

Rapport du Conseil communal au Conseil général à l'appui d'un arrêté relatif aux professions pénibles

Madame la Présidente,
Madame et Monsieur les membres du Conseil général,

Le Conseil communal a l'avantage de vous soumettre un projet d'arrêté concernant les professions pénibles et l'utilisation de la réserve consacrée à cet effet.

1. Préambule

Au 1^{er} janvier 2009, les rapports de service du personnel des anciennes communes et anciens syndicats ont été intégralement transférés à la nouvelle commune. L'article 23 de la convention de fusion du 13 novembre 2007, approuvée en votation populaire le 24 février 2008, précise que les employés de la nouvelle commune sont soumis à la législation cantonale qui s'applique par analogie sauf en ce qui concerne les articles 40, 67 et 87 de la loi sur le statut de la fonction publique (LSt) concernant les professions pénibles.

Dans ce domaine, les anciennes entités pratiquaient des systèmes multiples. Du financement complet d'une rente-pont AVS par l'employeur pour certaines, à l'inexistence d'une retraite anticipée pour d'autres, en passant par un financement, paritaire ou pondéré, avec rente complète ou partielle, pour d'autres encore. Devant la complexité des systèmes en place, le Conseil communal a proposé, lors de l'adoption du règlement général de commune le 15 décembre 2008, à son article 8.4, de confirmer cette exception jusqu'à ce qu'une harmonisation équitable des pratiques puisse être réalisée en toute sérénité.

Arrivé en milieu de législature, le Conseil communal est en mesure de vous proposer, par l'intermédiaire du projet annexé, une réglementation cadre pour les professions pénibles avec entrée en vigueur pour le 1^{er} janvier 2011.

2. Définition

Un collaborateur du service forestier qui travaille régulièrement en milieu dangereux, une ambulancière qui intervient en urgence au milieu de la nuit pour soulever des patients, un collaborateur des travaux publics qui travaille chaque jour en soulevant des charges à l'extérieur par n'importe quel temps. La littérature utilise un mot pour décrire ces conditions de travail usant pour le corps : la pénibilité.

Les questions auxquelles vous devez répondre sont dans les faits les suivantes : les années passées dans des conditions de travail pénibles donnent-elles droit à une retraite anticipée ? Si oui, comment calculer une compensation équitable ? A combien d'années doit se monter cette « prime » au travail usant ? C'est l'un des enjeux majeurs du présent rapport.

Il est statistiquement avéré, selon plusieurs études, que l'état de santé des travailleurs en fin de vie active et au-delà dépend des conditions de travail et plus globalement de la pénibilité de leur travail passé. Certains « travaux pénibles » peuvent entraîner des effets à long terme, irréversibles, sur la santé (notamment « *Départs en retraite et travaux pénibles – L'usage des connaissances scientifiques sur le travail et ses risques à long terme sur la santé* », Dr Gérard Lasfargues, Centre d'étude de l'emploi, avril 2005).

Les études le montrent, il n'y a aucun doute qu'entre les travailleurs qui ont été exposés et ceux qui ne l'ont pas été, il y a un différentiel d'espérance de vie et d'espérance de vie en bonne santé. Maladies cardiovasculaires, cancers, troubles musculaires et squelettiques,

vieillesse prématurée sont quelques-unes des conséquences sur la santé d'un travail usant. L'écart d'espérance de vie serait de l'ordre de sept ans entre les cadres supérieurs et les ouvriers travaillant en milieu pénible. L'idée générale est alors de faire en sorte à ce que chacun puisse bénéficier d'un temps de retraite en bonne santé équivalent. Ainsi, derrière la pénibilité des métiers, se trouve, en trame de fonds, la mortalité différenciée des classes professionnelles (« *Mortalité prématurée et invalidité selon la profession et la classe sociale* », Gubéran et Usel, OCIRT, Genève, 2000 ; « *Travail et santé – Mortalité et invalidité en rapport avec l'activité professionnelle en réponse au Postulat de Franziska Teuscher* » OFS, Neuchâtel, 2003).

Basé sur ses trois piliers d'une rente de base financée en répartition (AVS), d'une rente complémentaire professionnelle obligatoire (LPP) et d'une épargne facultative partiellement défiscalisée, le système suisse ne prend pas en compte la pénibilité du travail. La commune de Val-de-Travers n'a évidemment guère de prise sur les lois concernées dès lors qu'elles sont de niveau fédéral. Par contre, elle peut très bien prendre des mesures complémentaires qui sont de son ressort.

Certaines collectivités publiques permettent ainsi un départ en retraite anticipée dans certaines professions. C'est notamment le cas pour les agents de la police neuchâteloise, le personnel du Service cantonal des Ponts et Chaussées, les surveillants des services de détention (départ à 60 ans pour l'Etat de Neuchâtel) ainsi que pour les collaborateurs de la voirie et les ambulanciers des villes de La Chaux-de-Fonds et de Neuchâtel (départ à 60 ans également). Dans le privé, certaines branches connaissent des statuts particuliers via des conventions collectives de travail. L'exemple le plus connu est celui de la construction et du bâtiment qui permet une retraite anticipée de cinq ans (départ à 60 ans au lieu de 65 ans), avec 80% du dernier salaire.

3. Situation actuelle

Actuellement, les collaborateurs des travaux publics et du Service forestier de 5 anciennes communes sont au bénéfice d'un système de retraite pour profession pénible, avec départ anticipé au bénéfice d'une rente complète, selon le modèle suivant :

| Village | Participation employé | Participation employeur | Age du départ en retraite |
|----------------|------------------------------|-------------------------------------|----------------------------------|
| Môtiers | 1/3 | 2/3 | 62 ans |
| Couvet | -- | Entièrement financé par une réserve | 60 ans |
| Fleurier | 50% | 50% | 62 ans |
| St-Sulpice | -- | Entièrement financé par une réserve | 62 ans |
| Les Bayards | 1/3 | 2/3 | 62 ans |
| Autres | -- | -- | 65 ans |

Nous nous trouvons dès lors devant une situation inéquitable entre collaborateurs qui sont appelés à exécuter le même travail dans le même service mais qui ne sont pas tous au bénéfice des mêmes prestations de retraite.

Il ne nous a toutefois pas été possible de connaître précisément les réflexions des anciennes communes qui les ont amené à décider pour quelles raisons telle fonction était une profession pénible ou non, si ce n'est que la plupart ont appliqué la législation cantonale par analogie.

4. Analyse du risque

a) Notion de risque

Avant de formaliser un système et l'appliquer à des cas concrets, il convient d'identifier de quelle pénibilité on parle et quels critères il faut prendre en compte. Si on sait que l'exposition à telle condition de travail a une incidence négative sur l'espérance de vie, il semble préférable d'utiliser la notion de « exposition aux risques » en l'appliquant au cas par cas plutôt que celle communément employée de « métiers pénibles » qui consiste à réaliser une application générale et abstraite. Cette notion est plus transversale, plus rigoureuse et équitable, mais plus compliquée aussi.

En effet, cette notion est évidemment très complexe, particulièrement sur le plan juridique. Mais si l'on ne pourra jamais déterminer avec un degré d'exactitude millimétrique ce qu'est la pénibilité du travail, il reste primordial de mettre en évidence une procédure d'analyse afin d'éviter d'appliquer aveuglément un modèle.

Dans le cadre de cette réflexion, les contraintes horaires ont également été intégrées dans la mesure où le travail de nuit, s'il est fréquent, a un impact négatif sur la santé à plusieurs titres :

- a) Perturbation du cycle veille-sommeil avec notamment des répercussions cardiovasculaires;
- b) Concentration accrue du collaborateur pour éviter d'augmenter le risque d'erreurs et d'accidents ;
- c) Perturbations dans la sphère sociale et familiale.

Quant au travail de nuit, son effet nocif est maintenant bien connu (« *Travail de nuit sans alternance : trajectoires professionnelles et santé* », Daniel Ramaciotti, Céline Dubey et Olivia Lampert, SECO et Université de Neuchâtel, Mars 2005).

A noter qu'il est prévu en 2011 de généraliser l'octroi d'une indemnité avec le salaire pour les services de piquet afin de compenser les effets sur la vie sociale et familiale. Quant à l'éventuelle prestation de retraite anticipée, elle intervient pour compenser, sur le long terme, les effets sur la santé du travailleur.

En conséquence, trois risques ont été listés par le Conseil communal et sont les suivants :

- 1) Contraintes physiques (port de charges, postures pénibles,...).
- 2) Environnement agressif (exposition au bruit, à d'importantes amplitudes thermiques et aux intempéries, travail en milieu périlleux ou accidenté, situations de stress intense avec risques post-traumatiques,...).
- 3) Contraintes temporelles liées au rythme de travail (travail de nuit, horaire irrégulier, nombre élevé de service de piquet en sus du travail ordinaire,...).

A partir de ces paramètres, il est possible d'identifier un certain nombre de professions qui devraient être nécessairement comprises dans la catégorie des métiers à pénibilité. Le Conseil communal s'est focalisé sur les collaborateurs des quatre services de l'administration dont la sollicitation physique et psychique semble la plus importante : service des travaux publics, service forestier, service de l'eau et service des ambulances.

b) Les collaborateurs des travaux publics et du service forestier

Pour ces collaborateurs, les anciennes communes de Couvet, Môtiers, Fleurier, Saint-Sulpice et Les Bayards ont déjà estimé qu'ils étaient exposés aux risques cités ci-dessus. Ce sont en effet des fonctions qui imposent du port de charges et des contraintes posturales. De plus, elles

s'accompagnent d'astreintes horaires, notamment lorsqu'il s'agit d'assurer des services de piquet la nuit et les jours fériés afin d'assurer en urgence des interventions de sécurité technique ou des missions de déneigement par exemple. La plage horaire durant laquelle ces collaborateurs doivent être à la disposition de l'employeur, en sus du travail habituel, peut alors s'étendre sur plusieurs jours consécutifs, voire semaines. 19 collaborateurs sont déjà au bénéfice de cette prestation, il s'agit de l'étendre à leurs 10 collègues.

c) Personnel ambulancier

Le Conseil communal propose d'étendre la réflexion concernant la catégorie du personnel concerné par ces mesures aux 13 collaborateurs du service des ambulances.

En effet, le monde de l'urgence est un monde particulier qui est soumis à un stress intense. Selon l'institut universitaire romand de santé au travail, un professionnel du secours pré-hospitalier sur cinq souffrirait de séquelles psychologiques suite aux interventions difficiles qu'il a dû pratiquer. Dans ce métier, la charge émotionnelle est tout aussi dommageable à la santé que la charge physique.

De plus, travaillant sept jours sur sept, 24 heures sur 24, les ambulanciers sont coutumiers des horaires irréguliers et des services de piquet qui allongent de fait la journée de travail sur 12, 24, voire 48 heures consécutives si l'on comptabilise les services de piquet à domicile. Dans le meilleur des cas, ils ont par ailleurs accès à leur planning un mois à l'avance, les contraignant à une incessante gymnastique organisationnelle qui, à terme, perturbe les rythmes biologiques et sociaux.

Quant aux tâches elles-mêmes : les ambulanciers passent le plus clair de leurs interventions dans une posture pénible (penché en avant, à genoux, position asymétrique,...), régulièrement dans des environnements accidentés, afin d'assurer une bonne prise en charge des patients et ils ont à mobiliser des charges importantes par le fait de lever et transporter les patients.

Ils sont en outre soumis aux intempéries puisqu'ils doivent intervenir en tout temps à n'importe quel endroit, qu'il vente ou qu'il neige.

d) Service de l'eau

Il est également proposé d'étendre la réflexion aux collaborateurs du Service de l'eau. A noter que parmi les trois personnes concernées, l'une est déjà au bénéfice de cette prestation. En effet, le personnel de ce service est soumis aux mêmes contraintes que le personnel des travaux publics. Ces trois collaborateurs doivent également se partager en services de piquet une permanence 24h/24, tous les jours de l'année.

5. Proposition d'un nouveau système harmonisé

Le Conseil communal a déjà constaté que, à partir de 55 ans, les métiers concernés par le présent rapport deviennent de plus en plus pénibles à exercer. On observe en effet une sorte de seuil qui fait qu'à un certain âge il est de plus en plus difficile de remplir certaines tâches. D'où la présente proposition qui consiste à permettre aux personnes concernées de pouvoir partir de manière anticipée en retraite.

Même si l'on peut argumenter que nous n'avons pas nécessairement à nous substituer au système social fédéral, le Conseil communal propose de concevoir une compensation en fonction de chaque année pour laquelle la commune a soumis ses travailleurs à des conditions pénibles.

Après étude approfondie, il appert que les collaborateurs des services concernés figurent effectivement dans un certain nombre de risques qui nécessitent à mettre en place un système

de retraite anticipée. Toutefois, il ressort également de cette réflexion, que ces collaborateurs ne sont pas astreints tous les jours à un nombre considérable de risques, comme ce serait le cas dans une entreprise du gros œuvre par exemple. Le travail des services techniques et forestiers est assez varié pour ne pas exposer quotidiennement les collaborateurs aux risques mentionnés. De même que la fréquence du nombre d'interventions des ambulanciers fait qu'ils sont soumis à une épreuve moins rude que leurs collègues des grands services ambulanciers, même si ce dernier élément doit toutefois être pondéré par un nombre de services de piquet plus élevé qu'ailleurs.

En conclusion, un départ en retraite à 60 ans, semble disproportionné par rapport à la fréquence des risques. Ainsi, seule l'ancienne commune de Couvet avait opté pour une telle solution. En revanche, un départ à 62 ans semble correspondre au degré d'exposition des collaborateurs durant leurs années passés au service de la commune. Ce constat avait déjà été fait par les anciennes autorités de Môtiers, Fleurier, Saint-Sulpice et Les Bayards. En ce qui concerne les autres entités, elles n'avaient pas jugé nécessaire d'approfondir la question, soit en estimant qu'il n'y avait pas assez de risques, soit pour des raisons financières.

De plus, partant du principe que l'investissement financier est avant tout consenti pour le bien du collaborateur, le Conseil communal estime que ce dernier doit également apporter sa participation, au moins paritairement, conformément au principe des deux premiers piliers de notre système d'assurances sociales. Par voie de conséquence, vu la participation supplémentaire des cotisations que cela va entraîner pour les collaborateurs, il est proposé de ne pas rendre obligatoire les prestations de retraite anticipée mais d'offrir la possibilité de participer au financement d'une retraite anticipée, auquel cas la commune encouragera cette démarche en investissant une somme équivalente en termes de cotisations.

En conséquence, La suite de la réflexion a consisté à analyser un projet de rente pont AVS avec un départ anticipée à l'âge de 62 ans et financé paritairement.

Les variantes suivantes ont été analysées :

| Variante | Début des cotisations | Prime annuelle totale | Type de rentes | Rachat |
|-----------------|------------------------------|------------------------------|-----------------------|---------------|
| 1 | 25 ans | 163'876.- | Complètes | NON |
| 2 | 40 ans | 91'806.- | Partielles | NON |
| 3 | 40 ans | 142'669.- | Complètes | NON |
| 4 | 25 ans | 96'555.- | Complètes | 925'000.- |
| 5 | 25 ans | 134'902.- | Partielles | NON |
| 6 | 25 ans | 85'507.- | Partielles | 670'000.- |

Le Conseil communal est parvenu à la conclusion que les collaborateurs qui auront été soumis le plus longtemps aux risques, soit ceux entrant au service de la commune avant 25 ans et qui exercent la même activité jusqu'à leur retraite, devront pouvoir obtenir une rente complète. En ce qui concerne les autres, il n'est pas choquant de prévoir un système qui fixe le niveau des rentes au prorata du nombre d'années durant lesquelles ils ont été exposés.

Afin de tendre vers l'équité entre les collaborateurs, qu'ils soient déjà au bénéfice d'une prestation de retraite anticipée ou non, qu'ils soient jeunes ou moins jeunes, le Conseil communal vous propose de tenir compte de la pénibilité et de faire un lien entre le nombre d'années d'exposition passées au sein de la commune et un système de bonification par une cotisation pour une retraite anticipée.

Autrement dit, avec la version 6 qui prévoit l'octroi de rentes partielles, plus le collaborateur a été sollicité, plus il sera au bénéfice d'un capital lui permettant de partir en retraite anticipée. Cette version est également la moins contraignante en ce qui concerne la participation financière des collaborateurs avec une retenue salariale qui est la moins élevée de toutes les variantes. En conséquence, du point de vue des comptes de fonctionnement, elle est aussi la plus avantageuse pour la commune.

Cela nécessite toutefois de procéder à un rachat de rentes pour un montant total de Fr. 670'000.--. Vu la prestation partielle, le Conseil communal propose de ne pas solliciter les collaborateurs et, soucieux d'avantager les employés ayant été soumis le plus longtemps aux risques, de répartir ce montant entre eux en fonction du nombre d'années qu'ils ont passé au service de la commune.

Ce système de rachat permettra en outre d'assurer une rente complète pour 18 collaborateurs, soit parce qu'ils auront cotisés depuis leurs 25 ans, soit parce que, grâce à leurs années d'expérience, la valeur de rachat qui leur sera versée sur leur compte complètera le capital nécessaire pour bénéficier d'une prestation entière. Ce système permettra ainsi d'assurer une rente complète pour 43% des collaborateurs concernés.

6. Conséquences financières

La réserve « Pont AVS » de la commune s'élève à un montant de Fr. 860'591.--. Elle est ainsi amplement suffisante pour procéder au rachat de la variante proposée. Pour cette raison, le règlement qui vous est soumis prévoit les conditions d'utilisation de la réserve et n'aura pas pour conséquence une demande de crédit.

7. Conclusion

Vu ce qui précède, le Conseil communal, soucieux de développer de bonnes conditions cadres vis-à-vis de ses collaborateurs les plus exposés dans leur santé, vous invite à accepter le règlement qui vous est proposé.

Nous vous prions de croire, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs les conseillers généraux, à l'expression de nos sentiments distingués.

Val-de-Travers, le 16 novembre 2010

AU NOM DU CONSEIL COMMUNAL
LE PRÉSIDENT : LE CHANCELIER :

Pierre-Alain Rumley

Alexis Boillat

Annexe: - projet d'arrêté

PROFESSIONS PENIBLES



LE CONSEIL GENERAL DE VAL-DE-TRAVERS,

Vu le rapport du Conseil communal du 16 novembre 2010 ;
Vu la convention de fusion du 13 novembre 2007 ;
Vu le règlement général du 15 décembre 2008 ;
Vu le préavis positif de la commission de gestion et des finances du 15 novembre 2010 ;

Sur proposition du Conseil communal,

arrête :

Article premier Les titulaires de fonctions publiques exerçant une activité pénible, selon la liste établie par le Conseil communal, ont droit à bénéficier d'un système d'encouragement de départ à la retraite à la fin du mois au cours duquel ils atteignent l'âge de 62 ans.

Art. 2 ¹Lorsqu'ils font valoir le droit à la retraite que leur confère l'article premier, les titulaires de fonctions publiques exerçant une activité pénible ont droit à une rente partielle de retraite anticipée.

²Une convention conclue entre la commune et l'intéressé règle le financement de la rente ou la renonciation à ce droit.

Art. 3 ¹Le Conseil communal est autorisé à prélever un montant de Fr. 670'000.- sur la réserve Pont AVS du compte B280.020 afin de procéder à des rachats partiels.

²Ce montant est réparti entre les collaborateurs concernés au prorata du nombre d'années passées au service de la commune durant lesquelles ils ont été exposés à des risques de pénibilité.

Art. 4 Le présent arrêté sera soumis à la sanction du Conseil d'Etat, à l'expiration du délai référendaire et entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2011.

Val-de-Travers, le 13 décembre 2010

AU NOM DU CONSEIL GENERAL

LE VICE-PRESIDENT :

LE SECRETAIRE :

Zoran Savic

Maurizio Ciurleo