

R A P P O R T

du Conseil communal au Conseil général de la Ville et Commune de Boudry relatif à la création d'un poste au service des finances

Résumé

Conformément à l'article 25 al. 5b de la Loi sur les Commune (LCo), il appartient au Conseil général de statuer sur les propositions de création de nouveaux emplois.

Le présent rapport a pour objectif de créer un poste à temps complet (dans les faits, une augmentation de la dotation de 0.6 EPT) au service des finances afin de pouvoir, d'une part, assumer l'entier des tâches exigées dorénavant par la LFinEC et le MCH2 et, d'autre part, de réorganiser l'administration dans son ensemble pour l'adapter à l'évolution conséquente de notre commune ces dernière années, que ce soit en terme de population, d'infrastructures et de missions.

Rapport n° : CG-0210.300-4
Date : 31.10.2017
Dicastère : Services administratifs et des finances

Table des matières

1. Préambule	1
2. Situation	2
1. <i>Evolution de la population</i>	2
2. <i>L'administration communale depuis 2008</i>	3
3. <i>Organigramme actuel</i>	4
4. <i>Administration centrale</i>	6
1. Contrôle des habitants	6
2. Secrétariat	6
3. Finances.....	6
3. Evolution	7
4. Impact financier	9
5. Conclusion	9
6. Arrêté	10

Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Le rapport que vous avez entre les mains et qui a pour objectif de renforcer notre administration et en particulier le domaine lié aux finances, est également une opportunité de jeter un regard général et parfois critique, sur la situation de nos ressources humaines, leurs missions et leur évolution tout au long de ces dix dernières années.

1. Préambule

La Ville et Commune de Boudry est entrée en 2010 dans une phase d'expansion exceptionnelle et unique à l'échelon cantonal. Partie prenante dans cette évolution avec le projet du Plateau de la Gare, la Commune doit également composer depuis avec un nombre considérable d'initiatives privées avec comme corollaire une formidable augmentation de population de plus de 25% !

Si nous pouvons, bien entendu, nous réjouir de ce développement, force est de constater qu'il a d'innombrables répercussions sur notre environnement politique, administratif et financier, exigeant bon nombre d'adaptations et d'investissements, on pense notamment aux besoins croissants en matière d'accueil parascolaire, mais également pour les transports par exemple.

Dans le même temps, toutes les administrations communales ont eu à appréhender de nombreux mouvements dans les attributions et dans leurs missions. Certaines ont disparu, d'autres sont apparues ou sont encore en pleine mutation. On citera, par exemple, les tâches incombant à la sécurité publique, initialement dévolues aux polices communales qui ont été supprimées, pour revenir progressivement dans les mains d'agents de sécurité. En outre, elles doivent également faire face à la complexité croissante des dossiers, ainsi qu'aux exigences administratives et légales toujours plus pointues et qui chargent considérablement nos effectifs qui, par ailleurs, ne disposent pas forcément des compétences qu'exige cette nouvelle donne.

Dans notre situation, les services en place ont dû faire preuve, ces dernières années, de souplesse mais surtout d'ingéniosité et d'une motivation sans faille pour pouvoir digérer tant bien que mal ces réformes incessantes et parfois conséquentes. Toutefois, cette évolution a des limites et les structures et les ressources actuelles ne permettent raisonnablement plus de faire face à la masse de travail à effectuer.

Notre administration centrale a subi de gros changements d'effectifs en 2008, qui n'ont engendré aucune augmentation de poste grâce à une refonte de son organisation interne, aidée, il faut le dire, par les mutations en cours à l'époque. Toujours est-il qu'à l'heure actuelle, c'est encore avec le même nombre d'équivalent plein temps (EPT) que notre personnel assume les tâches qui lui sont confiées. L'asphyxie guette toutefois et la spécialisation de certains postes fait que les suppléances en cas d'absences prolongées deviennent des plus aléatoires.

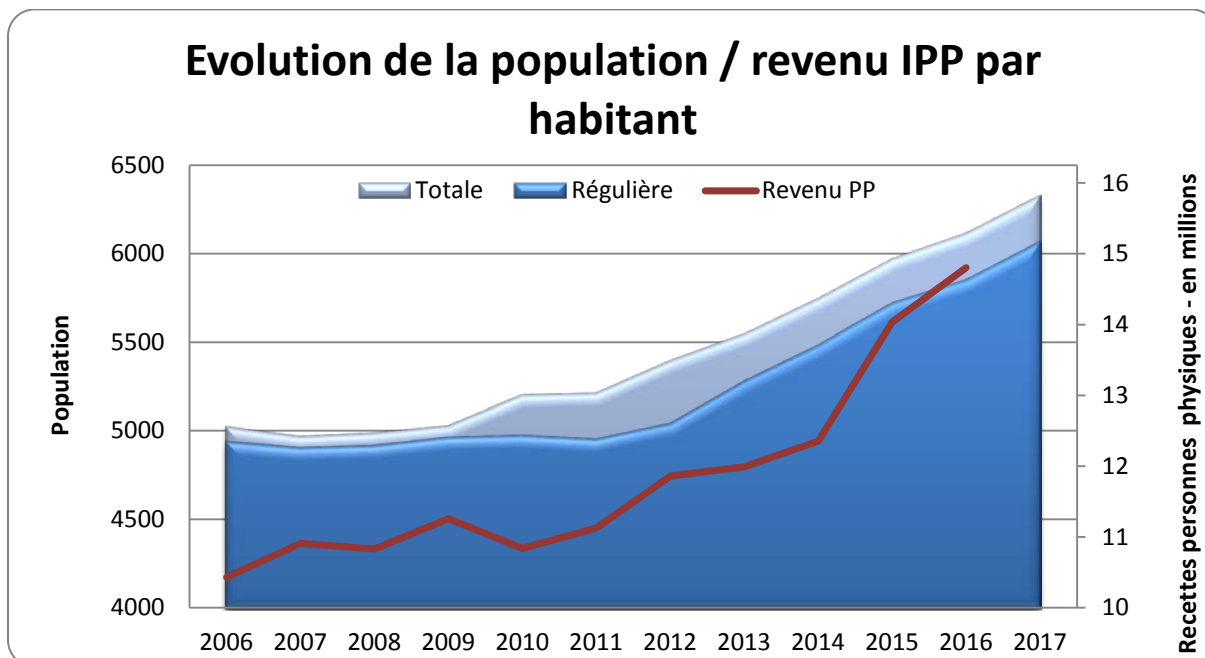
L'objectif est donc de compléter le poste partiel actuel (et par ailleurs temporaire) au sein du service financier, afin de créer un poste à temps complet qui permettra à l'actuel responsable financier d'être secondé, assisté et à qui il puisse être succédé à l'heure de sa retraite dans quelques années. Cette organisation permettra également à l'administrateur communal de limiter son implication dans les tâches financières pour pouvoir consacrer plus de temps au management, à la coordination des services et aux ressources humaines, tâches essentielles mais quelque peu délaissées faute de disponibilités.

Cette demande va donc au-delà d'une simple création de poste puisque cet engagement doit déboucher également sur une refonte de l'organigramme, rendue indispensable par la taille actuelle et à venir de notre commune.

2. Situation

1. Evolution de la population

Vous trouverez ci-dessous le graphique et les chiffres qui montrent mieux que tout texte la très forte augmentation de la population au sein de notre commune :



(En regard et avec une échelle dans les mêmes proportions, l'augmentation du revenus des différents impôts frappant les personnes physique¹, dont il est également question dans ce chapitre).

Nous nous trouvons dorénavant être la commune non fusionnée récemment la plus peuplée hormis les villes, évidemment. La situation devrait continuer à évoluer à la hausse, l'offre de logements continuant sans cesse à se développer et de nombreux appartements cherchant actuellement preneur. On peut donc imaginer que dans un avenir assez proche, la barre des 7000 habitants soit atteinte. C'est une taille un peu hybride qu'on pourrait qualifier de grosse petite commune... ou l'inverse.

Certes, la quantité de travail que doit gérer une administration n'est pas totalement proportionnelle au nombre d'habitants, toutefois celui-ci a un impact non négligeable à différents niveaux et parfois par répercussions². Le contrôle des habitants (CDH) est évidemment en première ligne, mais tous les autres services sont également touchés.

D'un autre côté, cette augmentation a évidemment un effet important sur le revenu de l'impôt (voir graphique ci-dessus), à plus forte raison que la qualité des nouveaux logements construits a attiré des contribuables au revenu moyen plus important que jusqu'alors. Les recettes ont donc augmenté, mais dans une proportion plus forte que le nombre d'habitants. Concrètement le revenu par habitant a passé de CHF 2'109.- en 2006¹ à CHF 2'529.- fin en 2016 (ce qui reste faible en comparaison avec d'autres communes du Littoral). A noter que cet argument avait été mis en avant pour promouvoir le projet du Plateau de la Gare en 2005 déjà. L'objectif visionnaire de l'époque est donc pleinement atteint.

¹ Données corrigées au prorata lors des bascules d'impôts

² Exemple : nouvelles zones d'habitations => développement des transports publics => impact sur l'état des routes

2. L'administration communale depuis 2008

L'année 2008 a été marquée par un changement important au sein de l'organisation de l'administration communale. Avec le départ à la retraite de l'administrateur communal en poste depuis plus de 40 ans, son adjoint et sa secrétaire qui tous deux comptaient également près de 40 ans d'activités au sein de nos services, ainsi que le comptable en place depuis près de 20 ans, c'est la charnière centrale qui laissait place à une équipe nouvelle ou remaniée.

L'administration communale a dès lors pris une nouvelle direction, alliant méthodes modernes, dynamisme et motivation, et ce parfois sans aucune expérience préalable de la gestion d'une collectivité publique. Tout ne s'est pas fait sans difficulté, toutefois nous avons la conviction que le travail effectué a globalement parfaitement servi les intérêts communaux et permis de moderniser drastiquement les outils et les processus de travail appliqués jusqu'alors.

Par contre, il ne fait aucun doute, que depuis 2008, la même équipe a dû s'adapter tant bien que mal aux changements considérables qui ont eu lieu dans ses attributions et aussi, et c'est évidemment le système qui le veut, dans la direction politique. Le virage pris par le Conseil communal en 2012 avec, là aussi, le départ de pratiquement toute « l'ancienne garde » est aussi pour beaucoup dans cette mouvance chargée de nombreuses sollicitations qui n'existaient pas en 2008. Et c'est là, sans doute, que l'évolution de nos structures et même de notre organigramme, n'ont pas tout à fait suivi, faute de temps à disposition pour s'y attaquer, de moyens et aussi, sans doute, d'un certain manque de réactivité par rapport aux rapides changements de notre environnement.

On peut évidemment aller assez loin dans le raisonnement en mettant également en cause le système politique de milice, qui en plus d'être devenu clairement trop exigeant pour un exécutif dans une commune de bientôt 7000 habitants, impose un rythme particulièrement soutenu aux collaborateurs sur lesquels doivent s'appuyer les directeurs des dicastères. Si cela peut paraître un autre débat, il semble toutefois intimement lié à la problématique traitée dans ce rapport.

Début 2008 et avant les départs dont il est question plus haut, l'administration centrale était composée de :

- Un administrateur
- Un administrateur adjoint
- Un comptable
- Un aide comptable
- Une préposée au contrôle des habitants
- Une secrétaire
- 2 employées de commerces dont une totalement dévolue au Guichet social, 0.6 EPT au contrôle des habitants

pour un total de 8 EPT. Toutefois à l'époque nous tenions encore dans nos murs le guichet social, dont les tâches administratives et de comptabilité étaient assurées par une employée de commerce. **C'est donc 6.6 EPT** que comptaient l'administration et c'est bien sur cette base que le quota alloué à l'administration a été considéré et respecté depuis.

En août 2009, la Commune reprenait dans son giron, la structure d'accueil parascolaire. Inutile de rappeler le rapide développement de ce service dans les années qui ont suivi... et celles à venir. Une partie de la charge administrative, de direction et évidemment financière est prise en charge par notre administration.

C'est aussi en 2009, avec la création du Guichet Social Régional (GSR), basé à Colombier, que disparaît l'activité communale dans le domaine de l'aide sociale, obligeant un remaniement interne pour le personnel dédié aux tâches administratives.

Dans le même temps, la police communale disparaissait pour laisser place à une période transitoire, puis à la création d'un poste d'assistant de sécurité. Une fois encore, il a fallu progressivement

remettre en place un soutien administratif, notamment dans le domaine de la notification des commandements de payer, assuré par le Contrôle des habitants (CDH) et par la suite, après l'introduction du règlement relatif à la gestion des déchets, le suivi des dénonciations.

En août 2013, et suite à une décision du Conseil communal, le secrétariat engage une nouvelle secrétaire à un taux de 50%, qui sera porté par la suite à 60% (qui n'avaient pas été repourvus immédiatement en 2008). Cet engagement a permis de réorganiser à satisfaction notre secrétariat. Une partie des tâches de secrétariat pur (rédaction des courriers en particulier, PV du Conseil général) lui est dès lors confiée, permettant à l'autre secrétaire en place depuis 2008 d'assister plus efficacement l'administrateur.

En 2013 l'inauguration du Stade des Buchilles nous a donné l'occasion de dynamiser et surtout compléter notre offre dans le domaine des locations d'infrastructures. Le dossier passe du CDH au secrétariat et prend une ampleur considérable (salle polyvalente mais aussi locations des terrains à des tiers par exemples), le temps consacré occupant pratiquement 0.3EPT.

Sur le plan financier, c'est l'application de la nouvelle LFinEC dès le budget 2016, avec pour corolaire l'introduction du MCH2 et du logiciel ABACUS, qui vont profondément changer les méthodes, la charge de travail mais aussi les possibilités en terme d'analyses et de suivi. La mise en place initiale a immédiatement demandé, en août 2015, un engagement temporaire en soutien, au taux de 40%. ***Dès ce moment là, nous nous retrouvons à la situation initiale des 6.6EPT de janvier 2008.***

Enfin, nous ne saurions passer sous silence les efforts de formation entrepris. En effet, nous comptons depuis 2009, trois apprenties ou apprentis employé(e)s de commerce, qui sont formés avec succès dans nos bureaux³. Pendant ces années nous avons également eu le plaisir d'accueillir et de former, à deux reprises et pour une durée d'un an, des stagiaires médiamaticienne et employée de commerce.

En conclusion, on constatera qu'en raison justement des nombreux changements auxquels il a fallu faire face en trouvant des solutions rapides, de cas en cas et en fonction des disponibilités et des compétences des personnes en place, un certain éclatement des tâches et des responsabilités au sein de l'administration centrale, situation qui se devra d'être progressivement corrigée, pour autant que nous disposions des ressources nécessaires.

3. Organigramme actuel

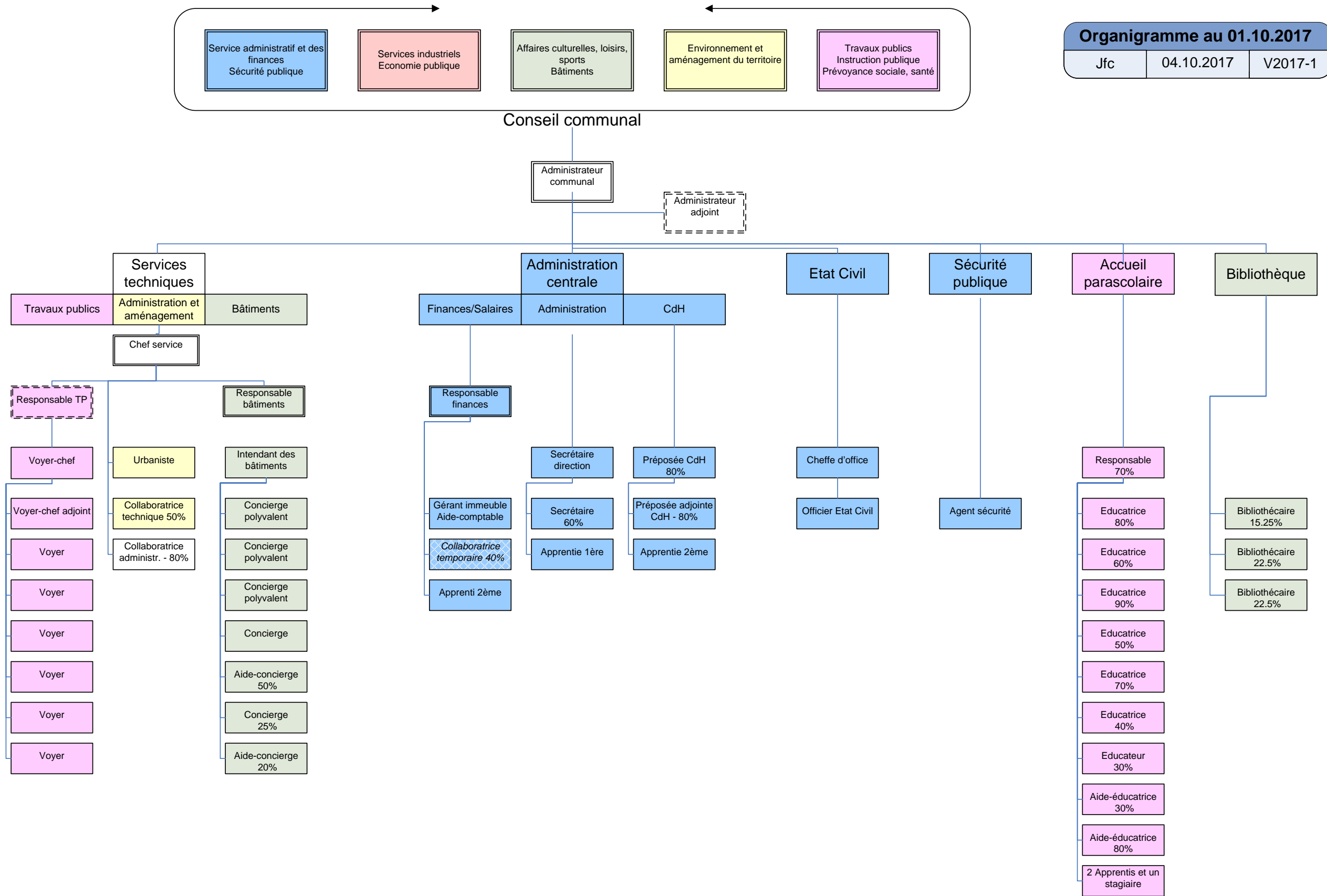
Vous trouverez en page suivante l'organigramme actuel tel que validé en 2014 par le Conseil communal.

On constate qu'hormis les Services techniques et l'administration, les autres services ne sont pas dirigés par des Chefs de services et ont à leur tête soit l'administrateur communal, par défaut, soit directement le Conseiller communal en charge du dicastère. Ce genre de structure est assez typique de petites communes mais démontre assez clairement que cette situation n'a pas évolué chez nous puisqu'elle ressemble en tout point à celle d'avant 2008.

On trouve ensuite un niveau de « responsables », comme celui des finances, qui lui, reste toutefois subordonné à l'administrateur communal. A ce sujet il faut relever que le « service des finances » dont on parle souvent n'en est dans les faits pas un, puisque englobé dans l'administration centrale. Nous aurons l'occasion d'y revenir dans ce rapport.

La structure montre également un niveau de cadres subalternes, qui sont concrètement des chefs de bureaux, préposés ou chefs d'équipe.

³ La formation comprend 3 stages d'une année au CDH, au secrétariat et aux finances



4. Administration centrale

Arrêtons-nous quelques instants sur la structure de l'administration centrale et ses attributions. Comme on peut le constater elle comprend trois secteurs qui sont le contrôle des habitants, le secrétariat et les finances.

1. Contrôle des habitants

Le CDH est assuré par deux collaboratrices occupées chacune au taux de 80%. Il convient de spécifier que c'est également le CDH qui se charge de la réception téléphonique et au guichet et qui assume l'organisation des scrutins et des manifestations comme les réceptions des nouveaux arrivants ou jeunes citoyens par exemple. C'est aussi ce service qui suit les procédures de naturalisation en collaborant avec la commission adhoc.

2. Secrétariat

Le secrétariat compte une secrétaire de direction à 100% et une secrétaire à 60%. Charnière essentielle de notre organisation, cette équipe est dirigée et assistée par notre administrateur communal. Il officie pour ce dernier, pour le Conseil communal, pour le Conseil général et ses commissions ainsi que pour la plupart des dicastères hormis ceux dépendant des Services techniques. Comme mentionné auparavant, c'est également ici que sont centralisées toutes les locations de salles et autres appartements de vacances⁴. Sorte de plaque tournante, c'est aussi parfois « the place to be », tant la diversité des tâches et des demandeurs fait qu'on y rencontre parfois beaucoup de monde aux mêmes heures.

S'agissant de la gestion des ressources humaines, elles relèvent de l'administrateur communal. Toutefois, ici également, on constate que la charge va et va aller croissant, notamment en raison de l'augmentation importante du nombre d'employées et d'employés communaux dans le domaine parascolaire, sans oublier bon nombre d'auxiliaires, gardes-bains, caissières à la piscine, patrouilleurs qui viennent s'ajouter avec un turn-over important, compte tenu de l'aspect très partiel et accessoires de ces activités. Ce grand nombre de collaborateurs requiert de plus en plus d'attention, de suivi, en un mot d'un responsable des ressources humaines qui a du temps à leur consacrer. Nous devons constater que ce n'est pas le cas, faute de disponibilité, avec l'organisation actuellement en place.

3. Finances

Enfin nous arrivons à la partie finances, parfois nommée comptabilité, terme un peu réducteur en regard, là-aussi, de la diversité des tâches qui y sont réalisées. Chapeauté par l'administrateur communal et en main du responsable des finances, ce bureau compte également un collaborateur dont les fonctions sont assez diverses, passant de l'aide comptable au gérant des immeubles, tout en assumant également certaines tâches administratives relevant des RH comme l'administration des salaires et des assurances sociales. Depuis l'arrivée de la LFinEC, une collaboratrice à 40% dont le taux est actuellement temporairement relevé à 80%, consacre l'essentiel de son temps à des tâches purement comptable.

Force est de constater le développement important et nécessaire de cet aspect primordial qu'est la gestion des finances communales ces dernières années. Tout d'abord issue de la volonté de la nouvelle équipe en place et du Conseil communal, c'est maintenant la récente entrée en vigueur en 2015 de la LFinEC qui dicte un certain nombre d'exigences nouvelles et de processus qui doivent progressivement être adoptés et mis en place d'ici 2018. Nous disposons dorénavant avec ABACUS d'un très bon outil de gestion, qui, si nous n'en maîtrisons pas encore toutes les possibilités, marque un tournant dans le domaine financier, facilitant considérablement le controlling, l'analyse ainsi que

⁴ On peut même y louer une « romaine » pour la soupe aux poix !

le flux des informations et des documents⁵. Il ne fait aucun doute que jusqu'alors, les communes de petites tailles souffraient d'un retard considérable dans ces domaines, faute de moyens essentiellement. Le LFinEC cherche clairement à le combler avec des exigences toujours plus ciblées et il faut l'admettre, relativement contraignantes, en terme de quantité de travail et de compétences nécessaires.

Par ailleurs, il convient de relever un certains nombre de dossiers nouveaux, qui sont venus s'ajouter ces dernières années, comme la gestion du Syndicat pour les forêts et sa comptabilité distincte de celle de la commune, les contrôles liés aux différentes subventions essentiellement pour l'accueil parascolaire (proportionnelle au nombre grandissant de parents concernés) et la facturation des contributions des parents, la complexification de la problématique de la TVA (réseaux et forêts) et bien évidemment, la longue liste des contraintes, développements et documents à produire liés à la LFinEC et au MCH2.

Cela étant, on comprend donc aisément que ce secteur doit maintenant être renforcé s'il veut pouvoir répondre aux nombreux défis qui lui sont lancés, à plus forte raison qu'il ne peut reposer que sur un seul collaborateur ou presque. On relèvera le risque important en cas de maladie ou d'accident, aucune suppléance suffisante n'étant possible actuellement en période de budget ou de bouclage. Par ailleurs et s'agissant du responsable actuel, il convient de préciser qu'il prendra sa retraite au plus tard au 31 juillet 2022. Il est donc indispensable d'en tenir compte et d'anticiper sa succession.

3. Evolution

Si votre Conseil accepte cette augmentation de dotation en personnel destinée à renforcer la gestion des finances, cela nous permettra de mettre progressivement en place une nouvelle structure plus en phase avec la situation actuelle. Vous trouverez en page suivante un organigramme structurel et prévisionnel qui prend en compte les évolutions souhaitées suivantes :

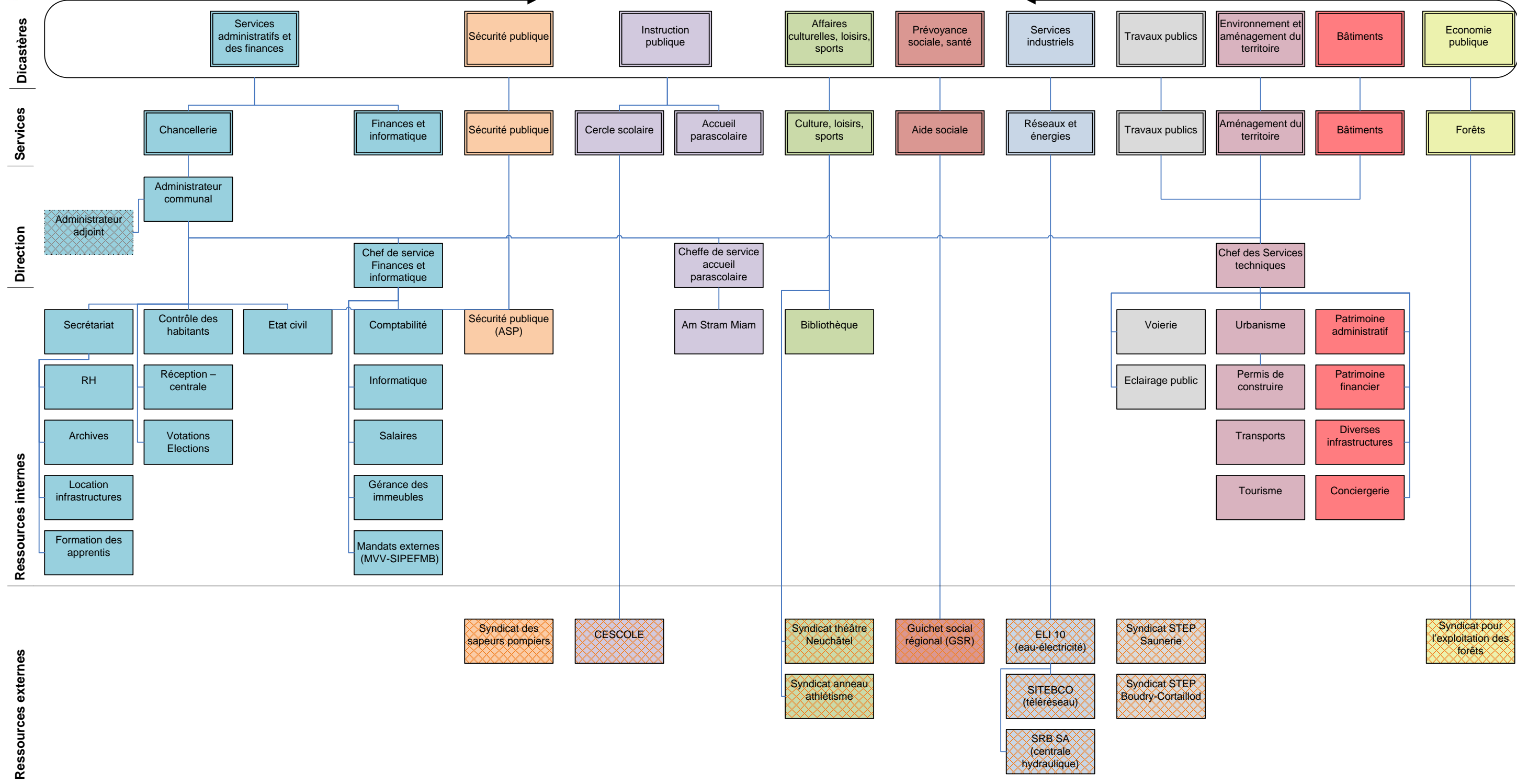
- *Définition d'un véritable service des finances, indépendant de l'administration centrale, placé sous la responsabilité d'un chef de service à nommer en la personne du responsable actuel des finances.*
- Création d'un poste de comptable à 100% (donc une augmentation de poste à hauteur de 60%, les 40% autres étant compris dans le quota actuel).
- *Par souci de simplification, rattachement de l'Etat civil à l'administration centrale, tout en rappelant que nos rapports avec ce service se limitent aux termes de la convention sur l'Etat civil, à savoir que ce dernier est placé sous la « surveillance de la commune hôte ».*
- Nomination d'une cheffe de service de l'accueil parascolaire et de 2 référentes de sites supplémentaires en raison de la mise en place du nouveau bâtiment.
- Création du nombre de poste suffisants pour assumer l'exploitation du nouveau bâtiment parascolaire, fait l'objet d'un rapport séparé.
- Création d'un poste d'agent de sécurité publique selon décision du Conseil communal, fait l'objet d'un rapport séparé.

⁵ Numérisation, visas électroniques par exemple



Organigramme structurel projet 2018
 Jfc 02.11.2017 V2017-5

Conseil communal - Dicastères



4. Impact financier

Comme expliqué précédemment, il s'agit donc de compléter le poste temporaire à 40% actuellement utilisé en allouant 0.6 EPT supplémentaire aux effectifs de l'administration. Les compétences recherchées font qu'il s'agira également d'un emploi colloqué dans une classe de traitement supérieure à celle dans laquelle se trouve les 40% actuels. Le coût supplémentaire, toutes charges sociales comprises, est évalué à environ CHF 80'000.- par an et a été porté au budget 2018 sur lequel vous serez également appelés à vous prononcer.

5. Conclusion

L'engagement à plein temps d'un comptable qualifié, couplé à la création d'un service des finances indépendant de l'administration centrale apparait une solution innovante, dégageant des possibilités de développement et d'avenir indispensables compte tenu de l'important accroissement, d'une part, de notre population et, d'autre part, de nos infrastructures et des nombreuses tâches qui en découlent. Cet engagement permettra également de préparer l'avenir compte tenu du départ à la retraite du responsable des finances dans quatre ans. Entretemps, ce poste sera à même de soutenir ce dernier, de prendre en charge une partie des tâches nouvelles qui nous incombent et de suppléer efficacement en cas d'absences et de vacances. La création d'un service financier permettra de libérer l'administrateur communal de son implication dans ce domaine d'activité pour lui permettre de se consacrer pleinement aux nombreuses tâches administratives, de gestion, de soutien au Conseil communal et de RH qui font son quotidien.

Nous sommes convaincus que vous saurez soutenir notre démarche en adoptant l'arrêté proposé ci-après.

6. Arrêté

LE CONSEIL GENERAL DE LA VILLE DE BOUDRY

Vu la loi sur les communes du 21 décembre 1964,
Vu le règlement général de Commune du 23 mai 2016,
Entendu la commission de gestion et des finances,
Sur la proposition du Conseil communal,

a r r ê t e

Article premier : Le Conseil communal est autorisé à créer un poste de travail supplémentaire au sein de l'administration communale, portant ainsi la dotation en personnel à 7.2 EPT pour les services comprenant le secrétariat, le contrôle des habitants et les finances.

Article 2 : Le Conseil communal de la Ville de Boudry est chargé de l'exécution du présent arrêté à l'échéance du délai référendaire.

Boudry, le 6 novembre 2017

AU NOM DU CONSEIL COMMUNAL

Le président

Le secrétaire

Daniel Schürch

Jean-Michel Buschini