

Rapport de la Commission de gestion et des finances au Conseil général Taux d'activité des membres du Conseil communal

Lors de la séance du Conseil général du 14 décembre 2014, plusieurs groupes ont demandé que la CGF examine la pertinence du maintien du taux d'activité à 100 % des membres du Conseil communal.

Le sujet a été abordé lors de la séance de la CGF du 09 février 2015. A cette occasion, la CGF a élaboré un document questionnant notamment les types d'activités qui composent la fonction de conseiller communal, leur répartition, le volume des diverses obligations, et les possibles délégations de compétences en cas de diminution du taux d'activité. Elle a ensuite mandaté le Conseil communal, lui demandant un rapport permettant de se positionner sur ce dossier.

Le document précité demandait aussi que, dans l'optique d'une éventuelle réduction du taux d'engagement, soient estimées les tâches pouvant être déléguées et que soient comparés les nombres d'employés communaux dans quelques communes neuchâteloises de même taille que Val-de-Travers, en tenant compte des particularités locales.

Le Conseil communal a examiné ses tâches au quotidien et évalué ce qui pouvait être délégué. Il a calculé que le potentiel de délégation s'élève au total à environ 1.3 postes. Il a aussi procédé à une comparaison chiffrée des effectifs du personnel entre trois communes neuchâteloises : Le Locle, Milvignes et Val-de-Travers. Comme il l'écrit dans son rapport à l'intention de la CGF :

« Comparaison, dit-on, n'est pas raison : l'exercice mené ici ne déroge pas à l'adage. En effet, chaque commune, même dans un cadre institutionnel similaire, a ses spécificités. Ainsi la nôtre compte un service d'ambulances et un programme d'insertion, au contraire des deux autres. Tant Val-de-Travers que Le Locle voient un guichet social régional rattaché directement à leur structure, au contraire de Milvignes. La superficie de chaque territoire varie également, d'où des équipes de voiries et de sécurité de proximité différentes. Les nuances à apporter seraient encore nombreuses, à commencer par celle des moyens financiers : la Ville du Locle compte (hors personnel des écoles) plus de 180 EPT, alors que Val-de-Travers (ambulances et EcoVal exceptés) en compte une soixantaine de moins, pour une population quasiment similaire ! »

De cette comparaison entre les communes neuchâteloises de même taille, il ressort que Val-de-Travers n'est pas sur-dotée en personnel. Ramenés au même nombre d'habitants, les chiffres de Val-de-Travers sont systématiquement inférieurs à ceux de la commune du Locle et les quelques différences significatives avec Milvignes (service de voirie, sécurité publique) s'expliquent comme l'écrit le Conseil communal par *« la superficie du territoire, la dispersion de la population, enfin les conditions climatiques¹ »*

On peut ainsi aisément se convaincre que le potentiel de transfert de charges du Conseil communal vers le personnel communal est très limité, voire inexistant.

Au-delà de renseignements purement « techniques » de comparaison entre des communes neuchâteloises de même taille, et s'estimant, à juste titre, juge et partie, le Conseil communal a lui-même mandaté un expert chargé d'établir un rapport à l'intention de la CGF.

Monsieur Daniel Grassi Pirrone, directeur du Réseau urbain neuchâtelois (RUN) et parfait connaisseur du monde politique neuchâtelois a été chargé de cette mission.

¹ Lors de la séance de la CGF du 15 octobre, le Conseil communal a apporté les précisions suivantes : *« Notre commune était légalement tenue de gérer des services de défense incendie et de protection civile, contrairement aux deux communes précitées qui ne disposent pas de personnel en la matière mais qui participe au financement de ces prestations par une contribution auprès de « communes sièges » (La Chaux-de-Fonds et Neuchâtel) ».*

Pour établir son rapport, M. Grassi Pirrone s'est appuyé sur la répartition des tâches et les volumes de chacune d'entre elles fournies par le Conseil communal. Il a aussi pu disposer d'une liste exhaustive des propositions de délégations de tâches.

Le but visé par ce rapport est, selon les propres termes de M. Grassi :

« Il vise notamment à répondre aux questionnements adressés par la CGF, chargée par le Conseil général d'analyser l'opportunité de maintenir ou de revoir le taux d'activité des conseillers-ères communaux-ales (ci-après conseillers communaux pour simplifier la lecture du rapport) de la nouvelle commune, fixé à 100% lors de la création de la nouvelle de Commune de Val-de-Travers. ».

Dans son introduction, M. Grassi relève que :

« La complexité croissante des affaires communales et cantonales, technique et politique, ainsi que l'accroissement des attentes, voire des exigences, de la population en matière de gestion communale, a régulièrement alourdi la fonction de conseiller communal ces dernières années. Ce phénomène n'est pas nouveau; il n'est d'ailleurs pas propre au Canton de Neuchâtel. »

Il souligne aussi que, lors des fusions de communes, le questionnement porte sur l'alternative :

*« privilégier un renforcement de l'administration cantonale, favorisant la disponibilité de techniciens, voire de cadres, spécialistes pointus, en appui aux élus politiques communaux de milice ou oeuvrant à temps partiel ou
favoriser la disponibilité de conseillers communaux professionnels, à plein temps ou disposant d'un taux d'activité suffisant et des compétences pour positionner politiquement la commune et défendre les intérêts communaux auprès des autorités supérieures, tout en assumant les tâches d'encadrement et certaines tâches techniques au sein de leur dicastère. »*

Après comparaison des avantages et inconvénients d'avoir un exécutif composé de cinq membres, tous à 100 %, M. Grassi aboutit finalement aux conclusions suivantes :

« Le présent rapport met en évidence que l'option prise au moment de la fusion des communes du Val-de-Travers a fait légion : d'autres communes ont pris le même chemin et certaines sont sur le point de le suivre. Il relève par ailleurs que les communes fusionnées ou qui envisagent une fusion sans avoir atteint une masse critique suffisante, ayant dû opter pour des conseillers communaux à temps partiel, s'interrogent sur leur futur institutionnel. D'autres grandes communes disposant de conseillers communaux à temps partiel font, quant à elles, face à des difficultés croissantes pour assumer leurs tâches et ont lancé des réflexions en la matière.

En conclusion, nous estimons que le système préconisé au moment de la fusion par la population du Val-de-Travers a fait ses preuves. Le nombre de projets réalisés et la capacité de négociations des autorités communales pour influencer le financement et la réalisation de ceux-ci sont des marques importantes de la réussite du processus de fusion en faveur du renforcement du positionnement de la région.

Par ailleurs, compte tenu de l'évolution du fonctionnement politique offrant toujours plus d'opportunité aux collectivités publiques dynamiques et engagées, disposant de compétences politiques confirmées, nous recommandons la poursuite du système actuel et, par conséquent, le maintien d'un conseil communal composé de cinq conseillers communaux à plein temps. »

Le Conseil communal va dans le même sens, comparant les conditions prévalant au moment de la fusion et celles prévalant à l'heure actuelle et dans les années à venir et l'écrit ainsi dans son rapport à la CGF :

« Conscient de la position subjective qui est la sienne, le Conseil communal se permet toutefois d'apporter brièvement ses propres conclusions sur ce sujet. A notre sens, l'expérience de ces premières années montre que tant le taux d'activité (100%) que le nombre de conseillers communaux (5) sont pertinents. L'analyse de M. Grassi Pirrone rejoint la nôtre et il ne nous paraît pas nécessaire de reformuler les forces et faiblesses des différents modèles.

Nous nous contenterons dès lors d'apporter un point de vue complémentaire sur ce sujet. En 2009, il s'agissait de doter la commune d'une direction politique forte compte tenu de l'ampleur du travail représenté par la fusion de neuf villages, laquelle était alors considérée comme la plus importante jamais réalisée. Ce choix a été payant : réunir les

villages signifiait unifier les pratiques et les règlements, processus qui a entraîné un volume de travail important, tant pour le Conseil communal que les services.

Six ans plus tard, et quand bien même des ajustements et des améliorations resteront toujours pertinents quant à la structure de Val-de-Travers, la fusion en elle-même peut être considérée comme aboutie. Néanmoins, le travail politique ne manque pas entre les adaptations aux nouvelles données cantonales et fédérales, le suivi des projets existants et le lancement de nouveaux projets, ou encore la volonté de tenir la place que Val-de-Travers a su prendre sur le plan cantonal depuis la fusion. C'est sur cette voie dynamique et engagée que nous souhaitons pouvoir continuer d'avancer. »

Dans sa séance du 19 octobre 2015, la CGF a pris connaissance de la note du Conseil communal et du rapport de M. Daniel Grassi Pirrone,

Après examen détaillé de ce dossier et prenant en compte les éléments suivants, cités par M. Grassi :

- L'option choisie au moment de la fusion s'est révélée bonne et a permis à notre commune d'entreprendre et de se positionner au sein du Canton.
- Les coûts n'ont pas explosés par rapport au fonctionnement des anciennes communes. (A l'époque, la professionnalisation de la charge du Conseil communal avait occasionné un surcoût annuel d'environ Fr. 240'000.-)
- La quantité de travail pouvant être délégué à l'administration n'excède pas 1.3 postes.

Concernant ce dernier point, la CGF estime en outre que, en l'état, l'administration ne peut absorber sans autre ce surcroît de travail et que l'engagement de personnel qualifié ne permettrait vraisemblablement pas un gain financier appréciable.

Pour ces raisons d'ordre politique et financier, la CGF préconise à l'unanimité, d'opter pour le statuquo, suivant en cela les recommandations du rapport d'expert.

Val-de-Travers, le 19 octobre 2015

Pour la CGF
Pierre-Alain Devenoges, président

Annexe : Rapport de M. Daniel Grassi Pirrone



RAPPORT

Taux d'activité des conseillers communaux de la Commune de Val-de-Travers

**à l'attention de la Commission de gestion et des finances (CGF) de la
Commune de Val-de-Travers,**

réalisé sur mandat du Conseil communal de la Commune de Val-de-Travers

Daniel Grassi Pirrone, directeur RUN

Septembre 2015

Table des matières

1. INTRODUCTION.....	3
1.1. Contexte.....	3
1.2. Mandat.....	3
1.3. Présentation du mandataire.....	3
2. TAUX D'ACTIVITES DES CONSEILS COMMUNAUX.....	3
2.1. Introduction.....	3
2.2. Fusion de communes : quelles options ?.....	5
2.3. Pratiques initiales dans le canton de Neuchâtel.....	5
2.3.1. Commune de Val-de-Ruz.....	6
2.3.2. Commune de Milvignes.....	6
2.3.3. Commune du Grand Entre-deux-Lacs.....	6
2.3.4. Commune de Neuchâtel Ouest.....	6
2.4. Bilan et tendances.....	6
2.4.1. Commune de Val-de-Ruz.....	6
2.4.2. Commune de Milvignes.....	7
2.4.3. Commune du Locle.....	7
3. LE CAS DE LA COMMUNE DE VAL-DE-TRAVERS.....	8
3.1. Introduction.....	8
3.2. Questions de la commission.....	8
3.3. Analyse quantitative.....	9
3.3.1. Répartition de la fonction de conseiller communal, par type d'activités.....	9
3.3.2. Tâches pouvant être déléguées en cas de réduction du taux d'activité des conseillers communaux.....	10
3.4. Analyse qualitative.....	11
4. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....	12

1. INTRODUCTION

1.1. Contexte

Ce rapport est établi à l'attention de la Commission de gestion et des finances (CGF) de la Commune de Val-de-Travers, à la demande de son Conseil communal. Il vise notamment à répondre aux questionnements adressés par la CGF, chargée par le Conseil général d'analyser l'opportunité de maintenir ou de revoir le taux d'activité des conseillers-ères communaux-ales (ci-après conseillers communaux pour simplifier la lecture du rapport) de la nouvelle commune, fixé à 100% lors de la création de la nouvelle de Commune de Val-de-Travers.

1.2. Mandat

Le mandat confié au RUN consiste en la réalisation d'une brève analyse et d'un rapport synthétique concernant la répartition des activités des conseillers communaux, l'environnement et le contexte politique neuchâtelois, et les tendances actuelles. Il répond également aux questions exprimées par la CGF au Conseil communal de Val-de-Travers. Les bases d'analyses chiffrées ont été remises au mandant par le Conseil communal, structurées en fonction de la demande de renseignement émise par la CGF.

1.3. Présentation du mandataire

Le Réseau urbain neuchâtelois (RUN, www.lerun.ch) est une association de droit privé, enregistrée au Registre du commerce du Canton de Neuchâtel. Elle réunit huit régions, membres de l'association, regroupant les communes des cantons de Neuchâtel, du Jura bernois et de la région française limitrophe. Elle assure notamment le rôle de plateforme de concertation et de coordination politique visant à favoriser le développement d'une vision partagée du développement du territoire cantonal.

Parmi ses activités principales figurent l'accompagnement des acteurs politiques communaux et régionaux dans leur réflexion stratégique liée au développement de leur territoire, ainsi que la coordination des dix conférences des directeurs communaux de l'Association des communes neuchâteloises (ACN) en contact avec les chefs de département cantonaux et le Conseil d'Etat.

Le RUN dispose à ce titre d'une large expérience du fonctionnement des communes neuchâteloises et de leurs organes politiques. En contact quotidien avec les conseillers communaux neuchâtelois et mandaté dans le cadre de plusieurs processus de fusion, il dispose d'une vision experte et critique de l'évolution des relations entre canton et communes, de l'impact des fusions de communes sur le positionnement de la nouvelle entité pouvant être mis en lien avec les questions liées à la professionnalisation des exécutifs communaux.

2. TAUX D'ACTIVITES DES CONSEILS COMMUNAUX

2.1. Introduction

La complexité croissante des affaires communales et cantonales, technique et politique, ainsi que l'accroissement des attentes, voire des exigences, de la population en matière de gestion communale, a régulièrement alourdi la fonction de conseiller communal ces dernières années. Ce phénomène n'est pas nouveau; il n'est d'ailleurs pas propre au Canton de Neuchâtel.

De nombreuses prestations communales, telles que par exemple celles touchant l'aménagement du territoire, demandent des compétences toujours plus pointues pour répondre aux attentes des requérants et de la population ou pour faire face aux procédures, délais et autres négociations complexes à gérer avec ou face à l'autorité cantonale.

L'optimisation et la rationalisation nécessaires des prestations à la population ont amené les communes à s'allier entre elles dans le cadre de collaborations intercommunales dans un nombre croissant de dossiers. La gestion de prestations communales à un niveau intercommunal a permis de maintenir, voire de renforcer, certaines prestations, mais a également amené son lot de complexité.

La fusion de communes est une partie de la réponse à la résolution de cette problématique permettant de réintégrer dans le processus démocratique communal nombre de prestations. Une partie des enjeux politiques communaux reste toutefois encore l'apanage de cercles intercommunaux, régionaux ou interrégionaux organisés, comme par exemple les dix conférences des directeurs communaux (CDC) mises en place par l'ACN.

Dans ce contexte, positionner sa commune, c'est être en mesure d'analyser et répondre dans des délais extrêmement courts aux multiples consultations cantonales qui demandent un investissement en temps substantiel, voire nécessitent des connaissances spécifiques dans la matière concernée. Mais, gérer efficacement sa commune, c'est surtout être capable de la positionner dans l'environnement politique cantonal, voire parfois fédéral, afin de la placer, de faire entendre la voix de la commune et/ou de défendre ses intérêts.

La réactivité nécessaire dans les processus politiques demande d'assurer une présence constante, et donc une disponibilité importante qui n'est souvent plus à la portée de conseillers miliciens ou œuvrant à temps (trop) partiel. En effet, faire valoir les besoins de sa commune, négocier et influencer les décisions prises dans les cercles politiques supérieurs signifie disposer d'une force de travail politique importante, à un moment donné, dans un ou des lieux donnés ou imposés par les circonstances politiques. Il s'agit d'être, le plus souvent possible, présent au bon moment, au bon endroit, là où les décisions se prennent.

Les compétences nécessaires et attendues pour assumer la tâche de conseiller communal ont également été revues à la hausse : diriger, encadrer, accompagner, mais aussi "réseauter", analyser, influencer, négocier, créer des alliances, etc. Celles-ci font désormais partie du bagage de base du conseiller communal de la génération actuelle. Du fait de la lourdeur de la tâche, les fusions de communes ne semblent pas forcément suffisantes à rendre la fonction de conseiller communal plus attractive : la pression financière, les ressources limitées à disposition, les exigences croissantes de la population, l'image écorchée du monde politique, la volatilité de l'électorat, etc. sont autant de facteurs qui retiennent les candidatures compétentes.

La nécessité d'un engagement allant bien au-delà des pourcentages de travail fixés initialement, l'incompatibilité de la fonction à temps partiel avec une autre activité salariée, et parfois même indépendante, ainsi que le risque de quitter une activité professionnelle hautement rémunérée pour une fonction socialement exposée proposant un salaire parfois réduit peuvent également être des freins au recrutement de compétences dans la politique communale.

2.2. Fusion de communes : quelles options ?

Une réforme institutionnelle, quelle qu'elle soit, ne se justifie jamais pour elle-même. Elle relève d'un besoin d'adapter les structures institutionnelles lié à une évolution des comportements de la population, à une volonté de renforcer le positionnement politique d'une région et/ou son attractivité résidentielle, économique et/ou touristique. Elle doit répondre à la recherche d'une nouvelle autonomie de l'entité communale et d'un nouveau fonctionnement démocratique (en réintégrant des prestations déléguées à des entités intercommunales tierces), à une exigence d'optimisation de l'utilisation des recettes fiscales et/ou à des besoins de spécialisation, de professionnalisation des tâches liées à la gestion communale.

L'élaboration du contenu de la convention de fusion est l'occasion de définir le modèle de fonctionnement des nouvelles autorités, notamment celles exécutives. C'est généralement dans ce contexte que les différentes questions et options sont passées en revue : doit-on favoriser le maintien d'un exécutif de milice ? doit-on renforcer les compétences techniques de la nouvelle commune ? doit-on privilégier le renforcement du positionnement politique de celle-ci ? doit-on garantir des fonctions de conseillers communaux à temps partiel afin d'élargir le cercle des candidats intéressés ? au contraire, le temps partiel n'est-il pas une contrainte réduisant le champ des candidats potentiels, compte tenu de l'engagement et la disponibilité qu'implique ce type de fonction ? doit-on maintenir le nombre de conseillers communaux à cinq ou le réduire à trois, à temps complet ? la nouvelle commune peut-elle supporter l'engagement de conseillers communaux professionnels sans une augmentation du coefficient fiscal ? les ressources doivent-elles vraiment être investies dans la professionnalisation de la fonction ?

Ce questionnement, qui fait généralement l'objet de longs débats politiques, se résume souvent dans les alternatives suivantes :

privilégier un renforcement de l'administration cantonale, favorisant la disponibilité de techniciens, voire de cadres, spécialistes pointus, en appui aux élus politiques communaux de milice ou œuvrant à temps partiel

ou

favoriser la disponibilité de conseillers communaux professionnels, à plein temps ou disposant d'un taux d'activité suffisant et des compétences pour positionner politiquement la commune et défendre les intérêts communaux auprès des autorités supérieures, tout en assumant les tâches d'encadrement et certaines tâches techniques au sein de leur dicastère.

2.3. Pratiques initiales dans le canton de Neuchâtel

Les options prises dans le cadre de processus de fusion dans le canton de Neuchâtel laissent à ce jour peu de place au doute quant aux orientations prises et aux tendances à futur. La fusion des communes du Val-de-Travers et le résultat de ce choix sur le dynamisme et le positionnement politique de la nouvelle commune constaté sur la scène cantonale ont fait jusqu'ici école en la matière.

2.3.1. Commune de Val-de-Ruz

Au moment de l'établissement de leur convention de fusion, les 15 communes du Val-de-Ruz ont largement débattu sur les options possibles, en concluant à la solution de disposer de 5 membres élus par le Conseil général (art. 8 de la convention¹), occupés à plein temps (art. 9, al. 1), tout en laissant la responsabilité aux futures autorités de réexaminer le taux d'occupation des conseillers communaux à la fin de la première législature (art. 9, al. 2).

2.3.2. Commune de Milvignes

De leur côté, probablement du fait de la dimension plus réduite de la fusion (moins de 10'000 habitants), les communes de Auvernier, Bôle et Colombier ont opté pour la nouvelle commune de **Milvignes** la désignation de conseillers communaux à temps partiel à 40%, avec une réserve qui n'a pas été sollicitée, tout au moins dans un premier temps.

2.3.3. Commune du Grand Entre-deux-Lacs

Concernant les processus de fusion en cours, le **Grand Entre-deux-Lacs** a lui aussi clairement pris position dans sa convention de fusion² qui prévoit que le taux d'occupation des membres du conseil communal est fixé à 100%, ce qui exclut l'exercice d'une autre activité professionnelle (art. 9). Elle justifie cette option en indiquant que *le taux d'occupation de 100% permettra d'assurer une conduite politique forte et de faire face à la charge de travail importante liée à la mise en place de la nouvelle commune*. Comme pour le Val-de-Ruz, l'alinéa 3 de l'art. 9 laisse la porte ouverte à une adaptation future : *le taux d'occupation des conseillers communaux sera réexaminé à la fin de la première législature*.

2.3.4. Commune de Neuchâtel Ouest

Par la taille des communes concernées par la fusion, le processus **Neuchâtel Ouest** réunissant Neuchâtel, Corcelles-Cormondèche, Peseux et Valangin, n'est pas concerné par la problématique.

2.4. Bilan et tendances

2.4.1. Commune de Val-de-Ruz

Le Conseil général de la commune a créé en septembre 2014 la Commission d'étude sur le statut des membres du Conseil communal de Val-de-Ruz (CESCC), notamment chargée d'examiner le taux d'occupation et le statut des conseillers communaux en vigueur dès la législature 2016-2020.

Après avoir entendu les membres du Conseil communal et analysé diverses options, les conclusions de la commission concernant le nombre de conseillers communaux sont les suivantes: *voir page 6 et 7 du rapport de la CESCC du 9 juin 2015*³.

¹ http://www.vaudruziens.ch/rsr/Vaudruziens/DocumentsInfos/Convention_Val-de-Ruz.pdf

² http://www.fusion-e2l.ch/fileadmin/sites/ge2l/files/documents/150608_01-E2L_Vision_Convention_Rapport.pdf

³ http://www.val-de-ruz.ch/fileadmin/sites/vdr/files/documents/politique/conseil_general/seances/2015/29.06.2015/6_Rapport_CESCC.pdf

Les membres de la Commission sont dès lors unanimement convaincus que le maintien d'un exécutif à cinq membres pour la prochaine législature est nécessaire. Cette solution est confirmée par les réponses et le mode de fonctionnement des conseillers communaux des autres Communes que nous avons contactés.

Concernant le taux d'activité, la commission préconise le maintien d'un taux d'activité à 100% pour les raisons suivantes :

- *meilleure disponibilité (pour la population, les services de l'administration, les représentations à l'extérieur) ;*
- *difficulté de maintenir et assumer un emploi complémentaire à l'extérieur (horaire et activités incompatibles, travail du soir et des week-ends) ;*
- *absence de surcoûts liés aux activités en dehors du temps de travail (paiement d'heures supplémentaires).*

Le rapport y relatif, traitant par ailleurs d'autres sujets du statut des membres du Conseil communal, a été accepté par 35 voix contre 1 et 0 abstention.

2.4.2. Commune de Milvignes

Dans sa séance du 1^{er} octobre 2013, le Conseil général de la commune arrivait à la conclusion que le taux d'occupation initialement convenu (40%) était largement insuffisant pour l'accomplissement de la tâche minimale confiée au Conseil communal. Il décidait d'augmenter le taux d'activité officiel des conseillers communaux de 40 à 50%, alors même que l'estimation du temps de travail accompli avoisinait un 70%.⁴

A noter que, engagée dans les réflexions de "Neofusion Littoral Ouest", la commune de Milvignes pourrait être amenée à entrevoir dans un avenir plus ou moins proche une nouvelle étape de rapprochement qui pourrait aboutir à une nouvelle adaptation du temps d'activité des futurs élus communaux.

2.4.3. Commune du Locle

Les conseillers communaux de la Ville du Locle sont actuellement occupés à des taux d'activité de 50%. Constatant que l'avancement des travaux législatifs du Conseil général avait pris du retard par un probable manque de ressources disponibles au sein du Conseil communal ou de l'administration communale, sur proposition du Conseil communal, le Conseil général a décidé de donner comme mission à la *Commission occasionnelle présidence tournante + taux d'activité du Conseil communal* de se pencher notamment sur la question du taux d'activité des conseillers communaux. Le résultat des travaux n'est pas encore disponible.

⁴ http://www.milvignes.ch/fileadmin/sites/milvignes/files/documents/politique/conseil_general/Rapport_et_arrete_du_Conseil_communal_au_Conseil_General_relatif_a_la_modification_du_Reglement_sur_le_statut_des_Conseillers_communaux.pdf

3. LE CAS DE LA COMMUNE DE VAL-DE-TRAVERS

3.1. Introduction

Comme mentionné précédemment, confrontés à définir le fonctionnement de la première fusion de grand ampleur du Canton de Neuchâtel, les porteurs du processus de fusion et de la création de la nouvelle commune de Val-de-Travers ont été amenés à jouer le rôle de précurseurs en la matière.

Les premiers, ils ont entamé le débat du fonctionnement de l'exécutif communal de la Commune de Val-de-Travers. L'importante charge de travail liée à la fusion et l'intensification du travail avec les autorités cantonales avaient amené les rapporteurs du Comité de fusion à proposer majoritairement la disponibilité de cinq conseillers communaux à plein temps. Cette option n'étant pas plébiscitée par l'ensemble des concepteurs du projet, le rapport du comité de fusion mentionne la nécessité d'analyser l'opportunité de modifier ou pas le statut des conseillers communaux.

Concernant ce sujet, le rapport du Comité de fusion de janvier 2007 (page 40)⁵ indique que

(...) Certaines communes ont cependant déjà fait part de leurs inquiétudes financières liées au professionnalisme du Conseil communal de Val-de-Travers. Une fois la fusion des onze communes achevée, cette question ressurgira inévitablement devant les autorités élues de Val-de-Travers. Le processus démocratique courant pourra alors déployer ses effets, permettant aux citoyennes et aux citoyens de se déterminer par voie de vote s'ils le souhaitent.

(...) Il convient de préciser que le professionnalisme retenu pour l'entrée en fonction des cinq conseillers communaux n'induit de loin pas un coût équivalent à cinq salaires supplémentaires. En effet, les indemnités et jetons de présence versés actuellement aux exécutifs des onze communes se montent à 482'442.80 francs (comptes 2005, sans les charges sociales). Au final, c'est avec un surcoût évalué à 239'700 francs qu'il faut compter en matière de rémunération des élus.

Au final, les initiateurs se rallieront à la professionnalisation du Conseil communal avec taux d'activité à 100%, tout en laissant le soin aux nouvelles autorités de tirer régulièrement le bilan de ce choix et, au besoin, procéder à une réadaptation du taux d'activité des conseillers communaux.

3.2. Questions de la commission

Le détail des demandes de renseignements transmises au Conseil communal est annexé au rapport (Annexe 1).

De manière synthétique, les questions transmises au Conseil communal peuvent être résumées de la manière suivante :

- de quels types d'activités se compose la fonction de conseiller communal ?
- comment se répartissent en termes d'heures de travail ces activités ?
- quelle est la disponibilité requise par la fonction de conseiller communal en lien avec la participation aux séances et aux représentations ?

⁵ Source : <http://www.vallon.tv/conseillers-communaux-professionnels.html>

- dans l'optique d'une éventuelle réduction du taux d'engagement, quelles sont les tâches qui pourraient être déléguées et les conséquences sur l'engagement de collaborateurs, ainsi que les avantages et inconvénients ?
- quels sont les choix effectués par les autres communes de même taille dans le Canton de Neuchâtel ?

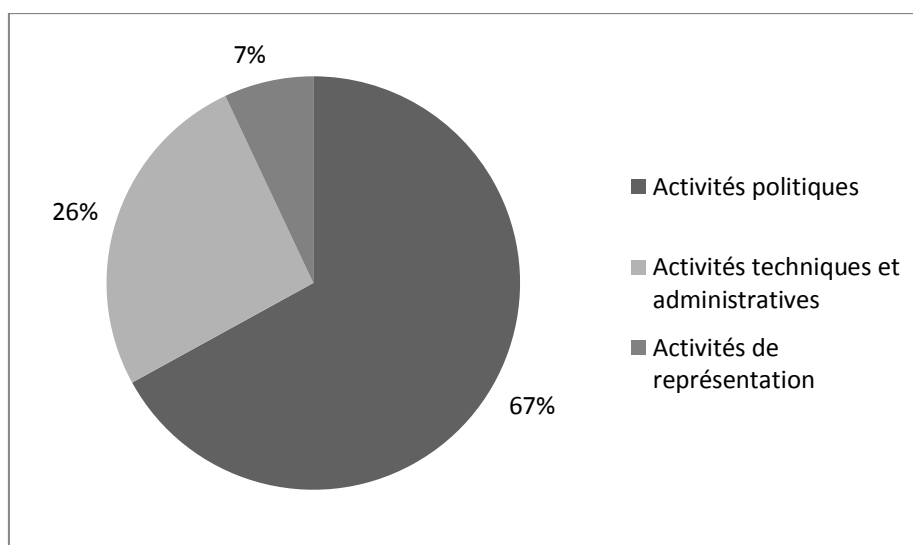
3.3. Analyse quantitative

La base statistique de travail provient des données transmises par le Conseil communal découlant de l'utilisation de l'instrument informatique Timelead, qui permet l'introduction des heures de travail en les affectant aux différentes activités de la fonction de conseiller communal. Les données ont été structurées par le Conseil communal de manière à répondre aux demandes de renseignement formulées par la CGF (voir ci-dessus).

Le détail des statistiques est annexé au présent rapport (Annexe 2).

3.3.1. Répartition de la fonction de conseiller communal, par type d'activités

Les chiffres disponibles mettent en évidence qu'une très large partie des activités des conseillers communaux est de nature politique (67%).



Ces activités se composent notamment de la participation des membres du Conseil communal aux séances du Conseil communal, du Conseil général et des commissions de la commune et la préparation liée à ces séances (26%), les séances externes liées à la collaboration intercommunale, aux relations avec les autorités cantonales ou leurs services techniques ou autres (14%) et les activités internes liées à la direction politique de l'action publique communale, englobant le travail de direction des dicastères et des services techniques (27%).

Concernant les tâches techniques et administratives (en moyenne, 26%), les tâches d'exécution occupent 25% du temps de travail des conseillers communaux; la participation à des comités ou autres conseils représente 1% complémentaire.

Les tâches de représentations équivalent en moyenne à 7% du temps des conseillers communaux, répartis entre activités internes (5%) et externes (2%) à la commune.

3.3.2. Tâches pouvant être déléguées en cas de réduction du taux d'activité des conseillers communaux

Les membres de l'exécutif communal ont établi la liste des tâches qui pourraient être déléguées par l'extension du cahier des charges d'une fonction technique existante (si possible) ou par la création d'une fonction technique nouvelle (engagement).

La liste exhaustive des propositions du Conseil communal est annexée au présent rapport (Annexe 3).

L'évaluation du Conseil communal met en évidence un potentiel de délégation de tâches possibles, pour les cinq conseillers communaux, de 162% (soit 1.62 poste).

Mis en comparaison avec les activités techniques et administratives indiquées sous le point 3.3.1., qui indiquent une part moyenne de 26% de l'activité actuelle des conseillers communaux, soit 130% pour les cinq conseillers communaux, nous constatons un différentiel d'environ 30% de poste (soit environ 6% par conseiller communal, en moyenne).

Après discussion avec le Conseil communal, ce différentiel s'explique aisément par le fait que la délégation de certaines tâches à un-e collaborateur-trice ou à une personne tierce nécessitera un temps d'exécution pouvant être conséquent par la nécessité de coordination avec la direction de dicastère et de contextualisation (prise d'information, recherche d'informations complémentaires de type politique, etc.) de la tâche à traiter. Il convient également de relever que la transmission d'information et la supervision de l'exécution engendreront des tâches supplémentaires pour les conseillers communaux à temps partiel.

3.4. Analyse qualitative

Selon notre évaluation basée sur notre expérience de terrain, nous avons dressé un tableau synthétisant les avantages et inconvénients du système actuel.

Système actuel : cinq conseillers communaux à 100%

Forces	Faiblesses
<p>Forte présence de la commune sur la scène politique cantonale.</p> <p>Disponibilité et flexibilité pour être les interlocuteurs du Conseil d'Etat et des cercles politiques régionaux/ intercommunaux (participation aux séances politiques décisionnelles).</p> <p>Capacité de négociation et d'influence importante, s'agissant, par exemple, de l'obtention de financements cantonaux et fédéraux pour des projets communaux.</p> <p>Efficacité du traitement des dossiers, pas ou peu de décalage entre le traitement technique et politique.</p> <p>Contact politique direct avec les cadres des services cantonaux.</p> <p>Dépassements de temps de travail consécutifs à une surcharge de travail des conseillers communaux sans répercussion financière sur la commune (pris en charge dans le cadre du mandat politique).</p>	<p>Coûts de la réalisation par des conseillers communaux de tâches de direction de service, techniques et opérationnelles (efficacité).</p> <p>Ressources limitées pour recruter des compétences spécialisées.</p> <p>En cas de renouvellement (trop) fréquent des conseillers communaux, possible rupture de connaissances sur certains dossiers-clefs de la commune (continuité).</p>

Un changement de système doit, par essence, amener une amélioration du système actuel. Dans l'idéal, il devrait permettre le maintien des forces susmentionnées et apporter une solution aux faiblesses constatées.

Qu'en serait-il d'un système alternatif, qui introduirait des conseillers communaux à temps partiel (selon un taux à définir), dont les tâches techniques et administratives seraient déléguées, le plus souvent, en contrepartie d'une hausse de temps de travail de collaborateurs de la commune ou de nouveaux recrutements ?

Système alternatif : cinq conseillers communaux à temps partiel, avec délégation et recrutement de collaborateurs supplémentaires

Potentiel	Risques
<p>Meilleure efficience quant à l'utilisation des fonctions.</p> <p>Disponibilité de nouvelles compétences spécialisées.</p> <p>Potentiel d'élargissement de cahiers des tâches pour certains collaborateurs de la commune (après formation).</p>	<p>Réduction de la disponibilité et de la flexibilité des conseillers communaux pour assurer la présence de la commune sur la scène cantonale.</p> <p>Capacités de négociation et d'influence réduite auprès des décideurs cantonaux.</p> <p>Introduction d'échelons hiérarchiques supplémentaires dans certains domaines d'activités communaux.</p> <p>Possible ou nécessaire ouverture de la fonction pour assumer des mandats complémentaires.</p> <p>Risque de demander aux conseillers communaux d'assumer au final une fonction à plein temps avec une rémunération à temps partiel.</p> <p>Disponibilité actuellement limitée de compétences spécialisées à l'interne pour assumer les tâches déléguées.</p> <p>Difficulté de recruter des compétences pointues pour des activités déléguées qui représentent un faible taux d'activité.</p> <p>Transfert potentiel de tâches actuellement intégrées dans la fonction de conseillers communaux, sans surcoût pour la commune, à des collaborateurs rémunérés disposant de traitements parfois égaux ou supérieurs à ceux des membres de l'exécutif.</p>

4. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Le système de fonctionnement d'un exécutif communal est avant tout le résultat d'un choix politique.

Précurseur en la matière, la Commune de Val-de-Travers a démontré sa capacité d'user du dynamisme provoqué par la fusion de communes pour se positionner sur la scène cantonale neuchâteloise, de manière enviée par de nombreuses régions du canton. Elle a été et reste un exemple pour les processus de fusion en cours de réalisation ou de réflexion.

Dès l'entrée en vigueur de la nouvelle commune, l'apparition et le poids des conseillers communaux de la nouvelle Commune de Val-de-Travers dans les cercles de décisions ont été relevés par un grand nombre d'observateurs de la politique neuchâteloise.

La capacité de réalisation de projets, certains soutenus par le biais des instruments financiers cantonaux et fédéraux, a été renforcée de manière probante et doit être, à notre sens, mise en lien avec l'engagement, la présence, la disponibilité et la flexibilité dont ont pu et su faire preuve les autorités communales durant cette période.

Le présent rapport met en évidence que l'option prise au moment de la fusion des communes du Val-de-Travers a fait légion : d'autres communes ont pris le même chemin et certaines sont sur le point de le suivre. Il relève par ailleurs que les communes fusionnées ou qui envisagent une fusion sans avoir atteint une masse critique suffisante, ayant dû opter pour des conseillers communaux à temps partiel, s'interrogent sur leur futur institutionnel. D'autres grandes communes disposant de conseillers communaux à temps partiel font, quant à elles, face à des difficultés croissantes pour assumer leurs tâches et ont lancé des réflexions en la matière.

En conclusion, nous estimons que le système préconisé au moment de la fusion par la population du Val-de-Travers a fait ses preuves. Le nombre de projets réalisés et la capacité de négociations des autorités communales pour influencer le financement et la réalisation de ceux-ci sont des marques importantes de la réussite du processus de fusion en faveur du renforcement du positionnement de la région.

Par ailleurs, compte tenu de l'évolution du fonctionnement politique offrant toujours plus d'opportunité aux collectivités publiques dynamiques et engagées, disposant de compétences politiques confirmées, nous recommandons la poursuite du système actuel et, par conséquent, le maintien d'un conseil communal composé de cinq conseillers communaux à plein temps.

Annexes:

Annexe 1: détail des demandes de renseignements transmises au Conseil communal,
questions posées

Annexe 2: analyse quantitative, détail des statistiques

Annexe 3: liste exhaustive des propositions de délégations de tâches

Demande de renseignements au Conseil communal de Val-de-Travers (PROJET)

Quantifier la répartition des tâches hebdomadaires entre :

- Direction du dicastère
- Administration
- Participation à des séances
 - Communales
 - Intercommunales
 - Cantonales
 - ...
- Représentations au sein de :
 - Sociétés
 - Manifestations
 - ...

Préciser dans quelles tranches horaires journalières ont lieu les séances et représentations.

Dans l'optique d'une éventuelle réduction du taux d'engagement, estimer les tâches pouvant être déléguées et les conséquences sur l'engagement de collaborateurs.

- Avantages (coûts ?)
- Inconvénients

Effectuer une comparaison avec d'autres communes de même taille du Canton de Neuchâtel : Val-de-Ruz / Le Locle

La comparaison pourrait porter sur :

- Taux d'occupation CC
- Salaire CC
- Nombre d'employés communaux, hors enseignement, en tenant compte des particularités locales
- Nombre de chefs de service
- Coût global de l'administration
- Etendue de la commune
- ...

...

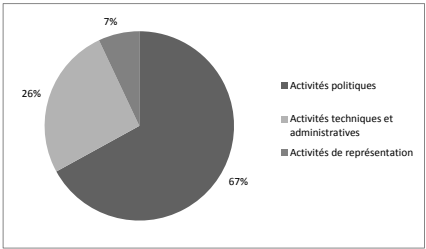
Fleurier, janvier 2015

P.-A. Devenoges, président CGF

Annexe 2: Analyse quantitative
Répartition des activités des conseillers communaux

			%
Politique	Séances internes	CC	12%
		CG	2%
		Commissions	4%
	Rédaction notes/rapports, conseils, renseignements		8%
		Séances externes	4%
	Séances internes	CDC	10%
		Autres	10%
	Direction	17%	
	Services	17%	
<i>Moyenne</i>			67%
Administratif/Technique	Tâches exécutives		25%
	Autres	Comités, conseils, etc.	1%
<i>Moyenne</i>			26%
Représentation	Val-de-Travers	Fêtes, assemblées, etc.	5%
	Extérieur	AG, forums, colloques, etc.	2%
<i>Moyenne</i>			7%
Total			100%

Répartition des activités des conseillers communaux
 Activités politiques 67%
 Activités techniques et administratives 26%
 Activités de représentation 7%



Annexe 3: liste exhaustive des propositions de délégations de tâches

Délégation de tâches possibles

Domaine	Type de tâche	Proportion	Délégation possible (fonction)
Agriculture	Suivi des terres agricoles et de l'entretien du réseau de drainage	5%	Technicien-agricole
Ambulances	Suivi du service ambulances, coordination, contacts avec le personnel, les autres services ambulances, l'Etat et les assurances,..	12%	Chef du service de la sécurité publique
Bâtiment	Séance chantier visite pour projet d'entretien	8%	Architecte ou intendant spécialisé
Chancellerie	Gestion des dossiers, notamment sous l'angle financier, en lien avec l'informatique, l'économat, les archives, le contrôle des habitants	2%	Chancelier
Crèches	Entretien avec le personnel	7%	Directrice ou SRH
Crèches	Visites de sites, locaux, baux et travaux	5%	Secrétariat général
CSR	Entretien avec le personnel	7%	SRH
CSR	Gestion du restaurant	5%	Chef de service (DJE ou DEFI)
Eau	Séance technique politique	3%	Gestionnaire de réseau
JJR	Matériel de sports et transports, médecine scol.		Direction JJR ou chef de service
OPC	Suivi de l'OPC, coordination, contacts avec les autres OPC et l'Etat	3%	Chef du service de la sécurité publique
Permis de construire	Séances de conciliation et analyse des projets	15%	Augmentation du poste d'architecte
Politique énergétique	suivi des projets	10%	Délégué à l'énergie
Prévention incendie	Contacts avec les commissaires, propriétaires et ECAP	3%	Chef du service de la sécurité publique
RH	Traitement des dossiers sensibles ou complexes	11%	Juriste communal ou avocat
Santé publique	Cabinet de groupe, médecine de proximité, contacts avec HNE et médecins,...	2%	Chargé de missions ou mandataire spécialisé
SDIS	Suivi de la défense incendie, coordination, contacts avec les les miliciens, les autres SDIS, l'Etat et l'ECAP	7%	Chef du service de la sécurité publique
Sécurité de proximité	Suivi de la sécurité de proximité, coordination, contacts avec la population, la police et les autres services communaux,...	11%	Chef du service de la sécurité publique
Sylviculture	Diverses missions	1%	Collaborateur administratif
Tourisme	Accompagnement de projets, coordination des acteurs touristiques	15%	Chargé de mission
TP	Séance technique politique	5%	Ingénieur
Urbanisme	Planification de détail	5%	Urbaniste à mandater
Vie associative et culture	Coordination des activités et des soutiens aux acteurs locaux, représentation.	20%	Chargé de mission vie associative et Culture

Total

162%