

R A P P O R T

du Conseil communal au Conseil général de la Ville et Commune de Boudry relatif à la professionnalisation de l'exécutif boudrysan

Résumé

La politique de milice fait partie intégrante d'un système largement répandu depuis la création de notre pays. Toutefois, nous constatons qu'à tous les niveaux de gouvernance (confédération, cantons, communes), il ne permet plus aux différentes autorités de fonctionner convenablement. Nous avons donc entrepris une étude avec le concours d'un mandataire, la société Actaes à Auvernier, pour dresser un état de situation et imaginer les contours d'un exécutif professionnel à temps partiel.

Rapport n° : CG-0110.600-5

Date : 29 septembre 2022

Dicastère : Chancellerie, finances, informatique et ressources humaines

Monsieur le Président du Conseil général,
Mesdames et Messieurs les membres du Conseil général,

Introduction

Le plan de législature présenté en septembre 2021, faisait allusion, dans sa conclusion, à une réflexion à tenir sur la professionnalisation de notre exécutif.

L'accession au Conseil communal de nouveaux membres en son sein, toutes et tous actifs professionnellement, a rapidement mis en lumière l'importance d'avancer sur ce dossier. Ce sujet a fait l'objet d'une discussion lors de la séance de la commission de gestion et des finances du 8 mars 2021 et qui a conclu à la nécessité d'entamer la démarche. Nous avons donc entrepris une étude avec le concours d'un mandataire, la société Actaes à Auvernier, pour dresser un état de situation et imaginer les contours d'un exécutif professionnel à temps partiel.

Vous trouverez en annexe le rapport que cette société nous a remis au terme de son mandat et vous trouverez dans les lignes qui suivent, notre position, les enseignements et les conclusions que nous en retirons, pour aboutir à une proposition concrète, motivée et chiffrée.

Constat

La politique de milice fait partie intégrante d'un système largement répandu depuis la création de notre pays et remonte même à l'antiquité. Toutefois, nous constatons qu'à tous les niveaux de gouvernance (confédération, cantons, communes), il ne permet plus aux différentes autorités de fonctionner convenablement. Les raisons en sont nombreuses, mais la plus remarquable est la charge de travail toujours croissante qu'exigent ces fonctions.

D'une manière générale, c'est la complexification des dossiers, imposée notamment par des règles, des normes et des exigences toujours plus nombreuses et pointues, qui est au centre de l'augmentation importante de la charge de travail. A Boudry, on peut rajouter à cela le formidable développement de ces dix dernières années, qui a non seulement vu notre population passer de moins de 5'000 habitants à plus de 6'300, mais également s'implanter nombre d'entreprises et non des moindres. Ce phénomène continue, dans le contexte évoqué précédemment. On relèvera, par ailleurs, que notre commune est dorénavant la plus peuplée du canton à être dotée d'un exécutif de milice.

On constate également qu'il devient de plus en plus difficile d'intéresser nos citoyens aux mandats exécutifs. Selon un monitoring des communes datant de 2017, la moitié d'entre elles exprimaient des difficultés à recruter des candidats pour leurs exécutifs. Celle de Boudry n'y fait pas exception.

Les expériences réalisées par les différents membres du Conseil communal ces dernières années, mettent également en relief la difficulté croissante, à concilier vie professionnelle, politique et privée en raison de l'importance que prend le mandat. A cela s'ajoute évidemment une composante financière importante, l'activité étant actuellement indemnisée par des honoraires sans aucun rapport avec l'investissement exigé et les responsabilités croissantes qui pèsent sur les exécutifs. On ajoutera à cela une inégalité de traitement flagrante puisque ces honoraires ne sont pas soumis au deuxième pilier, ni à des assurances de perte de gains. Lors de la dernière législature, deux conseillers communaux ont réduit leur taux d'activité professionnelle pour dégager le temps nécessaire et indispensable à l'exécution de leur mandat politique, perdant ainsi une partie de leurs revenus, mais également des montants de prévoyance.

Vous trouverez le développement de ces sujets au point 3 de l'étude Actaes.

Objectifs

Le cahier des charges qui a été soumis à différents mandataires potentiels fixait de manière précise les attentes du travail effectué et du rendu attendu. En voici un extrait :

Analyse

- *Analyse des relevés des heures de travail des membres du Conseil afin de déterminer :*
 - *La liste des activités et des tâches exécutées par les conseillers communaux*
 - *La charge de travail par type et dicastère*
 - *Les périodes (jours/moments) d'activités pour définir un degré de disponibilité à avoir par dicastère*
 - *Le taux d'occupation nécessaire pour chaque dicastère*
- *Analyse de la répartition des dicastères entre conseillers communaux qui tienne compte de l'analyse ci-dessus afin d'équilibrer les charges de travail*
- *Analyse des missions stratégiques et opérationnelles des conseillers communaux*
 - *Amélioration structurelle afin de diminuer l'opérationnel et éventuellement diminuer le pourcentage d'activité*
- *Diagnostic et analyse du fonctionnement du collège et des membres du Conseil communal*

Délivrables

- *Résumé de l'analyse des fichiers Excel par dicastère*
- *Recommandation sur la nécessité de professionnalisation ou non avec justification*
- *Recherche du meilleur équilibre dans la répartition des charges*
 - *Attribution des dicastères (poids de chacun => équilibre des couples)*
 - *Réflexion sur l'attribution de certains services à tel ou tel dicastère*
- *Distinction entre tâches politiques et opérationnelles : que fait-on qui pourrait être délégué aux services.*
- *Définition du taux d'activité*
 - *Impact sur l'interaction avec les services*

On notera qu'un fichier Excel avait été préparé en amont pour permettre, avant même le début de l'étude, de quantifier et attribuer aux différentes tâches et dicastères, les heures de travail effectuées par les membres de l'exécutif.

Nous ne reviendrons pas sur la méthodologie appliquée par Actaes, celle-ci étant clairement décrite au point 2 de son rapport.

Commentaires et appréciations sur le rapport du mandataire

3. Constatations et thématique d'analyse, en résumé :

3.1. La Ville et ses enjeux : Le territoire communal de Boudry est en plein développement économique et démographique. Ceci entraîne une charge de travail croissante tant pour l'administration communale que pour la direction politique, ainsi qu'un besoin d'organisation optimisée afin de répondre aux enjeux de demain. Une direction politique substantielle et disponible se justifie désormais pleinement.

3.2. La fonction exécutive : On constate un écart certain entre la solution du système de milice actuel et les attentes de la population. Nous notons que la fonction exécutive exige aujourd'hui un nombre d'heures bénévoles important et une disponibilité accrue. Les élus ont besoin de plus de temps

pour suivre et piloter les affaires de la commune. Une surcharge de travail risque d'être une limite pour le bon fonctionnement de l'exécutif, sachant qu'il faut pouvoir l'assumer en parallèle à une autre activité professionnelle. Il est, par exemple, souvent difficile à un milicien de se libérer pour participer à des séances en journée. Or, le nombre de ces dernières tend à augmenter, corollaire des fusions de communes et de la professionnalisation des exécutifs qui en est le résultat.

On relèvera notamment que les personnes retraitées au sein du Collège ont clairement exprimé le fait qu'il serait compliqué, aujourd'hui, de conjuguer leur ancienne vie professionnelle avec leur fonction exécutive actuelle.

3.3. La structure et le fonctionnement de l'organisation

Le rapport d'Actaes met en lumière que la répartition des dicastères et la structure organisationnelle actuelles ne semblent pas suffisamment équilibrées. Nous verrons au point 5 l'analyse de leur proposition à ce sujet, en regard de la réforme de l'organigramme décidée par le Conseil communal fin 2021, en vue d'une mise en œuvre complète dès août 2022.

3.4. Appréciation globale

En résumé, Actaes conclu et relève les :

- Enjeux de demain : développement et redynamisation de la ville, choix et suivi des investissements importants à venir et apport d'une fusion au 1^{er} janvier 2025 ou ultérieurement.
- Points forts : un Conseil communal soudé, uni et collégial parlant d'une seule voix. Des ressources en personnel compétent.
- Points d'attention : disponibilité pour la fonction et attractivité du poste, équilibre entre les dicastères, équilibre et pertinence de l'organisation.
- Points à travailler : rôles et responsabilité, cohésion, communication et discussions transversales et développement des suppléances.

4. Analyse des charges de travail

Comme mentionné précédemment, les membres du Conseil communal ont procédé à un relevé systématique des heures de travail sur les quatre premiers mois de l'année, avec une répartition par dicastère et par type d'activité. Si Actaes conclu à un taux moyen d'environ 35% avec une répartition optimisée des dicastères, il convient toutefois de relever les points suivants :

- Les déplacements (fréquents) n'ont pas été pris en compte dans le relevé des heures
- La période des relevés s'étend de janvier à fin avril. En l'occurrence, l'expérience montre que ce n'est pas la période de l'année la plus chargée. On relèvera que la plupart des assemblées générales, manifestations avec représentation partielle ou totale du Conseil général (réception des nouveaux arrivants, des jeunes citoyens, sportifs méritants etc. – voir par exemple rapport des comptes 2019 – avant Covid, page 10 « réceptions et manifestations ») se tiennent à partir de mai. L'élaboration des budgets, qui représente une lourde charge tant opérationnelle que politique débute quant à elle en août.
- Il subsiste une certaine subjectivité dans l'appréciation des activités relevées, tant la période d'observation, le type de dossiers en cours, la réalisation des projets ou encore le traitement de dossiers urgents, influent considérablement sur la nécessité de s'impliquer.
- Le statut actuel de milicien engendre par ailleurs des disparités dans les disponibilités des membres de l'exécutif, tant il est bien évident qu'à défaut d'un taux défini et d'un salaire en relation, il peut arriver que la priorité soit donnée à l'activité professionnelle principale.

Par ailleurs, l'objectif même de l'étude qui a été menée est de donner à l'exécutif les moyens de fonctionner de la manière la plus efficiente possible. Par conséquent, les arguments suivants doivent également être pris en compte pour fixer les taux d'activités :

- a. L'activité de membre de l'exécutif doit être reconnue et ouverte aux actifs également salariés et pas seulement aux retraités et aux indépendants.
- b. La disponibilité exigée durant la semaine (flexibilité de l'agenda) et les week-end pour les représentations ainsi que les déplacements doivent être pris en considération.
- c. Un travail de fonds permettant une réflexion sérieuse et une anticipation justifie un degré d'activité suffisant, notamment pour pouvoir élaborer des nouveaux projets plutôt que de réagir dans l'urgence.
- d. Une consultation plus intense des commissions doit être favorisée.
- e. L'analyse d'ACTAES est trop théorique (exemple du dicastère des finances et administration estimé à 34% sans réel entretien ni relevé d'activités).
- f. Le Conseil communal de la Ville et commune de Boudry honore sa fonction dans un environnement en constante évolution, avec de nombreux défis d'avenir et des projets de développement à plusieurs niveaux (locaux et régionaux).
- g. La fonction de président de l'exécutif, qui demande une disponibilité accrue, notamment en raison de :
 - a. Fréquentes représentations
 - b. Signatures du courrier
 - c. Préparation des séances

5. Organisation optimisée projetée

Fin 2021 et avant le lancement de la présente étude, le Conseil communal a validé un projet de réforme de notre organigramme opérationnel. La mise en œuvre sera pleinement effective au 1^{er} août 2022.

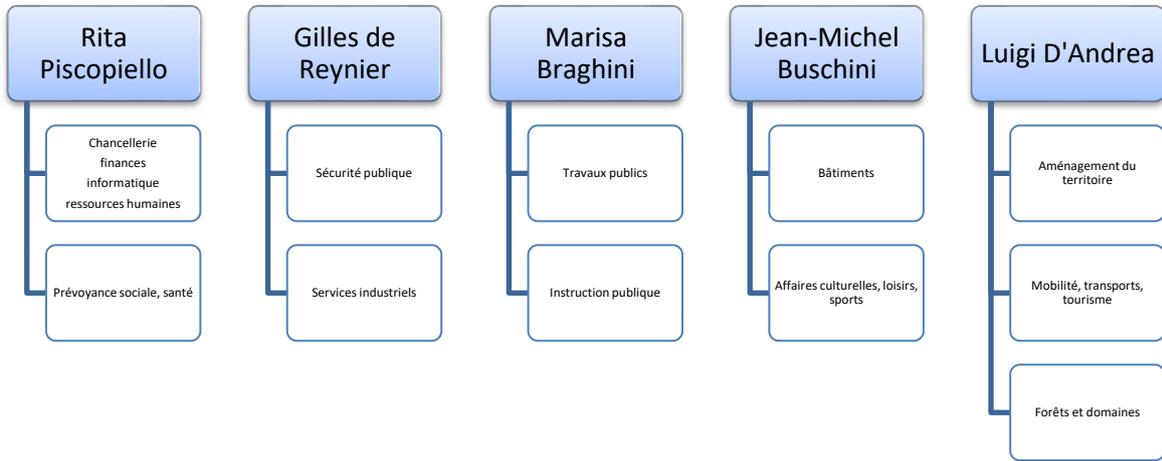
La répartition des dicastères proposée par Actaes, vise essentiellement à équilibrer les charges entre les membres du Conseil et s'écarte, parfois, de cet organigramme.

A la suite de l'élection de Mme Rita Piscopiello en remplacement de M. Daniel Schürch, démissionnaire, une réflexion a dû être menée et qui a dû tenir compte des objectifs de la présente étude, de la réforme de l'organigramme et d'importants projets en cours suivis de longue date par certains membres du Conseil qui souhaitaient pouvoir les mener à terme.

Nous avons donc décidé de :

- Regrouper les RH avec la chancellerie, les finances et l'informatique (idem proposition Actaes)
- De rattacher l'état civil et le contrôle des habitants à la sécurité publique (partiellement identique à la proposition Actaes)
- De créer les dicastères :
 - Mobilité, transports et tourisme (c'est une clarification, ces domaines d'activités faisaient plus ou moins partie de l'aménagement du territoire, mais un certain flou régnait)
 - Forêts et domaine (remplace l'appellation « économie publique », peu claire dans ces objectifs)

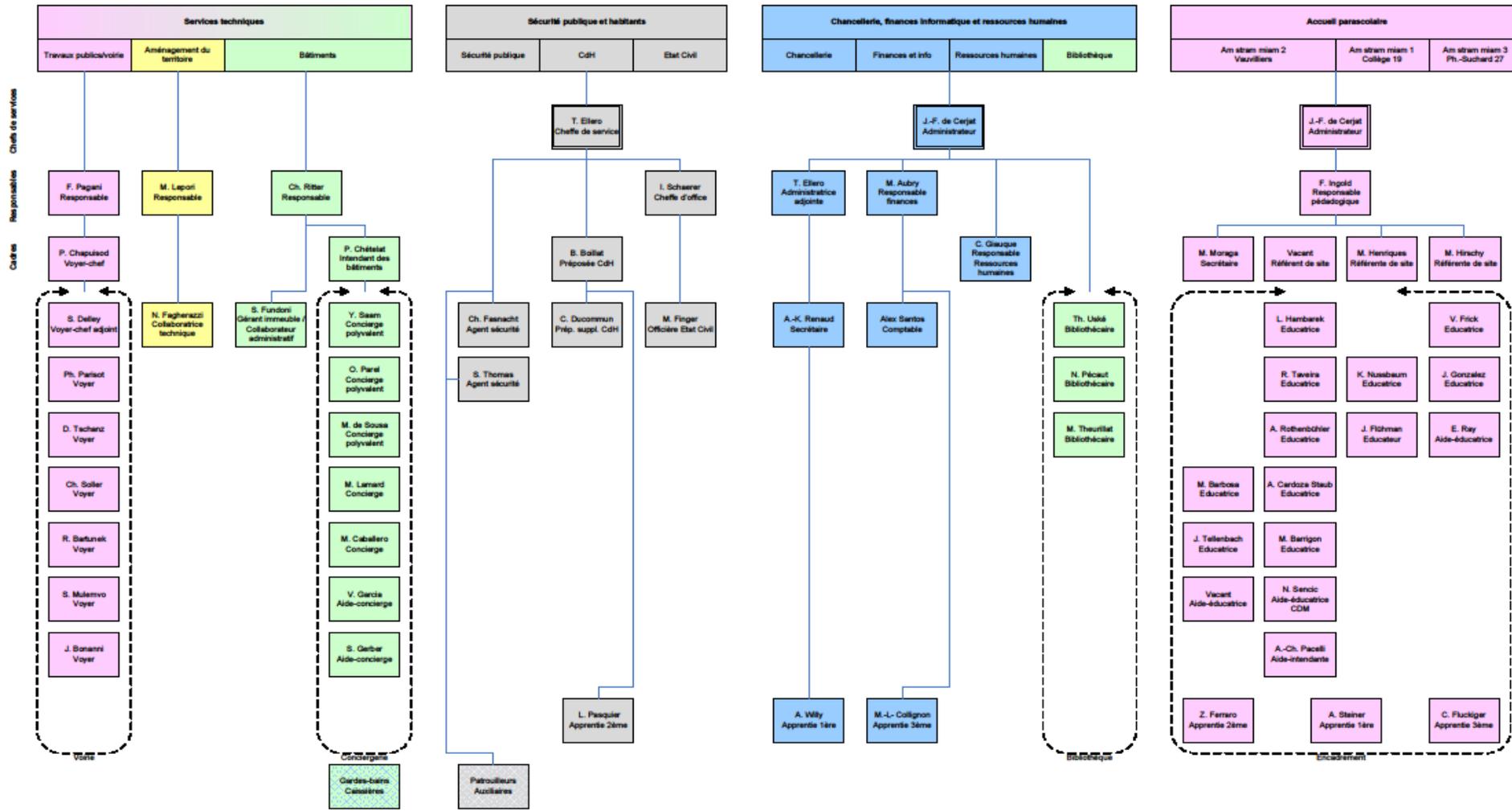
Les regroupements de dicastères par membre du Conseil sont fixés à ce jour comme suit :



En lien direct, l'organigramme :



J.-F. de Cerjat
Administrateur



6. Recommandations et conclusion

Le rapport Actaes donne un résumé et un aperçu très clair de la situation telle que nous la percevons également. Nous partageons le fait que « plusieurs éléments... répondent favorablement à la question d'une professionnalisation de l'exécutif... ».

Dès lors, nous vous proposons la solution suivante :

- **Professionnalisation de l'exécutif avec la répartition actuelle des dicastères et qui fait également suite à la réforme de notre organigramme.**
- **Taux d'occupation fixé à 40% pour les membres du Conseil communal, 45% pour le/la président(e).**
- **Rémunération fixé par la grille salariale communale, classe 16 échelon 10** (voir le chapitre sur l'impact financier).
- Rédaction de cahier des charges et d'un règlement de fonctionnement de l'exécutif.
- Entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2023.
- Adoption du nouveau statut du Conseil communal (voir arrêté ci-après, nouveaux art. 85 à 87).

Résultats attendus

- Anticiper les perspectives de développement de Boudry et pouvoir élaborer des nouveaux projets plutôt que réagir dans l'urgence.
- Rendre l'exécutif robuste en cas de fusion
- Clarifier les rôles et responsabilités en formalisant les activités
- Considérer cette activité politique comme une activité reconnue (et non plus comme une activité accessoire) et justifiant la disponibilité exigée.
- Favoriser la diversité des profils et des compétences et des différentes générations.
- Assurer la relève en stimulant l'envie d'allier vie politique et professionnelle avec des conditions de rémunération réalistes.

Charges salariale et impact financier

La définition de la classe salariale a été déterminée par comparaison avec les pratiques en vigueur dans les communes neuchâteloises ayant adopté un statut professionnel.

Commune	Mensuel pour 100%	Annuel pour 100%	Frais/an	Indemnité départ
Val-de-Ruz	Classe 16 échelle de salaire de l'Etat, échelon non déterminé			
Val-de-Travers	10'648.15	138'425.95	10'000.00	6 mois de salaire si non-réélection
Neuchâtel	15'214.69	197'791.00	15'000.00	1.5 mois par année de fonction
Grande-Béroche	12'700.85	165'111.05	n/a	3 mois
Milvignes	12'948.80	168'334.40	n/a	6 mois dès 4 ans d'activité
Le Locle	14'968.40	194'589.20	n/a	n/a
Boudry	12'679.40	164'832.20	6'000.00	3 mois

En partant de cette classification, vous trouvez ci-dessous le comparatif des coûts établis avec les comptes 2021 :

(Note : les montants 2023 sont estimés sur la base des prévisions d'adaptations à l'IPC en vue du budget)

N° compte	Libellé	Comptes 2021	Budget 2023
30000.02	Salaires du Conseil communal (honoraires en 2021)	132'000.00	344'563.00
30500.00	Cotisation patronales AVS, AI, APG, AC, frais admin...	10'515.00	29'115.00
30520.00	Cotisation patronales aux caisses de pensions	0.00	44'875.00
30530.00	Cotisations patronale assurance accident	190.00	516.00
30530.01	SUVA - cotisations patronale	170.00	446.00
30550.00	Cotisation patronales aux assurances pertes de gains	1'855.00	5'409.00
30592.00	Cotisations employeurs aux structures d'accueil	210.00	585.00
31700.00	Frais de déplacement	31'500.00	30'000.00
	Totaux	176'440.00	455'909.00

Conclusion : le Conseil général est invité à :

1. Décider la professionnalisation partielle de l'exécutif en validant la répartition actuelle des dicastères faisant suite à la réforme de l'organigramme d'août 2022.
2. Fixer le taux d'occupation dès le 1^{er} janvier 2023 à 40% pour chaque Conseiller communal chef de dicastère et à 45 % pour le ou la président-e.
3. Fixer la rémunération selon la grille salariale communale à la classe 16, échelon 10 (indexée d'année en année le cas échéant).
4. Intégrer cette modification au budget 2023.

Compte tenu des éléments qui viennent d'être exposés, nous vous recommandons, Monsieur le Président du Conseil général, Mesdames et Messieurs les membres du Conseil général, d'accepter l'arrêté proposé ci-après.

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 : Les articles 85, 86 et 87 du Règlement général de Commune du 23 mai 2016 sont abrogés et remplacés par les articles suivants :

– **Article 85 - Mandat**

Le conseiller communal est un magistrat, membre de l'exécutif communal. Vis-à-vis de ce dernier, il est responsable des affaires menées au sein de son dicastère et des unités qui le composent.

– **Article 85a - Activités**

¹Le conseiller communal veille au respect des principes de la légalité et de l'égalité de traitement dans les décisions rendues par le Conseil communal ou par son dicastère. Il en va de même dans les affaires menées au sein de son dicastère.

²Il veille, au sein de son dicastère, à l'application et au respect des arrêtés et des directives du Conseil communal en matière de gestion administrative, des ressources humaines et financières.

³Il informe le Conseil communal de toutes les décisions et activités importantes concernant son dicastère, y compris celles découlant de l'application des arrêtés et directives en matière de gestion administrative, des ressources humaines et financières.

– **Article 85b - Compétences**

¹A part les exceptions prévues par d'autres actes législatifs de la commune, le conseiller communal ne peut engager la commune vis-à-vis de tiers qu'avec l'accord du Conseil communal.

²Vis-à-vis de tiers, il s'exprime au nom du Conseil communal pour les affaires qui concernent la commune.

– **Article 85c - Représentation**

La désignation du conseiller communal comme représentant de la commune dans les instances concernées est de la compétence du Conseil communal.

– **Article 85d - Début et fin du mandat**

¹En cours de législature, l'entrée en fonction d'un nouveau conseiller communal intervient en principe le premier jour qui suit la date de son élection par le Conseil général.

²La fin du mandat d'un conseiller communal intervient à l'échéance d'une législature ou après démission de l'intéressé.

³Un conseiller communal peut être destitué en application de la procédure prévue dans la loi sur les communes.

– **Article 85e – Traitement**

¹Le traitement annuel brut du Conseil communal correspond à la classe 16, échelon 6 de l'échelle salariale communale (échelon plafonné), au taux de 40% pour les membres du Conseil communal et 45% pour le président.

²Le traitement est indexé selon les mêmes principes que ceux applicables aux employés communaux, et est réparti en 13 versements, le dernier étant acquis en même temps que le salaire de décembre, prorata temporis.

³Toute indemnisation reçue par les conseillers communaux pour d'autres mandats politiques en lien avec la commune est reversée à la Commune.

⁴En cas de démission en cours de législature ou de destitution, le traitement est arrêté au jour de la fin de l'activité.

– **Article 85f - Indemnités de fin d'activité**

¹Le conseiller communal qui ne veut ou ne peut poursuivre son activité à l'échéance d'une législature, a droit au versement de son traitement, y compris la part proportionnelle au 13^{ème} salaire, durant une période de 3 mois.

²Le conseiller communal qui n'a pas été réélu à cette fonction a droit au versement de son salaire durant une période de 3 mois, sous déduction d'un nouveau gain réalisé pendant cette période.

³Le Conseil général, pour de justes motifs et à la majorité absolue, peut priver la personne concernée du droit à l'indemnité prévue aux alinéa 1 et 2 du présent article.

– **Article 85g - Frais**

Chaque conseiller communal reçoit un montant forfaitaire annuel de CHF 6'000.00 pour ses différents frais de déplacement et de représentation.

– **Article 85h - Prestations sociales**

Le conseiller communal a droit aux prestations prévues par la législation cantonale sur le statut de la fonction publique qui s'applique par analogie en matière d'assurances sociales et d'allocations pour enfants.

– **Article 85i - Maladie et accident**

En cas d'incapacité de travail due à la maladie ou l'accident d'un conseiller communal, le traitement est versé selon les dispositions de la législation sur le statut de la fonction publique.

– **Article 85j - Autres droits**

¹La conseillère communale qui doit interrompre son activité pour cause de grossesse reçoit son salaire complet et a droit à un congé de maternité selon la législation sur le statut de la fonction publique.

²Le conseiller communal accomplissant du service dans l'armée ou la protection civile a droit à son traitement selon la législation sur le statut de la fonction publique.

– **Article 85k - Rentes**

Les dispositions des statuts et règlements de la caisse de pensions à laquelle est affilié le personnel administratif et technique communal sont applicables aux membres du Conseil communal, pour fixer les rentes de retraite, d'invalidité, de veuve, d'orphelin et d'enfant invalide.

– **Article 85l - Temps de travail**

¹Sur la base d'une rémunération équivalant à un poste à temps partiel, les membres du Conseil communal sont autorisés à exercer d'autres professions. Néanmoins, ils ne peuvent pas occuper des postes du personnel administratif et technique de la commune de Boudry.

²Les membres du Conseil communal ne sont pas soumis à la durée du travail de référence du personnel administratif et technique communal.

– **Article 86 - Vacances**

¹Le conseiller communal a droit, par année de travail, aux vacances prévues selon le règlement sur le statut de la fonction publique.

²L'année de calcul déterminant le droit aux vacances commence le 1^{er} janvier et se termine le 31 décembre.

³Les vacances non prises sont reportées sur l'exercice suivant. Elles ne peuvent pas être payées.

⁴En cas de non-réélection, en dérogation à l'alinéa 3, un maximum de 10 jours de vacances non prises peut exceptionnellement être payé.

– **Article 87 - Autres dispositions**

Pour le surplus, la législation cantonale sur le statut de la fonction publique est applicable par analogie.

Article 2 : Le présent arrêté annule et remplace toute disposition antérieure contraire. Il sera soumis à la sanction du Conseil d'Etat à l'échéance du délai référendaire, sous réserve de l'acceptation du rapport sur l'adoption du nouveau règlement général de commune.

Boudry, le 29 septembre 2022

AU NOM DU CONSEIL COMMUNAL

Le président

La secrétaire

Luigi D'Andrea

Marisa Braghini

Annexe : rapport Actaes