

**SEANCE DU CONSEIL GENERAL DES 26 ET 27 MAI 2014****Point 5 de l'ordre du jour****Réponse du Conseil communal à la pétition du « Groupement de réflexion citoyen » relative à la professionnalisation de l'Exécutif****A) Préambule**

Le 17 février 2010, le « Groupement de réflexion citoyen » déposait une demande écrite au Conseil général, par laquelle il proposait la professionnalisation avec la réduction à cinq membres du Conseil communal. Le Conseil général qualifiait cette requête de pétition et décidait le 13 décembre 2010 de la transmettre au Conseil communal, en accordant à ce dernier un délai de réponse au 30 mai 2014.

Compte tenu de la complexité du sujet et de la difficulté pour les membres du Conseil communal d'examiner en toute indépendance et impartialité la proposition de professionnaliser l'Exécutif, le Conseil communal a décidé de confier, le 14 juin 2012, un mandat à la Communauté de travail IDHEAP+COMPAS, qui connaît bien le fonctionnement de la commune pour l'avoir accompagnée dans le processus de fusion avec La Tour-de-Trême. L'objectif était d'analyser l'opportunité d'une professionnalisation de l'Exécutif, par rapport à la situation actuelle et le cas échéant de faire des propositions d'organisation ou de réorganisation du fonctionnement des autorités et de l'administration communales.

**B) Rapport de la Communauté de travail IDHEAP+COMPAS**

L'étude a été réalisée sur les cinq angles suivants :

- l'angle institutionnel (représentativité et équilibre au sein du CC – politique, géographique, genres, etc.) ;
- l'angle des processus en particulier dans la conduite (répartition verticale des tâches et des activités – relations CC / CG / commissions – nombre de dicastères, etc.) ;
- l'angle des prestations (organisation actuelle de milice qui passerait au statut de professionnel ou semi-professionnel pour offrir des prestations qui correspondent mieux à la demande) ;
- l'angle des ressources (adaptation des ressources humaines et infrastructurelles) ;
- l'angle financier (estimation succincte en termes d'impact financier d'une professionnalisation – ressources et processus).

Les mandataires ont eu plusieurs entretiens, avec les pétitionnaires, les responsables des partis politiques, les neuf membres du Conseil communal, huit responsables de l'administration communale, le Service des communes des cantons de Fribourg et Neuchâtel, Monsieur P. Borcard, Préfet de la Gruyère, Monsieur P.-A. Rumley, Professeur à l'Université de Neuchâtel et M. P.-A. Clément, Syndic de la ville de Fribourg.

Le rapport de synthèse a été présenté au Conseil général le 4 novembre 2013 par les mandataires, le Prof. Nils Soguel, de l'IDHEAP et le Dr Gilles Léchet, du cabinet de conseil Compas Management. Le Conseil communal ne juge dès lors pas utile de reprendre le détail de l'étude, mais tient toutefois à en rappeler les points principaux :

## **« 1. Etat de situation**

### ***Mission du Conseil communal***

- *Conduite politique de la commune*
- *Conduite de l'administration et d'entités externes*
- *Information, communication, représentation*
- *Réflexion politique*

### ***Organisation***

- *Préparation des décisions en Commission administrative et Commission technique, puis prise de décision par le Conseil communal*
- *Structure administrative/technique forte*
- *Rationalisation du travail politique*

### ***Ressources du Conseil communal***

- *7'200 heures de travail ou 4.0 EPT (dont 0.7 EPT pour le Syndic, 0.5 EPT pour le Vice-syndic et 0.4 pour les autres conseillers)*

## **2. Diagnostic stratégique**

### ***Défis stratégiques***

- *Développer une capacité de conduite stratégique pour piloter le développement et la transformation de la Ville de Bulle*
- *Adapter la capacité de conduite pour absorber un volume de travail politique plus important*
- *Affermir le leadership politique*
- *Maintenir l'attractivité de la fonction de Conseiller communal pour recruter un personnel politique en phase avec les exigences croissantes de la fonction* □

### ***Besoin de changement***

- *faible à moyen terme, mais allant croissant avec l'augmentation de la population et le développement de la ville*

### **3. Options stratégiques**

#### **Statu quo**

- 9 CC (4.0 EPT)
- Appui de 4-5 cadres supérieurs (double fonction du secrétaire général, également chef du Département administration).

#### **Statu quo+**

- 9 CC avec adaptation à la marge des taux d'activités (~4.3 EPT)

#### **Double statut**

- 7 CC (4.5 à 5.0 EPT)
- CC permanents et non-permanents ou taux d'occupation identique

#### **Professionnalisation**

- 5 CC à plein-temps (5.0 EPT)

### **4. Recommandation**

#### **Législature 2016-2021** (population jusqu'à env. 30'000 hab.)

- Adaptation à la marge de la situation actuelle (statu quo+)
- 9 CC pour 4.3 EPT
- Taux CC inférieurs à 0.5 EPT (sauf Vice-syndic, voire Vice-Syndic)
- Taux Syndic susceptible d'augmenter jusqu'à 1.0 EPT

#### **Législature 2021-2026** (population dépassant 30'000 hab.)

- Professionnalisation de l'exécutif
- 5 CC à plein temps (5.0 EPT)

#### **Adaptation/optimisation d'ici à 2021**

- Renforcer la conduite stratégique
- Concentrer le Conseil communal sur les missions et tâches à forte valeur ajoutée politique
- Pratiquer le Management par objectifs et par exception
- Répartir de la manière la plus équilibrée possible les poids des dicastères
- Adapter la structure de l'administration en fonction de l'évolution du volume de travail
- Apporter plus de soutien aux (futurs) élus

### **5. Conclusion**

#### **Opportunité d'une professionnalisation à cinq du CC**

- Situation actuelle adaptée à la marge pour la législature 2016-2021
- Passage à cinq CC à plein temps dès la législature 2021-2026 (en fonction de l'évolution de la population et du développement de la ville)

### **Propositions d'organisation du fonctionnement du CC**

- *Adaptations à la marge: conduite stratégique, missions/tâches à forte valeur ajoutée politique, management par objectifs et par exception, équilibre des dicastères, structure de l'administration et soutien aux élus*
- *Structure à cinq dicastères/départements (mais avec les avantages liés à la mise en oeuvre des points ci-dessus!)*

*Une comparaison avec d'autres villes suisses permet de constater que le basculement vers la professionnalisation des exécutifs se fait pour l'essentiel entre 25'000 et 30'000 habitants. En-dessous de cet intervalle, la professionnalisation se limite, lorsqu'elle est présente, à la fonction de Président/Syndic. En-dessus de cette limite, presque toutes les communes disposent d'exécutifs composés en totalité ou en partie de Conseillers communaux (CC) à temps plein (avec souvent un modèle à 5 CC à temps plein). La plus petite commune à avoir un exécutif composé de 5 CC à plein temps est la Ville de Zoug avec 26'901 habitants. La plus grande commune à se passer complètement de professionnels est la Ville d'Emmen, avec 5 CC à temps partiel et une population de 28'481 habitants. »*

### **C) Analyse du Conseil communal**

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. Il juge préférable de faire le saut d'un coup vers une professionnalisation, sans passer par une solution transitoire et écarte dès lors la variante de type Double statut (7 CC, permanents et non-permanents ou taux d'occupation identique).

Dans leurs recommandations, les mandataires préconisent, en termes d'organisation du Conseil communal, 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). Le taux d'occupation des conseillers reste inférieur à 50%, sauf pour le Vice-Syndic, alors que celui du Syndic est susceptible d'être augmenté jusqu'à un temps plein.

En parallèle, il s'agirait de procéder aux adaptations suivantes : renforcement de la capacité de conduite stratégique, concentration sur les missions et tâches à forte valeur ajoutée politique, généralisation du management par objectifs et par exception, *empowerment* (responsabilisation/autonomisation) des cadres et collaborateurs, décentralisation au niveau de dicastères équilibrés, adaptation de la structure/dotation de l'administration (en prévision d'un exécutif à cinq membres) et renforcement du soutien aux élus (logistique, moyens technologiques, formation). Ceci permettrait de faire face à l'ampleur de la tâche et de préparer une passation réussie à un conseil professionnel dès la législature 2021-2026.

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. Leurs rémunérations doit être légèrement supérieure à celle des cadres supérieurs de la commune, avec rente (ou système assimilé) à l'issue du mandat politique.

Par rapport à la situation actuelle, il s'agit d'une modification fondamentale dans la structure et le fonctionnement des autorités et de l'administration de la Ville de Bulle. Ce changement se justifie par la pression du contexte, et en particulier par le nombre d'habitants de la ville et la rapidité de son développement.

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+ développée ci-dessus, le Conseil communal est persuadé que les neuf membres de l'Exécutif pourront continuer à assumer à satisfaction leurs missions qui sont, comme mentionné ci-dessus, 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'ailleurs 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. Le Conseil communal relève que cette variante représente selon que le Syndic soit ou pas professionnel une charge supplémentaire variant entre CHF 75'000.-- et CHF 175'000.-- par année.

La professionnalisation du Conseil communal en 2016 déjà ne paraît pas réalisable et peu raisonnable, pour des raisons principalement financières et organisationnelles. En effet, si le nombre d'habitants n'est certainement pas le seul critère déterminant, 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 supérieure de l'ordre de CHF 500'000.--, pour atteindre un total de plus de Fr. 1'000'000.-- par année. Une telle organisation requière 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). A partir d'un certain âge et d'un certain nombre d'année de fonction, il s'agit de pensions viagères. 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.

Le Conseil communal rappelle que l'établissement du budget 2014 a été difficile. Des mesures d'économie doivent être trouvées en vue de l'établissement du budget de l'exercice 2015. Dans ces circonstances, le Conseil communal estime qu'il n'est pas raisonnable d'envisager une professionnalisation de l'Exécutif en 2016 déjà, compte tenu des coûts que cette nouvelle organisation occasionnera.

#### **D) Proposition du Conseil communal pour la législature 2016 - 2021**

Il y a lieu de rappeler qu'en application de l'article 10 de la loi sur les communes, traitant des attributions du Conseil général, ce dernier, selon l'alinéa 1<sup>er</sup> « décide d'un changement du nombre de Conseillers communaux » et non pas de l'organisation de l'Exécutif ni du taux d'activité des membres de celui-ci.

**Compte tenu de cette disposition légale, le Conseil communal conclut son rapport en proposant de maintenir pour la période administrative 2016-2021 un Exécutif composé de neuf membres.**

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

**Le Secrétaire général**

**J.-M. Morand**

**Le Syndic**

**Y. Menoud**