

**RAPPORT DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :**

**Postulat Muriel Thalman et consorts - Pour un congé maternité, allaitement, parental, adoption...
serein et une administration exemplaire et efficace**

1. PREAMBULE

La Commission thématique de la politique familiale s'est réunie le jeudi 28 mars 2019 à la Salle Romane, Rue Cité-Devant 13, à Lausanne. Sous la présidence de Monsieur le Député Felix Stürner, elle était composée de Mesdames les Députées Claire Attinger Doepper, Céline Baux, Florence Bettschart-Narbel (en remplacement de Sergei Aschwanden), Circé Fuchs (en remplacement d'Axel Marion), Sabine Glauser Krug, Delphine Probst, Anne-Lise Rime, Myriam Romano-Malagrifa et Muriel Thalman, ainsi que de Messieurs les Députés Jean-Rémy Chevalley, Fabien Deillon (en remplacement de Werner Riesen), Jean-Claude Glardon, Pierre-François Mottier, Maurice Treboux et Pierre Volet.

Ont participé à cette séance Madame Nuria Gorrite, Cheffe du Département des infrastructures et des ressources humaines (DIRH), ainsi que Monsieur Filip Grund, Chef du Service du personnel de l'Etat de Vaud (SPEV).

Monsieur Florian Ducommun, Secrétaire de la commission, a rédigé les notes de séance et en est sincèrement remercié.

2. POSITION DE LA POSTULANTE

En préambule, la postulante rappelle que son objet concerne uniquement l'administration cantonale et demande la mise en place de bonnes pratiques. Il ne s'agit pas d'une obligation, puisqu'il convient de s'adapter à chaque cas spécifique, mais plutôt d'une approche systématique qui permette de se poser les bonnes questions à temps, puis de prendre, si nécessaire, les dispositions adéquates. Actuellement, il n'est pas encore usuel de répondre de manière conséquente à la question de remplacer, ou non, un-e collaborateur/trice qui bénéficie d'un congé planifiable de longue durée, tel qu'une opération médicale, un congé maternité ou encore un congé adoption. Ne pas remplacer un-e collaborateur/trice qui sera absent-e à long terme peut avoir des conséquences indésirables, comme par exemple engendrer une pression psychologique sur les collègues, provoquer des soucis en termes de traitement temporel ou encore entraîner la crainte pour la personne en congé d'être dessaisie d'un dossier, voire d'être relevée d'un domaine de compétences. De plus, l'absence occasionne souvent des retombées négatives sur la santé des collaborateurs/trices de l'unité concernée ou encore devient source de démotivation puisque les tâches de la personne en congé doivent être assumées en plus des tâches usuelles.

Ainsi, chaque absence pour cause de maladie, d'accident ou de maternité devient un risque pour le fonctionnement d'une unité administrative, surtout lorsque celle-ci est de petite taille. Ce postulat demande donc au Conseil d'Etat de mettre en place des bonnes pratiques favorisant le remplacement systématique et donc d'admettre le fait que le remplacement soit une norme à laquelle il est évidemment possible de déroger le cas échéant. Cette manière de procéder peut par ailleurs donner une chance à la personne engagée temporairement d'acquérir de nouvelles compétences, voire même de rebondir sur le marché du travail.

Au demeurant, il s'agit également d'un signal positif pour les employé-e-s souhaitant avoir des enfants. Pour conclure, la postulante cite des bonnes pratiques, tel qu'une page web spécifique sur le site de l'Université de Genève¹ (personnes de contact, démarches à entreprendre, procédures, articles de lois, directives, etc.) ou encore le fait que l'Université d'Oxford a constitué une équipe (*pool*) de remplaçant-e-s.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

En guise d'introduction, la Conseillère d'Etat en charge du Département des infrastructures et des ressources humaines (DIRH) note que l'Administration cantonale vaudoise (ACV) dispose déjà de toute une batterie de solutions et ne préconise donc pas une approche systématique et uniforme compte tenu des différences en termes de professions, de taille d'équipe ou encore de situations et de réalités. Le périmètre du présent postulat concerne le congé maternité, le congé allaitement, le congé d'adoption ou encore le congé parental – qui peut être prolongé de six mois et donc aller jusqu'à un an, uniquement lorsque des mesures d'organisations peuvent être prises par le service concerné. Il existe donc deux types de congé en termes de rémunérations :

- le congé maternité, par lequel l'employeur reçoit des allocations pertes de gains (APG), et les congés d'allaitement, ainsi que d'adoption à charge exclusive de l'employeur, puisqu'il n'y a pas de réglementation fédérale et qu'il s'agit d'une spécificité de l'ACV ;
- le congé parental, et évidemment sa prolongation, n'est quant à lui pas rémunéré.

De ce constat, il découle que seuls les remplacements de personnel lors de congés d'allaitement et/ou d'adoption entraînent une double charge salariale pour l'employeur. La décision de remplacer, ou non, des collaborateurs/trices absent-e-s ne se prend donc pas en regard des surcharges financières, étant donné que le congé d'allaitement dure un mois et que le congé d'adoption ne concerne que très peu de personnes. Les facteurs prépondérants se trouvent donc plutôt dans le cahier des charges ainsi que dans l'organisation du service qui déterminent un éventuel remplacement, car l'entité concernée doit être en mesure de faire face, totalement ou partiellement, à une absence durant quatre mois. La diversité des cahiers des charges, des métiers ou encore des réalités fait que l'ACV s'est dotée d'une directive offrant des outils multiples et flexibles à l'autorité d'engagement pour permettre de trouver des solutions qui soient adaptées à chaque situation.

Composant une des *Directives et règles à usage interne de l'Etat* (DRUIDE), cette directive particulière intitulée « Gestion des postes et des effectifs » définit précisément à l'endroit des autorités d'engagement les possibilités qui s'offrent à elles en vue de remplacer leurs collaborateurs/trices. La Conseillère d'Etat cite ainsi les plus usuelles ci-après :

- l'engagement d'une personne par le biais d'un contrat de durée déterminée (CDD) défini par la Loi sur le personnel de l'Etat de Vaud (LPers-VD) ou d'un CDD auxiliaire ;
- le recours à du personnel intérimaire en cas de nécessité, notamment pour assurer des tâches administratives, puisque l'ACV a conclu un contrat avec une agence d'intérimaires ;
- l'augmentation temporaire du taux d'activité des collaborateurs/trices en fonction ;
- l'accomplissement d'heures supplémentaires (au maximum 140 heures par année civile) compensées en congés, voire exceptionnellement rétribuées ;
- le versement d'indemnités pour travaux spéciaux (ITS), à savoir des primes payées suite à un engagement distinctif et/ou à l'accomplissement de tâches particulières ;
- la replanification des travaux ou la réfection du phasage d'un projet, surtout lorsque les services ont affaire à des spécialistes ayant des compétences propres et uniques.

Toutefois, la Cheffe du DIRH souhaite préciser que le corps enseignant ainsi que les métiers liés à la sécurité, à la justice et au domaine des soins font l'objet de remplacements systématiques. De plus, certaines fonctions requièrent des savoir-faire et des expertises particulières et ne peuvent ainsi pas faire l'objet de remplacements, d'autant plus qu'il y a parfois des pénuries sur le marché de l'emploi, notamment dans le domaine de l'informatique. Globalement, on ne procède donc pas toujours à un remplacement automatique, mais à une appréciation de manière circonstanciée, au cas par cas.

¹ [Congé maternité](#), site web de l'UNIGE

Dès lors, ce ne sont donc pas les absences mentionnées auparavant qui posent problème à l'ACV, mais les situations imprévisibles et de longue durée traitées au travers de la gestion des cas (*case management*), telles que des accidents ou des maladies pour lesquelles aucune date de reprise n'est connue et où il n'est pas possible de savoir dans quel état et à quel pourcentage la personne va revenir. Le SPEV s'est ainsi doté d'une entité spécifique qui gère ces situations en accompagnant les personnes concernées en leur proposant notamment des solutions pour le retour au travail. A titre d'exemple, la Conseillère d'Etat mentionne le cas d'un cantonnier qui s'est fait renverser par un véhicule et connaît une période d'absence. Dans le meilleur des cas, il sera à nouveau en mesure de travailler, mais peut-être dans une fonction différente, et pas à 100%. Il conviendra alors de lui trouver des tâches à la mesure de ses compétences et de son taux d'activité.

A cela, le Chef du Service du personnel de l'Etat de Vaud (SPEV) ajoute que la gestion des absences est une préoccupation constante pour chaque responsable de service. C'est ainsi que les absences planifiées ne posent en général aucun problème, au contraire de celles qui surviennent du jour au lendemain. Dans ce cas de figure, tout service peut faire appel, au travers de la société de placement, à une personne qui sera immédiatement en mesure d'effectuer un remplacement. S'agissant de la question du congé maternité, la disposition prise par la directive du Conseil d'Etat est extrêmement claire, à savoir la conclusion d'un CDD LPers-VD de six mois – quatre mois de congé maternité, suivis d'un mois de congé allaitement, très souvent complété soit par une prise de vacances, soit par un congé non-payé. Enfin, le contrat LPers-VD signifie que la personne engagée se trouve sur un poste équivalent à celle en congé maternité.

4. DISCUSSION GENERALE

Une première commissaire remercie la postulante pour le dépôt de ce postulat puisque il a permis à la commission d'obtenir bon nombre d'informations intéressantes de la part de l'administration. C'est pourquoi elle ne recommandera pas le renvoi au Conseil d'Etat puisqu'elle estime que les questions soulevées ont déjà trouvé leurs réponses. Elle se dit notamment satisfaite par les explications fournies par l'administration au sujet du stress subi par la personne absente, que cela soit au cours de son congé ou lors de son retour au travail.

A son tour, la postulante remercie le Conseil d'Etat pour ses explications et dit ne pas voir d'absence de l'existence de toute une batterie de mesures pour remplacer les collaborateurs/trices de l'ACV. Néanmoins, elle souhaite s'assurer que l'ensemble des chef-fe-s de service applique correctement cette directive et que les bonnes pratiques soient réellement mises en œuvre.

Une deuxième commissaire souhaite remercier la postulante d'avoir déposé cet objet parlementaire et considère que des réponses ont été apportées à la plupart des questions contenues dans le texte. Tout comme sa préopinante, elle souhaite toutefois être certaine que ce souci de gestion du personnel existe bel et bien au sein de l'ACV et atteint effectivement tous les niveaux.

Pour clarifier cet aspect de la problématique, le Chef du SPEV indique que le Bureau de coordination des ressources humaines (BCRH) – composé du chef du SPEV, d'un-e chef-fe de service, d'un-e représentant-e de chaque fonction des ressources humaines (assistant-e, responsable dans un service et dans un département), d'un-e représentant-e de l'UNIL et d'un-e du CHUV – est chargé d'identifier les besoins, de remonter les éventuelles problématiques et de proposer des modifications de pratiques au SPEV. De plus, une formation à l'attention de l'ensemble des responsables des ressources humaines (RRH) et des personnes chargées des RH est régulièrement organisée, entre autres à l'attention des nouveaux/elles collaborateurs/trices, tout comme il leur est proposé un rafraîchissement des connaissances s'agissant de la directive du Conseil d'Etat. En outre, le Chef du SPEV souhaite à nouveau souligner que la difficulté majeure réside dans la gestion des absences de longue durée sans qu'il soit possible de savoir quand la personne reprendra le travail. La décision de remplacer celle-ci doit se faire avec le maximum de certitude possible et nécessite ainsi de la finesse.

La représentante du gouvernement précise que la conduite opérationnelle des dossiers RH n'incombe pas à un-e chef-fe de service puisqu'elle s'effectue soit par le biais d'un RRH, soit par le/la délégué-e RH du service, soit par l'encadrant-e de proximité. Les décisions sont par conséquent remontées au/à la chef-fe de service par la chaîne RH, laquelle a par ailleurs été renforcée des dernières années afin de gagner en cohérence et en exhaustivité. Toutefois, il n'est pas possible d'exclure l'apparition de situations compliquées ou de cumul de situations dramatiques, notamment au sein des services ou des équipes de petite taille.

En complément à ces précisions, une troisième commissaire observe qu'un remplacement systématique ne correspond ni au terme « humain » contenu dans le mot « ressources humaines », ni à des situations particulières, étant donné que les différents services et équipes anticipent au mieux chaque situation. Elle estime ainsi que l'ensemble des mesures mises en place à l'ACV permet de répondre à cette problématique de manière satisfaisante.

Pour nuancer ce point de vue, une quatrième députée indique que le CHUV a connu quelques situations difficiles par le passé et se demande si la réalité n'est peut-être pas aussi idéale en ce qui concerne cette entité.

Au Chef du SPEV de spécifier que le CHUV possède une équipe d'infirmiers/ères qui se tient à disposition en cas d'absence. A sa connaissance, ce système fonctionne bien puisqu'il a été négocié en particulier avec le Syndicat des services publics (SSP). Le système prévoit notamment que la personne doit accepter un certain nombre de missions et que, dans le cas contraire, elle est retirée de l'équipe. Il est aussi relevé qu'un système analogue a été mis en place à l'Office du personnel enseignant (OPES), afin d'assurer le remplacement de personnes en congé.

En écho à cette observation, une cinquième commissaire remarque que les protocoles instaurés par l'ACV sont parfois mis en place dans certaines communes. Cette manière de faire permet de garantir que les prestations à la population soient maintenues, d'où l'importance centrale de la question des RH et de la bonne gestion des absences. Cependant, et malgré un système de détection précoce, les absences de longue durée sont compliquées à gérer, car il convient d'avancer avec bienveillance par rapport à la personne en congé, tout en ayant dans le même temps une forme d'exigence vis-à-vis de ses collègues. De plus, la commissaire estime que ce postulat donne l'occasion à l'administration de tordre le bras à l'idée que le canton n'effectue pas de remplacements par souci d'économie.

Une dernière commissaire estime quant à elle que des absences imprévues peuvent parfois amener à un contexte de surcharge collective, entre autres dans les domaines de l'enseignement et des soins. Ainsi, il convient d'éviter de donner des tâches superflues aux collègues et de modifier excessivement leurs cahiers des charges, car de telles situations peuvent amener à une augmentation du taux d'absentéisme au sein du service ou de l'équipe, voire à des cas de burn-out. Enfin, elle se dit satisfaite des propos tenus durant cette séance et souhaite que le futur rapport de commission serve de document de référence afin de faire office de réponse au présent postulat.

En dernier lieu, un député rappelle qu'il est nécessaire de remettre l'humain au centre des débats et qu'il convient, en premier lieu, de féliciter les femmes enceintes. Il souhaite également relever que ce type de problématique est plus compliqué à gérer dans le secteur privé qu'au sein de l'ACV.

En conclusion, la postulante observe que les mesures mises en place au sein de l'ACV sont exemplaires, même s'il serait opportun d'en faire davantage au niveau de la communication.

5. VOTE DE LA COMMISSION

Au vu des réponses apportées par l'administration, ainsi que des arguments amenés par les commissaires, la postulante retire formellement son postulat.

Moudon, le 19 juillet 2019.

*Le rapporteur :
(Signé) Felix Stürner*