Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de loi portant modification de la loi sur le statut de la fonction publique visant à introduire un congé sabbatique pour le corps enseignant

(Du 10 août 2005)

Monsieur le président, Mesdames, Messieurs,

RESUME

Le présent projet de modification de la loi sur le statut de la fonction publique (LSt) vise à introduire le droit à un congé sabbatique à l'attention des professionnel-le-s de l'enseignement des établissements scolaires du canton. Cette mesure permet de renforcer l'attractivité du métier d'enseignant et s'inscrit dans le sillage des réflexions qui ont été menées, ces dernières années, dans les enceintes intercantonales suisse et romande. Le présent projet a été négocié avec le Syndicats autonome des enseignants neuchâtelois (SAEN) et le Syndicat des services publics – Enseignants neuchâtelois (SSP-EN). Il a également été présenté aux autres syndicats de la fonction publique et a recueilli leur aval. Relevons que le financement du congé sabbatique est assuré par le bénéficiaire lui-même et qu'il ne génère aucun frais pour l'Etat et les communes.

I. INTRODUCTION

Destinée à améliorer les conditions de travail dans les écoles, parmi d'autres mesures, la possibilité de faire bénéficier les enseignant-e-s d'un congé sabbatique a été abordée pour la première fois dans le cadre des entretiens périodiques entre le Département de l'éducation, de la culture et des sports (soit, jusqu'au 31 mai 2005, le Département de l'instruction publique et des affaires culturelles; ci-après: le département) et les syndicats d'enseignant-e-s. La question a été également traitée dans le cadre des rencontres entre la cheffe du Département de la justice, de la sécurité et des finances (soit, jusqu'au 31 mai 2005, le Département des finances et des affaires sociales) et des associations faîtières de la fonction publique (ci-après: syndicats).

Il a été constaté que le congé sabbatique pourrait ainsi rendre le métier d'enseignant-e plus attractif. Par ailleurs, face à certaines difficultés liées à l'évolution du climat scolaire, ces dernières années, le congé sabbatique constitue un moyen de prévenir les effets de fatigue que peuvent ressentir certain-e-s enseignant-e-s.

Les réflexions qui ont amené le département à soumettre le présent rapport à votre Autorité s'inscrivent aussi dans la ligne des actions menées au double niveau national et régional par la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) et la Conférence intercantonale de l'instruction publique de Suisse romande et du Tessin (CIIP).

La déclaration de la CDIP relative aux perspectives professionnelles dans l'enseignement du 1er juin 2001 relève en effet: *A l'image des autres métiers, la transformation rapide que connaît notre société de l'information et du savoir met l'enseignant-e face à des défis de plus en plus nombreux. De surcroît, elle ou il se voit confronté-e à une attente nouvelle: en plus du mandat traditionnel de sa profession - transmettre des connaissances et des compétences, mandat accompagné d'un devoir d'éducation complémentaire à celui des parents - l'école est appelée à traiter de questions et de problèmes qui autrefois étaient surmontés au sein de la famille ou d'autres structures sociales.*

A l'échelle de notre canton, le congé sabbatique constitue une mesure destinée à améliorer la situation du personnel enseignant, comme le Conseil d'Etat l'avait annoncé dans le programme de législature 2002-2005.

Ce congé sabbatique vient compléter d'autres mesures déjà prises, telles la création de la Haute école pédagogique commune aux cantons de Berne, du Jura et de Neuchâtel (HEP BEJUNE) visant à l'amélioration de la formation initiale ainsi que continue des enseignant-e-s, et la mise en place, depuis 2003, du Centre d'accompagnement et de prévention pour les professionnel-le-s des établissements scolaires (CAPPES).

Il en va de même de la révision de dispositions réglementaires dans le domaine de l'enseignement, entreprise depuis la rentrée scolaire 2004-2005. A cet effet, le département a mis en place un groupe de travail permanent qui est en outre chargé d'examiner de nouvelles pistes sur les conditions de travail du personnel des établissements scolaires. C'est pourquoi il n'est pas exclu que votre Autorité soit appelée à se prononcer sur de nouvelles propositions dans les années à venir.

II. OBJECTIFS

Le droit à un congé sabbatique vise à offrir à l'enseignant-e un temps libre qu'elle ou il peut utiliser à sa guise. Cela signifie que l'autorité de nomination doit octroyer le congé sabbatique demandé, quelles que soient les motivations de l'enseignant-e, les modalités pratiques devant faire l'objet d'un arrangement écrit.

Cette solution complète la législation actuelle qui ne permet pas aux intéressé-e-s d'obtenir automatiquement un congé de longue durée. En effet, aujourd'hui, la loi sur le statut de la fonction publique (LSt), du 28 juin 1995, et son règlement d'application (RSt), du 9 mars 2005, prévoient que l'autorité de nomination peut accorder des congés de longue durée payés ou non payés selon des modalités à définir (art. 73 LSt et 31 RSt). Il en découle que la compétence d'accorder des congés peut dépendre d'autorités de nomination différentes cantonale ou communales.

Cette situation a généré, à l'échelle de notre canton, des pratiques fort différentes en matière de congés non payés, de larges à très restrictives, selon les autorités de nomination. Ce sont ces approches parfois très divergentes que le droit à un congé sabbatique devrait harmoniser, dans le but de développer une politique du personnel commune à tous et toutes les enseignant-e-s.

III. MODALITES PRATIQUES ET CONSEQUENCES POUR L'ENSEIGNANT-E

3.1. Modalités pratiques

D'entente avec les syndicats, le département a fixé le cadre général suivant:

– comme dans le cas d'un congé non payé, le congé sabbatique est neutre sur le plan financier; cela signifie que l'enseignant-e est responsable d'en assurer le financement;

– il fait l'objet d'une convention passée entre l'employé-e et l'employeur ou l'employeuse chargé-e de pourvoir au remplacement de l'enseignant-e en congé;

– le statut de l'enseignant-e reste inchangé pendant la période de congé;

– l'enseignant-e assume les conséquences liées à la prise de son congé sabbatique dans le domaine des assurances sociales et de la prévoyance professionnelle.

Au surplus, un document devant servir de guide sera élaboré par le département et les services de l'Etat, en collaboration avec les représentant-e-s des syndicats, afin de soutenir les autorités scolaires, notamment communales, ainsi que les enseignant-e-s à préparer et mettre en œuvre ce congé.

L'Etat et les syndicats se sont également demandé s'il fallait étendre la possibilité d'octroyer un congé sabbatique aux autres titulaires de la fonction publique. La situation étant plus complexe pour ces dernier-ère-s, ils ont décidé d'aller de l'avant uniquement avec le personnel enseignant. En effet, même pour une durée limitée, il s'avère beaucoup plus difficile de remplacer un-e collaborateur-trice spécialisé-e d'un service, ou un-e cadre, qu'un-e enseignant-e dans un établissement. Enfin, pour les autres titulaires de la fonction publique, la question ne se pose pas dans les mêmes termes que pour les enseignant-e-s, dans la mesure où elles ou ils sont nommé-e-s par le Conseil d'Etat, lequel peut octroyer des congés de longue durée, en vertu de l'article 73 LSt.

3.2. Conséquences pour l'enseignant-e et pour l'Etat

Comme une personne en congé non payé, l'enseignant-e au bénéfice d'un congé sabbatique devra veiller aux éléments qui suivent.

Conformément aux lois fédérales sur l'assurance-vieillesse et survivants, du 20 décembre 1946 (LAVS), et sur l'assurance-invalidité, du 1er juin 1959 (LAI), l'enseignant-e qui prend un congé sabbatique est tenu-e de payer des cotisations AVS-AI. Le montant des cotisations à payer devrait être couvert si un-e enseignant-e prend son congé à cheval sur deux années civiles (année scolaire), à tout le moins pour celle ou celui qui est engagé-e à temps complet. Celle ou celui qui travaille à temps partiel devra vérifier sa situation personnelle au retour du congé sabbatique afin d'éviter des lacunes de cotisations.

Les allocations familiales (à savoir les allocations pour enfant, allocations de formation professionnelle, allocations de naissance au sens de l'article 26 de la loi cantonale sur les allocations familiales et de maternité, du 27 mars 1997) ne sont pas perçues par l'enseignant-e durant l'année sabbatique: le droit aux allocations familiales prend, en effet, naissance et fin avec le droit au salaire (art. 27 de la loi précitée). Relevons que l'autre parent ou un-e autre ayant droit (art. 33 de la loi précitée) devrait en principe percevoir des allocations si elle ou il travaille.

Dans la mesure où les allocations complémentaires sont déterminées selon les mêmes critères que ceux arrêtés par les dispositions relatives aux allocations familiales (art. 20 RSt) et que leur montant est calculé sur la base du taux d'activité, elles ne sont pas versées lors du congé sabbatique puisque l'enseignant-e ne perçoit pas de salaire.

En matière de deuxième pilier, un rattrapage du montant des cotisations non payées pendant le congé sabbatique est possible pour l'enseignant-e dès qu'elle ou il recommence à travailler. Le rachat peut s'étaler dans le temps (art. 82 ss de la loi concernant la Caisse de pensions de l'Etat de Neuchâtel (LCP), du 19 mars 1990).

La caisse de remplacement (CCR) n'entre pas en ligne de compte pour l'enseignant-e pendant le congé sabbatique puisque celle-ci ou celui-ci ne travaille pas (art. 10 de la loi sur la caisse cantonale de remplacement du personnel des établissements d'enseignement publics, du 2 octobre 1968). En cas d'incapacité de travail reconnue, au terme du congé sabbatique, l'enseignant-e percevra son salaire aux conditions de la caisse. On ne saurait exclure quelques cas de figure qui pourraient générer des coûts supplémentaires pour la CCR, comme, par exemple, un accident survenant avant le terme du congé et se prolongeant au-delà de celui-ci. Reconnaissons toutefois que ces cas sont très marginaux et que le risque pour la CCR est, par conséquent, minime.

Conformément à la loi fédérale sur l'assurance-accident (LAA), du 20 mars 1981, l'enseignant-e doit contracter une assurance-accident non professionnelle. Elle ou il peut conclure une assurance par convention auprès de l'assureur de l'employeur ou employeuse, pour les 180 premiers jours de son congé sabbatique dès le dernier jour travaillé. Cette police d'assurance couvrira les frais médicaux ainsi que la perte de gain en fonction du dernier salaire réalisé avant la réduction à 0% du taux d'activité. Après 180 jours, l'enseignant-e doit s'assurer pour les frais médicaux liés aux accidents non professionnels auprès de sa caisse-maladie. Il ne disposera plus à partir de cette date d'une couverture perte de gain, sauf si elle ou il choisit, de manière individuelle, de conclure une assurance privée basée sur la loi fédérale sur le contrat d'assurance, du 2 avril 1908.

Le 1er juillet 2005, la modification de la loi fédérale sur les allocations pour perte de gain, du 25 septembre 1952, portant sur l'allocation de maternité entrera en vigueur. Pour y avoir droit, l'enseignante doit avoir été soumise à l'assurance obligatoire au sens de la LAVS pendant les neuf mois qui ont précédé la naissance de l'enfant et avoir exercé une activité lucrative durant au moins cinq mois durant cette période. En conséquence, si une naissance intervient durant le congé sabbatique, il est fort probable que l'enseignante ou la CCR ne pourront pas prétendre à une allocation fédérale de maternité.

VI. MODIFICATIONS DE LA LOI SUR LE STATUT DE LA FONCTION PUBLIQUE

Comme relevé ci-devant, une modification de la loi sur le statut de la fonction publique est indispensable si l'on veut faire du congé sabbatique un droit. Nous proposons par conséquent le nouvel article 75a qui se trouve à la fin du présent rapport.

La note marginale précise que le congé sabbatique est destiné aux membres de la direction et du personnel enseignant des établissements d'enseignement public dans la mesure où, comme nous l'avons relevé plus haut, le Conseil d'Etat, après entente avec les syndicats, a décidé de ne pas étendre ce droit aux autres titulaires de la fonction publique.

Le premier alinéa du nouvel article fixe le principe du droit au congé sabbatique ainsi que les modalités d'application générales, à savoir:

– le congé doit être précédé de cinq années d'activité ininterrompue en qualité de membre de la direction ou d'enseignant-e des établissements d'enseignement public;

– il est pris en charge par l'enseignant-e, sur le plan financier;

– sa durée est de douze mois au maximum.

Le congé sabbatique doit toutefois être sollicité par l'enseignant-e auprès de l'autorité de nomination, qui en règleront ensemble les modalités pratiques par la voie d'une convention. Il leur appartiendra, notamment, de planifier le congé sabbatique suffisamment tôt pour permettre à l'autorité scolaire d'organiser le remplacement du ou de la bénéficiaire et de prendre des dispositions pour le cas où plusieurs enseignant-e-s de la même école voudraient bénéficier d'un congé sur la même période.

Le détail de ces modalités sera fixé par la voie réglementaire comme le prévoit le quatrième alinéa de cet article. Par ailleurs, il est envisagé de mettre à disposition des enseignant-e-s, des autorités de nomination et des syndicats un exemple de convention-type ainsi qu'un guide du congé sabbatique. Il est clair également que le département organisera une information destinée aux établissements scolaires, au moment de mettre concrètement en œuvre les éléments prévus par le projet qui vous est soumis.

Le deuxième alinéa définit la cadence à laquelle peut être pris un congé sabbatique. Le troisième alinéa précise que le ou la bénéficiaire assume les conséquences qui peuvent découler du congé sabbatique, en matière d'assurances sociales et qui ont été explicitées ci-dessus. Signalons qu'il n'est pas possible de prescrire une obligation aux bénéficiaires. En effet, le risque et la capacité à assumer les conséquences d'un accident ou d'une éventuelle lacune dans les cotisations AVS - AI relèvent avant tout d'une appréciation personnelle. Cet alinéa permet toutefois de rendre attentif-ve-s les bénéficiaires aux conséquences potentielles du congé sabbatique. Là également, le département préparera, avec l'aide des syndicats et des services de l'Etat concernés, un guide à l'attention des enseignant-e-s et des autorités de nomination.

Comme évoqué plus haut, le quatrième alinéa donne au Conseil d'Etat la compétence de régir les modalités techniques par la voie réglementaire.

VI. CONCLUSION

Ainsi, le Conseil d'Etat est-il d'avis que le projet de modification de la LSt qui vous est proposé constitue un moyen visant à améliorer l'attractivité du métier d'enseignant et les conditions de travail des professionnel-le-s des établissements scolaires du canton. Par ailleurs, cette mesure peut être prise sans générer de coûts supplémentaires pour l'Etat et les communes.

C'est pourquoi nous vous invitons à prendre connaissance du présent rapport et à approuver le projet de loi qui vous est proposé.

Nous vous prions de croire, Monsieur le président, Mesdames, Messieurs, à l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 10 août 2005

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,	*Le chancelier,*
B. SOGUEL	J.-M. REBER

Loi portant modification de la loi sur le statut de la fonction publique

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu la loi sur le statut de la fonction publique, du 28 juin 1995

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 10 août 2005,

décrète:

Article premier La loi sur le statut de la fonction publique, du 28 juin 1995 est modifiée comme suit:

Art. 75a (nouveau)

e) sabbatique pour les membres de la direction et du personnel enseignant des établissements d'enseignement publics

[1]Après cinq années d'activité ininterrompue, les membres de la direction et du personnel enseignant d'un établissement d'enseignement public ont le droit d'obtenir de l'autorité de nomination dont ils dépendent directement un congé non payé d'une durée maximum de douze mois.

[2]Ce droit est renouvelable à l'échéance de chaque nouvelle période de cinq années d'activité ininterrompue.

[3]Les mesures nécessaires pour pallier les conséquences du congé sabbatique dans le domaine des assurances sociales et de la prévoyance professionnelle incombent au ou à la bénéficiaire, qui en assume également les coûts.

[4]Au surplus, le Conseil d'Etat fixe les modalités du congé sabbatique par voie réglementaire.

Art. 2 [1]La présente loi est soumise au référendum facultatif.

[2]Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

[3]Il fixe la date de son entrée en vigueur.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président, *Les secrétaires,*