal, 1994, Tome 2, pp. 1104-1105

³⁰ Taille de la famille, choix d'un logement, achats à crédit de biens plus ou moins durables, etc.

³¹ On pense ici aux divers piliers de la protection sociale qui protègent des conséquences financières de la réalisation de certains risques

Maillard). Il n'est pas douteux que leur concrétisation se heurterait à tout le moins à la résistance de ceux dont le budget n'est pas en état de supporter la moindre compression ou qui nourrissent des projets articulés autour d'augmentations de salaires supputées. A certains égards, les motionnaires paraissent souhaiter que la Ville de Lausanne se montre solidaire des personnes éprouvant de la difficulté à accéder à l'emploi en en faisant supporter le prix à ses collaborateurs.

7. Propositions municipales

Soucieuse de tirer parti de toutes les possibilités d'adapter les conditions de travail prévalant dans l'administration communale aux besoins de ses collaborateurs, la Municipalité a décidé de faire de l'aménagement du temps de travail l'un des thèmes de l'opération GePeL. Sans attendre les résultats définitifs de celle-ci, elle décrit ci-dessous un train de mesures appelées à compléter celles rappelées dans les sections précédentes du rapport-préavis. Il va sans dire que ces nouvelles propositions tiennent également compte des besoins des Lausannois et des contraintes de l'activité administrative. Quelques-unes d'entre elles sont potentiellement créatrices d'emploi.

7.1 Assouplissement de la distribution annuelle de l'horaire de travail

Appliqué avec souplesse (cf. section 4.3, "horaire flexible"), le régime des huit heures quotidiennes de travail permet de répondre à l'essentiel des impératifs de l'activité administrative et des besoins des collaborateurs. Des exceptions subsistent cependant. Elles tiennent pour l'essentiel aux variations des besoins en temps libre des collaborateurs et à la distribution irrégulière du volume de travail au cours du temps.

Des dispositions permettant de moduler la répartition de la durée annuelle du travail (cf. section 4.3, "annualisation circonscrite du temps de travail") sont actuellement appliquées dans un nombre restreint de services. Elles renvoient pour l'essentiel à des contraintes liées à leurs missions³². Elles pourraient toutefois être envisagées de manière plus étendue (toucher un plus grand nombre d'unités), moins collective (passer d'horaires imposés à l'entier du personnel d'une subdivision à quelques collaborateurs seulement, voire à un seul) et se voir déconnectées des variations saisonnières de l'activité pour s'appliquer à des modifications plus rapides du volume de travail (quotidiennes ou hebdomadaires). En outre, elles pourraient tenir compte prioritairement des besoins des collaborateurs.

Fort de ces constats, la Municipalité a décidé d'admettre une organisation du travail selon laquelle un collaborateur pourra temporairement dépasser l'horaire quotidien et utiliser les heures ainsi capitalisées pour réduire son temps de présence à d'autres moments. Un tel assouplissement doit être clairement distingué du régime des heures supplémentaires³³. Il s'inscrit dans le cadre d'une négociation au sein de l'unité administrative. S'il s'articule avant tout autour du souhait d'un ou de plusieurs collaborateurs de moduler leur horaire de travail en fonction de leurs besoins personnels, il n'exclut évidemment pas la prise en compte des impératifs administratifs. C'est ainsi qu'aucun allègement d'horaire ne sera accordé à des moments où la présence de la totalité de l'effectif est requise et que l'allongement de l'horaire quotidien ne devra en aucun cas correspondre à de simples heures de présence.

En introduisant ce surcroît de souplesse dans la gestion de la durée quotidienne du travail, la Municipalité pense répondre encore mieux aux besoins des collaborateurs qui souhaitent disposer temporairement de

³² Désir de l'employeur de répondre efficacement aux besoins de la population sans devoir engager des effectifs pléthoriques et sans recourir à des auxiliaires employés sur une base saisonnière.

³³ Celui-ci subsistera pour absorber des pointes de travail non prévisibles dont l'exécution est ordonnée par le chef de service

congés plus étendus pour leurs activités extra-professionnelles et qui sont prêts à augmenter leur temps de présence à d'autres moments. Accessoirement, elle estime que cette mesure contribuera aussi à une adaptation plus fine de l'administration aux impératifs de ses missions.

Cette mesure d'assouplissement n'entraînera aucun engagement supplémentaire. Elle ne nécessite aucune modification du Règlement pour le personnel de l'administration communale (RPAC). Elle est de stricte compétence municipale. Elle nécessitera un effort particulier d'information auprès des collaborateurs ainsi qu'auprès des cadres de l'administration. Il importe en effet que chacun d'entre eux connaisse cette nouvelle possibilité tout en mesurant exactement les limites³⁴.

7.2 Réduction du taux d'activité en fin de carrière

La Municipalité émet l'hypothèse qu'un certain nombre de collaborateurs parvenant au terme de leur carrière pourraient envisager de réduire leur taux d'activité. Les dernières années d'activité professionnelle sont en effet celles durant lesquelles les traitements tendent vers le maximum autorisé par la collocation de la fonction occupée. Simultanément, elles correspondent souvent à une période de la vie où les charges (notamment familiales) tendent vers leur niveau le plus bas. La combinaison de ces éléments permet de supporter une réduction de ressources. Le souci demeure cependant de ne pas hypothéquer l'avenir et de ne pas réduire ses revenus de rentier par une diminution sensible des cotisations de prévoyance professionnelle.

La Municipalité se propose de faciliter le retrait progressif de l'activité professionnelle en offrant la possibilité aux collaborateurs intéressés de maintenir les cotisations de prévoyance professionnelle à leur niveau antérieur, de manière à ce que la réduction du taux d'activité ne corresponde pas à une pénalisation durable en diminuant la rente versée par la Caisse de pensions. Dans cette hypothèse, Municipalité et collaborateur continueront de cotiser sur la base du revenu acquis avant la réduction du taux d'activité.

L'effort financier de l'employeur sera plus que compensé par l'engagement de collaborateurs plus jeunes pour remplacer la capacité de travail ainsi perdue. Il en résultera en effet des dépenses moindres en termes de traitements et de cotisations d'assurances sociales qui permettront d'engager plus d'équivalents plein temps que ceux perdus. Une simulation a permis d'établir qu'il serait possible d'engager un collaborateur à plein temps en classe 19 si quatre collaborateurs colloqués en classe 12 réduisent leur taux d'activité de 100 à 80% ou si deux collaborateurs colloqués en classe 12 réduisent leur taux d'activité de 100 à 60%³⁵.

Les montants indispensables au maintien de la pleine cotisation de prévoyance professionnelle seront inscrits au budget. Les réductions de taux d'activité entrant dans le cadre de cette mesure seront "consolidées" par le Service du personnel et des assurances. La Municipalité "arbitrera" l'allocation des nouvelles forces de travail que les économies réalisées auront permis d'engager.

7.3 Développement du travail à temps partiel

La possibilité de fractionner un poste constitue déjà une réalité au sein de l'administration communale. La Municipalité cherchera encore à populariser ce type de contrat en renforçant l'information des chefs de service et en attirant leur attention sur des modèles originaux d'organisation du travail, tels que celui pratiqué actuellement par l'ORP (cf. section 4.3, "mesures permettant de procéder à des engagements supplémentaires").

³⁴ Il n'existera à proprement parler aucun droit à bénéficier de cette mesure de souplesse mais il n'existera pas non plus de possibilité, pour la hiérarchie, d'en refuser l'accès pour autant que l'activité administrative n'en soit pas entravée

³⁵ De fait, le calcul est plus complexe. D'un point de vue strictement mathématique (qui ne parle pas de collaborateurs de chair et de sang mais qui s'exprime en équivalent-plein-temps (EPT), il suffirait de 3,6 EPT colloqués en classe 12 passant de 100 à 80% ou de 1,8 EPT colloqué en classe 12 réduisant son taux d'activité de 100 à 60%.

7.4 Extension du régime des vacances supplémentaires non rétribuées

En vigueur depuis plusieurs années, cette possibilité n'est peut-être pas assez connue de l'ensemble des collaborateurs. La Municipalité rappellera périodiquement son existence au personnel.

8. Conséquences des nouvelles mesures proposées par la Municipalité

Il est particulièrement difficile d'évaluer quelles pourront être les conséquences des mesures proposées sur l'effectif du personnel de l'administration communale. En principe, seule la réduction du taux d'activité en fin de carrière pourrait conduire à une augmentation de celui-ci. Elle est toutefois directement fonction du succès que rencontrera cette mesure auprès du personnel et des possibilités d'engagement qui s'offriront suite à la combinaison des fractions de poste libérées. Au demeurant, l'opération ne devrait avoir que des conséquences financières très limitées.

9. Réactions des associations du personnel

Consultées au sujet des intentions de la Municipalité, les associations du personnel n'ont formulé aucune objection par rapport aux propositions contenues dans le présent rapport-préavis.

10. Réponse aux motions³⁶

10.1 Motion de Mme Christiane Pilet

Cette motion proposait d'encourager le travail à temps partiel au sein de l'administration communale et de faciliter les départs anticipés à la retraite. Elle évoquait également l'octroi de congés sabbatiques. Les mesures déjà mises en place ainsi que les propositions municipales contenues dans le présent rapport-préavis vont exactement dans ce sens. En revanche, la Municipalité estime que les conditions ne sont pas réunies pour imposer des réductions de taux d'occupation aux collaborateurs occupés à plein temps.

10.2 Motion de M. Michel Cornut

Cette motion demandait à la Municipalité de chiffrer les conséquences financières — pour le collaborateur — d'une retraite anticipée dans l'hypothèse où il aurait à supporter l'intégralité de la "pénalité actuarielle" découlant de sa décision. Elle demandait également l'introduction d'une clause permettant d'anticiper le départ à la retraite à partir de trente-cinq années de service, sans égard pour l'âge du collaborateur. Un exemple tiré du rapport-préavis no 40, du 26 août 1994, illustre que les conséquences de cette nouveauté seraient extrêmement importantes. Ainsi qu'elle l'avait déjà indiqué dans le rapport-préavis no 40, du 26 août 1994 et suggéré dans le rapport-préavis no 123, du 6 janvier 2000, la Municipalité ne peut souscrire à une telle diminution des prestations de la CPCL — que le collaborateur ne manquerait pas tôt ou tard de regretter — et propose de ne pas donner suite à cette motion.

³⁶ Dans l'ordre chronologique de leur dépôt

10.3 Motion de M. Pierre-Yves Maillard

La Municipalité estime que les conditions ne sont actuellement pas réunies pour opérer la réduction du temps de travail proposée par cette motion. Elle a dressé plus haut la liste des obstacles qui rendent cette opération impossible. Elle propose d'y renoncer.

10.4 Motion de M. Jacques Ballenegger

La Municipalité estime impossible de réduire systématiquement le taux d'activité des nouveaux collaborateurs. Les effets pervers d'une telle décision (recherche d'un autre employeur pour le pourcentage restant, recours à l'aide sociale pour compléter les ressources de certains ménages, différences de traitement entre anciens et nouveaux collaborateurs) l'incitent à repousser cette proposition.

10.5 Motion de M. Léopold Bavaud

Cette motion proposait d'abaisser l'âge de la retraite facultative afin de pouvoir engager de nouveaux collaborateurs. Les conséquences négatives de cette mesure sur la situation financière de la CPCL devaient être compensées par des versements de la part de la commune de Lausanne. La Municipalité estime que cette proposition n'est pas défendable dans une situation où les finances publiques enregistrent depuis plusieurs années des résultats négatifs et où l'endettement de la Commune est très élevé. La Municipalité propose de ne pas donner suite à cette proposition.

11. Conclusions

Fondés sur ce qui précède, nous vous prions, Madame la présidente, Mesdames et Messieurs, de bien vouloir prendre les résolutions suivantes :

Le Conseil communal de Lausanne,

vu le rapport-préavis N° 161 de la Municipalité, du 13 juillet 2000;
ouï le rapport de la commission nommée pour examiner cette affaire;
considérant que cet objet a été porté à l'ordre du jour,

décide :

1. de prendre acte des nouvelles mesures que la Municipalité entend instaurer pour assouplir l'horaire de travail du personnel de l'administration communale;
2. de prendre acte de l'intention de la Municipalité de favoriser la réduction du taux d'activité des collaborateurs parvenant au terme de leur carrière;
3. d'accepter la réponse apportée à la motion de Mme Christiane Pilet, du 2 mars 1993;
4. d'accepter la réponse apportée à la motion de M. Michel Cornut, du 24 octobre 1995;

5. d'accepter la réponse apportée à la motion de M. Pierre-Yves Maillard, du 3 septembre 1996;

6. d'accepter la réponse apportée à la motion de M. Jacques Ballenegger, du 24 septembre 1996;
7. d'accepter la réponse apportée à la motion de M. Léopold Bavaud, du 25 mars 1997.

Au nom de la Municipalité :

Le syndic

Le secrétaire

Jean-Jacques Schilt

François Pasche