

**SEANCE DU CONSEIL GENERAL DES 8 ET 9 OCTOBRE 2018****Point 4 de l'ordre du jour**

**Détermination du Conseil communal sur la proposition déposée par  
M. Martin Rauber, au nom du groupe PS-Les Verts,  
de fixer à cinq au total le nombre de conseillers communaux dès la législature 2021 - 2026**

**I. Introduction**

Par son intervention parlementaire déposée en séance du 18 décembre 2017, le groupe PS-Les Verts, se référant à l'art. 7 al. 1 lit. c du Règlement du Conseil général de la Ville de Bulle qui donne au Législatif la compétence de décider d'un changement du nombre de conseillers communaux – ce qui correspond aux dispositions des art. 51<sup>bis</sup> et 10 al. 1 lit. a<sup>ter</sup> de la Loi sur les communes (LCo) –, propose que "dès la législature 2021 - 2026, le nombre de conseillères et conseillers communaux soit fixé à cinq au total".

Le 19 mars 2018, par 38 voix contre 8 (4 membres excusés), le Conseil général a transmis cette proposition au Conseil communal pour qu'il l'étudie et se détermine à son sujet dans le délai d'une année.

**II. Rappel historique**

Le 10 février 2010, un Groupement de réflexion citoyen présentait "*la demande formelle au Conseil général de Bulle d'étudier la professionnalisation avec la réduction à cinq membres du Conseil communal dans les meilleurs délais*". Etant donné la complexité du sujet et la difficulté pour lui de l'analyser en toute indépendance et impartialité, le Conseil communal a confié un mandat à l'Institut de hautes études en administration publique à Lausanne et à Compas Management Services à Neuchâtel (ci-après Idheap-Compas), l'objectif étant d'analyser l'opportunité d'une professionnalisation de l'Exécutif, par rapport à la situation actuelle, et de faire des propositions d'organisation, ou de réorganisation, du fonctionnement des autorités et de l'administration communales.

Le rapport de synthèse, intitulé "Analyse des implications d'une professionnalisation du Conseil communal de la Ville de Bulle", a été déposé en juin 2013 et présenté au Conseil général en séance du 4 novembre 2013. Au terme de la discussion, M. le Syndic avait annoncé que le Conseil communal allait poursuivre ses réflexions et présenter lors d'une prochaine séance du Législatif une proposition quant au nombre de conseillers communaux pour la période 2016 - 2021.

Le 26 mai 2014, par 31 voix contre 14, le Conseil général se ralliait à la proposition de maintenir, pour la période 2016 - 2021, un Exécutif composé de neuf membres. Le Conseil communal avait estimé qu'il était indiqué de s'en tenir à l'avis d'Idheap-Compas qui préconisait, jusqu'à ce que la population atteigne environ 30'000 habitants, soit vraisemblablement jusqu'à la fin de la législature 2016 - 2021, la variante Statu quo+ correspondant à un effectif de neuf membres avec augmentation de la dotation totale de 4 à 4.3 EPT.

### III. Argumentations du Conseil communal en 2014

Dans son message de 2014 au Conseil général, le Conseil communal citait les recommandations d'Idheap-Compas :

*Législature 2016 - 2021 (population jusqu'à environ 30'000 habitants)*

- adaptation à la marge de la situation actuelle (statu quo+)
- 9 conseillers communaux pour 4.3 EPT
- taux conseillers communaux inférieurs à 0.5 EPT (sauf Syndic, voire Vice-Syndic)
- taux Syndic susceptible d'augmenter jusqu'à 1.0 EPT

*Législature 2021 - 2026 (population dépassant 30'000 habitants)*

- professionnalisation de l'Exécutif
- 5 conseillers communaux à plein temps (5.0 EPT)

et relevait notamment, dans son analyse :

*"D'emblée, le Conseil communal tient à relever qu'il partage l'avis des mandataires et qu'il convient, pour des raisons de représentativité du collège, de capacité à recruter du personnel politique et d'efficacité de la conduite politique, de privilégier les options de type Statu quo, Statu quo+ ou professionnalisation. Les mandataires préconisent ... jusqu'à ce que la population atteigne environ 30'000 habitants, soit vraisemblablement jusqu'à la fin de la législature 2016 - 2021, la variante Statu quo+, à savoir une adaptation « à la marge » de la situation actuelle, avec une dotation totale de ~4.3 EPT (+0.3 EPT).*

*A partir de la législature 2021 - 2026, la recommandation s'oriente sur une professionnalisation de l'Exécutif, soit cinq conseillers communaux à plein temps, donc une dotation totale de 5.0 EPT... Avec 30'000 habitants, la Ville de Bulle resterait encore relativement petite, en comparaison nationale, pour avoir cinq conseillers communaux à plein temps. Mais cette dotation résulte du surcroît de travail lié au développement important et rapide de la ville qui se manifeste notamment dans les domaines suivants : aménagement/urbanisme, mobilité/transports, infrastructures (routes, écoles, infrastructures sportives, etc.), prestations communales (promotion économique, culture, sports et loisirs, jeunesse, intégration).*

*Le Conseil communal fait siennes ces recommandations et conclusions. Le passage à cinq conseillers communaux permanents est opportun, mais dès 2021 et non pas dès 2016.*

*En mettant en place, à partir de 2016, la solution Statu quo+, le Conseil communal est persuadé que les neuf membres de l'Exécutif pourront continuer à assumer à satisfaction leurs missions qui sont ... la conduite politique de la commune, de l'administration et des entités externes, l'information, la communication, la représentation et la réflexion politique. Dans le cadre d'une réorganisation du Secrétariat, le soutien logistique aux élus a d'ores et déjà été amélioré. Les réflexions sont permanentes et vont se poursuivre afin de laisser aux membres du Conseil communal suffisamment de temps pour faire face à l'accroissement des tâches.*

*La professionnalisation du Conseil communal en 2016 déjà ne paraît pas réalisable et peu raisonnable, pour des raisons principalement financières et organisationnelles. En effet, ... il y a lieu de relever que le fait d'avoir 10'000 habitants de plus, à l'horizon 2021, équivaut aussi à une capacité financière supérieure permettant alors de supporter le coût d'une telle organisation. Un Exécutif avec cinq permanents représente une charge [pouvant] atteindre un total de plus de CHF 1'000'000 par année. Une telle organisation requiert la mise en place de cinq directions, respectivement une certaine augmentation de la dotation en personnel administratif. Il y a également lieu d'aménager cinq bureaux, dans des locaux que nous n'aurons pas d'ici 2016 et qui nécessiteront un investissement non négligeable.*

*Il ne faut pas oublier que la professionnalisation engendre le versement de prestations en cas de cessation d'activité (démission, non-représentation ou non-réélection) ... En considérant le revenu fiscal moyen 2011 de CHF 2'675 par habitant, le budget communal serait ainsi supérieur de quelque CHF 26 millions, en 2021, avec une population de 30'000 habitants. La commune aura alors atteint la taille critique lui permettant de fonctionner avec cinq conseillers permanents, avec une administration préparée et adaptée."*

#### IV. Analyse du Conseil communal

Le Conseil communal, notamment suite aux diverses interventions en séances du Conseil général de M. Nicolas Charrière en mai 2016 et de M. Martin Rauber en mai et décembre 2017, a procédé à de profondes réflexions en vue de se déterminer sur la proposition du groupe PS-Les Verts (Exécutif composé de 5 membres dès 2021). Toutefois, afin de préciser le contexte dans lequel il a effectué son analyse, il convient de commencer par mentionner divers éléments :

- suite aux élections du 28 février 2016, six nouveaux conseillers communaux siègent au sein de l'Exécutif.
- l'évolution démographique a subi une baisse significative par rapport aux prévisions de l'étude Wanders à laquelle s'est référé Idheap-Compas pour tableur sur une population proche de 30'000 habitants en 2021 par rapport à un total de 19'592 à fin décembre 2011, soit une augmentation d'environ 1'000 habitants par année. La réalité est très différente. Selon les données du Contrôle des habitants (cf. rapports de gestion), la population résidente permanente a passé à fin décembre 2017 à 22'692 habitants, ce qui correspond à une augmentation de 517 habitants en moyenne annuelle, soit la moitié moins que celle retenue par Idheap-Compas.
- mises à l'enquête publique de nouveaux logements : de 2013 à 2017, tous objets confondus, les dossiers en procédure ordinaire ont diminué de 143 à 105, ceux en procédure simplifiée de 184 à 103, ce qui démontre un ralentissement de la construction. Ainsi, les nouveaux logements mis sur le marché seront moins nombreux dans les années à venir et la baisse de l'évolution démographique va se poursuivre, l'augmentation constatée du taux de vacance des logements en ville de Bulle depuis environ une année en est un signe révélateur.
- situation financière de la commune : selon le dernier plan financier, la situation va se péjorer ces prochaines années (notamment, nouveau CO3 et réforme de l'imposition des entreprises). Les déficits de fonctionnement estimés sont croissants : 3.54 mio en 2019, 3.71 mio en 2020, 4.31 mio en 2021, 5.16 mio en 2022.

#### Composition des Exécutifs communaux

La LCo donne au Législatif la compétence de décider uniquement du nombre de membres de l'Exécutif, celui-ci s'organisant librement. Si la décision devait être prise de fixer à cinq le nombre de conseillers communaux, tous les élus seraient occupés à plein temps (de 90 à 100 %).

Dans son étude, Idheap-Compas cite la diversité des solutions retenues par les villes suisses qu'il a comparées (cf. rapport de synthèse, point 2.7, tableau 2-4) et mentionne que le basculement vers la professionnalisation des Exécutifs se fait pour l'essentiel entre 25'000 à 30'000 habitants (population au 31 décembre 2011). Idheap-Compas a retenu le seuil de 30'000 habitants comme critère de référence pour une professionnalisation de l'Exécutif. Cette valeur, dont certains prétendent qu'elle n'a aucune valeur scientifique, repose concrètement sur la réalité "sur le terrain" en comparaison avec d'autres villes suisses dont les autorités communales ont été confrontées à la même question : professionnalisation ou non de l'Exécutif ?

Pour sa part, le Conseil communal relève dans ledit tableau de 2013 que toutes les villes qui se sont dotées d'un Exécutif composé uniquement de membres à plein temps comptent plus de 33'400 habitants, mis à part Meyrin qui en a trois pour 21'729 habitants et Zoug qui en a cinq pour 26'901 habitants (a depuis atteint les 30'000 habitants).

Les statistiques des villes suisses 2018 ([www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch)) nous apprennent que, depuis lors, deux communes ont opté pour un Exécutif de cinq conseillers permanents : Emmen, 30'228 habitants et Kriens, 27'110 habitants (effectif de la population au 31 décembre 2016). A l'époque de l'étude Idheap-Compas, elles comptaient cinq conseillers à temps partiel, respectivement quatre à plein temps et un à temps partiel.

## Evolution démographique

De 2013 à 2017, la population a augmenté annuellement de + 638, + 497, + 451, + 186 habitants, soit en moyenne + 443 habitants/an. Si l'on appliquait cette augmentation moyenne à partir de 2017 (bien qu'en réalité la tendance soit à la baisse), la ville compterait en fin d'année 2021 environ 24'500 habitants. En procédant au calcul avec l'augmentation annuelle moyenne de 650 habitants relevée entre 2008 et 2015 (au plus fort de l'explosion démographique), la ville totaliserait environ 25'300 habitants en 2021 et n'atteindrait les 30'000 habitants qu'en 2028 - 2029.

Dans une révision de son étude en 2016, Mme A.-Ch. Wanders a revu à la baisse ses prévisions de 2012. Elle estime que la population totale de la commune de Bulle se situera entre 26'300 habitants (scénarios bas), 28'450 habitants (scénarios moyens) et 29'800 habitants (scénarios hauts) en 2030, soit quatre ans après la fin de la législature 2021 - 2026. Dans cette dernière hypothèse, les prévisions sont de 24'600 habitants en 2021 et 27'500 en 2026.

En 2014, le Conseil communal écrivait dans son message que, en cas de professionnalisation dès 2021, *"avec 30'000 habitants, la Ville de Bulle resterait encore relativement petite, en comparaison nationale, pour avoir cinq conseillers communaux à plein temps. Mais cette dotation résulte du surcroît de travail lié au développement important et rapide de la ville qui se manifeste notamment dans les domaines suivants : aménagement/urbanisme, mobilité/transports, infrastructures, prestations communales"*.

Qu'en est-il aujourd'hui ? Avec une population estimée à quelque 25'000 habitants en 2021, Bulle sera encore plus éloignée, en comparaison nationale, du "seuil de référence" pour une professionnalisation de son Exécutif. Quant au surcroît de travail évoqué, provoqué alors par le développement effréné de la cité, il va très logiquement diminuer en raison du ralentissement notoire de l'évolution démographique.

## Commune unique

Sous la conduite de M. le Préfet, divers groupes de travail ont été constitués au printemps 2018 par l'Association régionale la Gruyère. En l'état actuel de l'avancement des travaux, il serait utopique, pour des questions de délais, de penser que la fusion de l'ensemble des 25 communes du district pourrait entrer en force à l'occasion des élections de 2021. Dans la mesure où chacune d'elles accepte le projet en votation populaire, la commune unique pourrait à notre avis devenir réalité en 2026.

La question peut dès lors se poser de la pertinence de consacrer beaucoup de temps et d'argent à réorganiser le fonctionnement du Conseil communal et de l'administration si, déjà cinq ans plus tard, la commune unique devait impliquer de revoir entièrement l'organisation des autorités et de l'administration communales, et par conséquent de payer une seconde fois les frais y relatifs.

## Situation financière

Le Conseil communal estimait en 2014 que les coûts liés à un Exécutif de cinq membres permanents pouvait représenter une charge annuelle supplémentaire s'élevant à plus de CHF 1'000'000 pour la mise en place de cinq directions et une certaine augmentation de la dotation en personnel administratif (secrétariat des conseillers), montant auquel s'ajoutent les frais non négligeables d'aménagement et d'équipement des cinq bureaux nécessaires.

Comme déjà mentionné, la situation financière de la commune va se détériorer très prochainement, les déficits étant estimés à 3.54 mio en 2019, 3.71 mio en 2020, 4.31 mio en 2021 et 5.16 mio en 2022. Dans son message de 2014, le Conseil communal prévoyait qu'une population de 30'000 habitants en 2021 allait générer des recettes fiscales supplémentaires de l'ordre de 26 mio de francs (revenu fiscal moyen 2011 de CHF 2'675 par habitant

x 10'000 habitants de plus) et que, ainsi, "la commune aura alors atteint la taille critique lui permettant de fonctionner avec cinq conseillers permanents, avec une administration préparée et adaptée". Etant donné le fléchissement de l'évolution démographique et l'effectif de population estimé à l'horizon 2021, le montant annoncé en 2014 des recettes fiscales supplémentaires doit être diminué de moitié.

Etant donné que dans un futur très proche les charges financières vont augmenter davantage que les recettes, le Conseil communal doit absolument veiller, dans la part restreinte du budget sur laquelle il peut intervenir, à limiter les dépenses dans toute la mesure du possible. Comme la professionnalisation implique un renforcement de l'administration, il est difficilement envisageable de réduire les charges salariales. Ainsi, les charges élevées liées au fonctionnement d'un Exécutif professionnalisé devraient inévitablement trouver une compensation dans d'autres centres de charges.

### Fonctionnement du Conseil communal

Le Conseil communal a tenu deux séances de réflexion et d'échange sur les avantages et inconvénients d'une professionnalisation de l'Exécutif. Les conclusions de son analyse ont été communiquées au Conseil général par M. le Syndic, en séance du 9 octobre 2017. Suite au dépôt de la proposition du groupe PS-Les Verts, le Conseil communal s'est repenché sur la question. Il ressort de ses réflexions qu'une professionnalisation présente plus d'inconvénients que d'avantages.

Avantages :	<ul style="list-style-type: none"><li>· gain en efficience</li><li>· travail entièrement consacré à la gestion communale</li></ul>
Désavantages	<ul style="list-style-type: none"><li>· représentation politique affaiblie : combien de partis représentés à l'Exécutif ?</li><li>· accès à l'Exécutif "réservé" à certaines professions vu les risques de non-réélection</li><li>· coûts plus élevés (locaux supplémentaires, secrétariat, rentes pour les non-réélus)</li><li>· perte du profit retiré des expériences dans les activités professionnelles</li><li>· diminution de la dynamique de groupe</li><li>· encore plus de difficultés à assurer une représentation dans les organes d'associations intercommunales</li></ul>

Après deux ans et demi d'activité, le Conseil communal actuel (composé pour les 2/3 de nouveaux membres) a tiré un bilan de son fonctionnement et de sa gestion des affaires. Ce bilan peut être qualifié de très bon. Certes, certaines décisions prises n'ont pas fait l'unanimité et ont parfois été vertement critiquées, mais cela ne signifie pas pour autant qu'elles étaient mauvaises. Quelles que soient les options prises, en quelque domaine que ce soit, il se trouvera toujours quelques personnes mécontentes et promptes à dire qu'il aurait fallu faire différemment. Les décisions controversées, prises par un collègue professionnel, auraient très certainement suscité les mêmes critiques.

Dans sa composition actuelle de neuf membres exerçant des activités professionnelles diverses, l'Exécutif bénéficie de l'expérience professionnelle de chacun, de la diversité de leurs avis et opinions, de leurs sensibilités variées, de l'apport de leurs relations et de leurs contacts avec des collègues de travail dans des milieux divers. Cette grande diversité d'expériences et de vécu est un atout majeur dans les discussions et échanges dans l'étude et le traitement des divers dossiers. Avec une diminution de pratiquement la moitié de ses membres, lesquels de plus n'auraient plus de contacts directs avec les milieux professionnels, l'Exécutif perdrait à n'en pas douter une partie de son efficacité.

Dans le message de 2014 au Conseil général, il est mentionné : "En mettant en place, à partir de 2016, la solution *Statu quo+*, le Conseil communal est persuadé que les neuf membres de l'Exécutif pourront continuer à assumer à satisfaction leurs missions qui sont ... la conduite politique de la commune, de l'administration et des

*entités externes, l'information, la communication, la représentation et la réflexion politique. Dans le cadre d'une réorganisation du Secrétariat, le soutien logistique aux élus a d'ores et déjà été amélioré. Les réflexions sont permanentes et vont se poursuivre afin de laisser aux membres du Conseil communal suffisamment de temps pour faire face à l'accroissement des tâches."*

Quatre ans plus tard, le "nouveau" Conseil communal estime que la solution Statu quo+ mise en place en 2016 est très performante et encore adaptée à la situation des années futures. Dans la mesure où la commune unique ne se concrétisait pas, une analyse de l'opportunité d'une professionnalisation de l'Exécutif bullois pourrait être entreprise pour la législature 2026 - 2031.

## **V. Détermination du Conseil communal**

En conclusion, compte tenu que :

- l'évolution démographique estimée en 2013 a subi une nette baisse et que l'effectif de 30'000 habitants, critère de référence retenu par Idheap-Compas, ne sera pas atteint vers 2021 mais plutôt vers 2030,
- à part la ville de Kriens qui comptait 27'110 habitants à fin 2016, toutes les villes dotées d'un Exécutif de cinq membres permanents totalisent plus de 30'000 habitants,
- la population bulloise se situera aux environs de 24'600 habitants en 2021 et 27'500 en 2026,
- la commune unique, si la proposition devait être acceptée en votation populaire par la totalité des communes du district, pourrait devenir réalité en 2026,
- la situation financière va se détériorer à brève échéance, déficit de 3.54 mio en 2019, 5.16 mio en 2022,
- les coûts élevés liés à la professionnalisation (salaires des conseillers communaux, renforcement de l'administration) devraient être compensés par une baisse de certaines prestations,
- l'Exécutif, dans sa composition et son organisation actuelles, avec le soutien d'une administration compétente et efficace, assume l'ensemble de ses obligations,
- une amélioration de ses performances avec une équipe de professionnels n'est en l'état pas démontrée,
- la fonction de conseiller communal sous sa forme actuelle est encore très attrayante (29 candidats sur six listes aux dernières élections),

le Conseil communal, non seulement n'est pas persuadé qu'une professionnalisation de l'Exécutif en 2021 apporterait des améliorations notables et bénéfiques mais, au contraire, est convaincu que le maintien d'une équipe de neuf miliciens est, actuellement et encore pour la prochaine législature, la solution la plus adaptée tout en étant la plus avantageuse.

**Le Conseil communal invite le Conseil général à prendre acte de sa détermination concluant au rejet de la proposition du groupe PS-Les Verts de fixer à cinq au total le nombre de conseillers communaux dès la législature 2021 - 2026.**

### **AU NOM DU CONSEIL COMMUNAL**

**Le Syndic  
Jacques Morand**

**Le Secrétaire général  
Jean-Marc Morand**