



## Point n° 15 de l'ordre du jour

### Rapport du Conseil communal au Conseil général relatif à la création de postes correspondants à 3 équivalents plein-temps au maximum, au sein de l'administration communale

Monsieur le Président,  
Mesdames les conseillères générales,  
Messieurs les conseillers généraux,

Au terme de la réforme de l'organisation de notre administration, le Conseil communal parvient à la conclusion que 3 postes doivent être créés pour lui permettre de réaliser à satisfaction les tâches publiques qui lui sont confiées et que les postes créés doivent être pourvus de manière progressive, sur deux exercices annuels.

Le Conseil communal présente ci-dessous les motifs et les alternatives, ainsi que le détail de l'étude qui le conduit à solliciter cette augmentation de ressources après avoir examiné les possibilités d'y renoncer afin de ne pas augmenter la charge que représente le traitement des collaboratrices et collaborateurs. Il propose finalement à votre Autorité un arrêté de création de postes lui permettant de conclure la réforme de son organisation.

#### Motif de la demande

Cette demande d'augmentation de poste suit les deux législatures consacrées, pour la première, à la constitution de la nouvelle institution publique supra-villageoise et, pour la seconde, à la stabilisation et la professionnalisation de la prise en charge des tâches publiques.

Elle suit également plusieurs réformes fédérales et communales impliquant une révision des tâches publiques affectées aux communes, qu'il s'agisse de leur quantité ou de leur qualité.

Finalement, elle fixe la dotation nécessaire à l'exercice de l'action publique des trois villages après la réforme de l'organisation à 35.94 postes équivalents plein temps (EPT) au maximum, contre 32.94, soit les nombres d'EPT actuels à la Commune selon le budget, sans l'enfance et le GSR donc correspondants à l'agglomération des effectifs des administrations des trois villages.

Nous détaillons ci-dessous, pour la bonne compréhension de cette demande d'ajustement de la dotation en personnel, les éléments reçus, pris en compte et traités par le Conseil communal depuis le début de cette législature. Nous exposerons ensuite le détail des éléments justifiant l'augmentation d'effectif.

#### Requêtes des cadres de l'administration communale

Plusieurs services de l'administration communale sollicitaient du renfort pour mener à bien leurs tâches, dès les mois qui ont suivi la fusion.

Ils le font encore régulièrement, en objectivant les raisons qui les conduisent à solliciter une augmentation de ressources.

Au sein de l'administration, des employés s'adressent régulièrement à leur hiérarchie en déplorant un manque d'effectif ou une difficulté à réaliser les tâches qui leurs sont confiées. Depuis un an, plusieurs collaboratrices et collaborateurs ont quitté l'administration communale. Même si aucun démissionnaire n'a évoqué la surcharge de travail comme raison de son départ, il est légitime d'intégrer cette réflexion à la démarche globale de gestion de l'administration.

### **Démarches de réforme de l'administration, par le Conseil communal**

Le Conseil communal a souhaité renoncer à revoir spontanément la dotation. Il considérait en effet que la surcharge de travail rencontrée par les services pouvait être due à plusieurs facteurs qui devaient être objectivés et corrigés, avant d'envisager un renfort. De même, il considérait qu'il était de sa responsabilité de conduire l'administration afin d'éviter la surcharge et de prioriser les tâches.

Il s'agissait ainsi notamment :

- de renoncer à solliciter une augmentation de ressources qui, si la surcharge était causée par un autre facteur, n'aurait pas résolu le problème.
- de renoncer à renforcer un service qui, s'il n'est pas bien conduit, le mènera probablement à être à nouveau surchargé quelques mois après l'obtention d'un renfort.
- de s'assurer que la surcharge évoquée par les cadres n'était pas ponctuelle, soit à cause de la conjoncture, soit à cause de la mise en place de la commune fusionnée.
- de s'assurer que les problèmes évoqués par les cadres ou les collaborateurs ne se résoudraient pas lorsque les tâches seraient connues et correctement distribuées et priorisées.
- d'étudier la question de l'objectivation de l'augmentation des tâches. Le problème de l'autogénération de tâches publiques nouvelles par des services publics motivés n'est en effet pas rare dans les administrations publiques dont la conduite managériale n'est pas documentée ou lorsque les cadres manquent de formation. Ainsi, il s'est agi de savoir si les tâches qui étaient réalisées correspondaient bien à celles que la population, à travers les lois votées et les avis exprimés dans les assemblées élues, souhaitait confier à leur administration publique.

Une fois ces éléments objectivés, nous avons élaboré un programme de réforme, explicité ses buts, publié les intentions et travaillé de manière conduite et participative.

Le Conseil communal a ainsi réarticulé les services, détaillés l'action publique qu'ils réalisent et celle qu'ils sous-traitent et réformé les cahiers des charges. Durant ce processus, plusieurs pourcentages ont été retranchés dans des services et attribués à d'autres, afin de permettre d'optimiser la gestion des forces. Les détails de ce processus de réforme ont été transmis au Conseil général à travers deux rapports d'information, en 2017 et 2018.

En outre, toutes les étapes ont été expliquées aux collaborateurs à travers dix séances d'information au total par année dès 2016, permettant de s'adresser à l'ensemble du personnel et de suivre la conduite du programme.

En formant l'ensemble des cadres à la conduite d'équipe, en priorisant les tâches, en optimisant la délégation, en distribuant les responsabilités, en renonçant à certaines tâches ou en améliorant l'efficacité, le Conseil communal et les services sont parvenus à maintenir la réalisation de l'action publique communale avec les forces en présence. Nous verrons que ces mesures permettent d'isoler les manques réels, objectifs et nécessaires qui sont à combler, dans le chapitre suivant.

Nous détaillons ci-dessous les mesures principales prises dans le cadre de cette réforme qui sont toutes aujourd'hui entrées en force. Elles sont classées par ordre de pertinence organisationnelle, en partant des réformes globales de l'organisation pour aller vers les processus permettant sa conduite professionnelle et l'objectivation des missions, des objectifs et des résultats.

- Organigramme communal révisé, fixant l'organisation de l'administration
- Missions des services détaillant les tâches publiques à réaliser
- Création d'un processus de communication interne direct et transparent
- Formation des cadres au management et à la conduite d'équipes par objectifs
- Guide du collaborateur fixant les conditions de travail, de performance et d'organisation
- Entretiens de développement permettant la gestion des talents, la formation continue et la fixation d'objectifs
- Formation continue des collaborateurs
- Entretiens de service destinés à traiter les problèmes internes de fonctionnement et de réalisation des tâches dans les conditions prévues
- Révisions des cahiers des charges, orientés sur les missions et les responsabilités
- Évaluations de fonctions destinées à corriger les erreurs d'évaluation, en fonction des responsabilités révisées par la réforme

Ainsi, en revoyant la conduite de l'administration, en supprimant des tâches redondantes, en révisant les conditions de travail des fonctionnaires, le Conseil communal a pu faire supporter une charge de travail plus importante sur les services, en restant dans le cadre légal de la législation sur le travail.

Finalement, quelques tâches qui étaient réalisées par les services et qui n'avaient plus lieu d'être ont été supprimées, afin d'éviter l'effet « accumulation irréfléchie » qui est un autre risque couru par les entités administratives dont les tâches et missions ne sont pas régulièrement remises en question.

### **Résultat de la réforme**

Si ce travail de réforme, présenté au Conseil général dans deux rapports à fin 2017 et fin 2018, touche à sa fin et a permis d'améliorer le fonctionnement et de documenter la structure de notre institution, il permet également aujourd'hui de démontrer la nécessité d'augmenter les ressources de plusieurs services et amène le Conseil communal à la présente demande d'augmentation d'effectif, en passant de 32.94 à 35.94 EPT au maximum, pour l'ensemble de l'administration communale.

Il ne s'agit ainsi plus de répondre simplement aux souhaits des cadres de ces services sans examens critiques, mais de permettre aux entités constituées de réaliser des tâches publiques qui sont listées dans les deux principaux documents de conduite : l'organigramme de l'administration et les missions des services.

Ces deux travaux, établis à travers un processus participatif et un examen critique par le Conseil communal en 2018, révisés en 2019 à plusieurs reprises, permettent d'avoir une idée claire de ce qui est réalisé par les services pour le compte de la population de Milvignes.

Au terme de ce travail, le Service technique et des constructions, le Service de sécurité publique, le Service administratif et communications, le Service des bâtiments et le Service du contrôle des habitants sont jugés par le Conseil communal comme excessivement chargés, par rapport à leurs ressources.

Cette surcharge est justifiée dans la suite de ce rapport. Elle correspond, dans un sens général, à :

1. Des augmentations de charge dues à des reports d'autres institutions (canton, associations, par exemple)
2. Des augmentations de charges dues à la révision de la législation. Les révisions des lois sur l'aménagement du territoire, l'électricité, les routes et voies publiques, les naturalisations et le droit de cité, les archives et les traitements des déchets, par exemple, augmentent les responsabilités de l'administration communale et – par conséquent – les tâches à réaliser. Ces révisions correspondent à une répartition des responsabilités ou, plus fréquemment, à une augmentation de la qualité nécessaire des prestations fournies.
3. Des augmentations de charges dues à la conjoncture. Il s'agit, par exemple, de la nécessité de protéger les accès piétons aux collèges, de s'adresser aux citoyens dans plusieurs langues, de raccourcir le processus de naturalisation, de supporter des procédures juridiques en matière de permis de construire ou d'autoriser l'accès public et organisé à des archives.
4. Des corrections de tâches qui n'ont jamais été exécutées à satisfaction, dès avant la fusion
5. Des suppressions de sous-traitance et des internalisations (à l'image, par exemple, des services techniques d'Auvernier et de Bôle qui n'existaient pas avant la fusion)
6. La volonté d'augmenter la qualité des services publics offerts par l'administration communale (digitalisation des prestations, conduite agile des processus liés aux constructions, communication publique renforcée, disponibilité des documents, par exemple).

## **Conséquences**

En conséquence des éléments ci-dessus et du détail des besoins de renforts détaillés ci-dessous, le Conseil communal requiert du Conseil général l'augmentation de dotation de 3 EPT, qu'il utilisera pour augmenter les ressources de ces services à travers la création de postes et/ou l'augmentation de temps de travail volontaires des collaboratrices ou de collaborateurs. Cette création de 3 postes sera utilisée par l'exécutif pour renforcer les services de manière cohérente et articulée selon les documents de conduite. Il s'agit d'un chiffre maximal permettant au Conseil communal d'augmenter progressivement la dotation jusqu'au maximum évoqué, avec des augmentations volontaires de taux ou des engagements répartis sur deux exercices environ.

Il sied d'indiquer qu'en renforçant son administration de 3 EPT, sept ans après la fusion et alors qu'il a internalisé une partie des tâches des villages et transformé sa conduite en institution publique moderne et durable, le Conseil communal continuera à conduire une des administrations publiques les plus légèrement dotées du canton, en adéquation avec le souhait de la population qui a souvent évoqué son souhait de ne pas augmenter la charge de la conduite de l'action publique.

## **Détail des besoins de renforts**

Les missions de l'administration communale sont de deux types :

1. des exigences légales, auxquelles l'administration communale ne peut se soustraire, décrites dans des lois qui fixent usuellement non seulement la tâche, mais également sa description, la requête de fréquence et de méthode. Il s'agit notamment de la tenue des registres de police des habitants, la gestion des permis de construire ou des commandements de payer;
2. des missions usuelles, de circonstance et traditionnellement offertes par l'administration communale, puisque concernant l'ensemble des usagers de la

commune. Il s'agit notamment du travail d'entretien du patrimoine, des voies publiques ou de communication avec les citoyens.

L'objet de cette demande est donc constitué des missions des services, identifiées comme telles et contenues dans le document de conduite, qui ne peuvent être réalisées à satisfaction avec les ressources actuelles. Elles sont listées ci-dessous et permettent de constater que les services qui devraient être assurés en recourant à des ressources supplémentaires font bien partie du travail essentiel d'une administration communale.

Le Conseil communal choisit d'exposer ici les tâches qu'il juge indispensables et qui ne sont aujourd'hui pas assurées à satisfaction par l'administration.

Il indiquera ensuite qu'il évalue que le personnel nécessaire pour permettre d'assurer l'ensemble de ces tâches identifiées à 3 EPT, dont il conduira l'affectation opportune dans ses services, si votre Autorité valide la création de postes proposée.

#### *Tâches communales qui ne sont pas réalisées à satisfaction aujourd'hui*

Les tâches sont ici listées sans priorisation. Il s'agit de l'agglomération des missions d'action publique qui ne sont pas assurées à la satisfaction de l'Exécutif.

1. Contrôles réguliers performants du stationnement dans les villages, permettant notamment d'éviter les voitures ventouses
2. Présence préventive suffisante et régulière des agents de sécurité publique lors des rentrées et sorties scolaires (présence autour des collèges)
3. Réponses adaptées aux nombreuses demandes et plaintes d'usagers relatives à la sécurité publique
4. Patrouilles pédestres préventives de sécurité publique suffisantes
5. Gestion quotidienne efficace des arrêtés de circulation
6. Suivi réactif des démarches de recherches, en lien avec l'autorité cantonale
7. Contrôles de circulations suffisants dans les zones « bordiers autorisés »
8. Soutien aux autres communes en matière de sécurité publique lors de manifestations, conformément aux missions confiées
9. Réponses rapides et satisfaisantes aux demandes des usagers du service technique et des constructions
10. Gestion des délais liés au développement et suivi d'envergure supra-communale (accords de positionnement stratégique, loi sur les routes et voies publiques, projet modèle, etc.)
11. Suivi des modifications législatives (recueil)
12. Gestion satisfaisante des séances de préparation du plan d'aménagement local
13. Conduite des projets d'investissements dont les objectifs sont en croissance (retards sur les investissements et le fonctionnement)
14. Contrôle attentif de qualité des choix techniques faits par les mandataires (insuffisant aujourd'hui, ce qui provoque des problèmes à traiter ensuite)
15. Gestion professionnelle du suivi de projets (respect des délais demandés, choix techniques, choix des maîtres d'état, relations utilisateurs/mandataires, délais de facturation, etc...)
16. Préparation professionnelle des cahiers des charges pour les appels d'offre de travaux (pas de cahier des charges systématique et donc allongement du temps de traitement des offres)
17. Réalisation systématique des trois demandes de devis
18. Planification pertinente liée aux demandes d'abattage d'arbres
19. Gestion conforme des données statistiques, de plus en plus complexe et en augmentation
20. Gestion efficiente des demandes de permis de construire en augmentation et du nombre d'oppositions en augmentation
21. Traitement légal des demandes d'archives qui doivent être, selon la nouvelle loi, recherchées, traitées et anonymisées manuellement.

22. Gestion professionnelle de l'archivage des dossiers permis de construire et chantiers communaux
23. Classement quotidien des données des services
24. Consultation régulière des comptes, de la facturation et de la planification financière du service technique et des constructions
25. Assurer des tâches de guichet physique et téléphonique de qualité dans l'ensemble des services en cas d'absence de la collaboratrice administrative
26. Conduite conforme aux principes de management public du service de la voirie
27. Conduite des entretiens de développement durant le premier semestre
28. Gérer les départs et arrivées du personnel et la suppléance lors des absences
29. Gestion professionnelle du travail de back-office sur les documents légaux
30. Mise à jour quotidienne des publications de l'administration communale sur le site internet
31. Informations de qualité aux citoyens, à travers les canaux de communication publique (communiqués de presse, conférences de presse, informations sur le recensement, sur les manifestations communales, etc.)
32. Service-usager des utilisateurs des plateformes numériques communales
33. Traitement rapide des tâches de secrétariat des autorités
34. Visite de l'entier du patrimoine financier, afin de permettre une planification des entretiens à réaliser
35. Entretien régulier satisfaisant des bâtiments, infrastructures, locaux techniques, salles, collèges, théâtre, etc.
36. Publication systématique des chantiers, fermetures de route et autres problématiques liées à la sécurité et à l'environnement
37. Actualisation des données des sociétés locales, commerces et institutions en relation avec la commune
38. Coordonner et assurer un suivi des mesures préventives concernant la sécurité au travail

## Comparaison intercommunale

Le Conseil communal considère que les comparaisons intercommunales de charges de personnel sont rendues hasardeuses par les différences de missions assumées par les différentes administrations. Ainsi, telle commune assume la gestion de ses déchets alors qu'une autre les sous-traite, telle autre intègre des tâches qui sont dans une dernière commune confiées à un syndicat intercommunal dont les charges sont mutualisées.

Ainsi, il serait hasardeux de lister la charge que représente une administration, respectivement l'effort de sobriété exercé par les Exécutifs dans la conduite des administrations qui leur sont confiées.

Afin d'éviter un débat insoluble, le Conseil communal s'en tient à l'expression de son impression de conduire son administration de manière retenue et raisonnable.

## Degré d'urgence

Le Conseil communal considère que ce rapport clôt le processus de réforme de l'administration communale et permet une décision d'allocation pertinente et documentée.

Le nombre de départs des deux dernières années, les conséquences d'un travail d'objectivation des tâches en utilisant la comparaison intercommunale et la professionnalisation de la conduite conduisent les cadres et les employés à légitimer la surcharge qu'ils éprouvent.

Le Conseil communal reconnaît cette surcharge au terme de l'examen détaillé de ses missions et des ressources allouées. Il considère que cette démonstration étant légitime, elle doit être

suivie d'une augmentation de la dotation mesurée qui sanctionne le processus professionnel de gestion d'entreprise qui a été mis en place.

## Finances

L'augmentation de dotation de 3 EPT sera utilisée par le Conseil communal en répartissant ces ressources de manière pertinente dans les services concernés. Il s'agira parfois de la création d'un demi-poste et de l'engagement d'un employé consécutif. Pour d'autres services, il s'agira uniquement de l'augmentation du temps de travail volontaire d'un collaborateur. De même, la dotation sera augmentée progressivement, durant les deux exercices à venir. Le Conseil communal ne sollicite donc pas de crédit relatif à ces engagements, dans la mesure où ils seront intégrés à sa compétence financière pour 2020 et à la gestion budgétaire courante pour 2021.

Le coût global de cette augmentation des charges du personnel peut être estimé à environ CHF 270'000.-, en considérant que la dotation sera constituée de poste de collaborateurs opérationnels et non de cadres. Ainsi, un collaborateur administratif, technique ou engagé dans le service de sécurité représente une charge annuelle médiane d'environ CHF 90'000.-, selon son âge et son expérience.

Seule une partie de cette augmentation constituera une augmentation de charge réelle. En effet, deux démarches complémentaires pourront être réalisées par l'administration, après avoir octroyé ces ressources permettant d'améliorer le temps directement consacré à la gestion et à la conduite de projet par les cadres : l'imputation d'une partie des charges de personnelles correspondantes dans les crédits d'investissements des projets d'infrastructure et la prise en charge indemnisée de l'administration d'un syndicat, aujourd'hui réalisée par nos services sans contrepartie.

Finalement, cette augmentation de charge sera encore compensée par un départ à la retraite et la démission d'un cadre expérimenté, qui réduiront les charges de personnel de manière significative pour deux postes. Considérant que ces deux départs surviendront, que l'augmentation de ressources soit accordée ou non, il convient de considérer ce dernier élément comme permettant de qualifier l'augmentation de dotation nécessaire de supportable sans augmentation des recettes pour ce chapitre de charges.

## Conclusion

Nous remercions le Conseil général de prendre en considération la présente demande et de prendre l'arrêté y relatif en augmentant l'effectif maximal du personnel de la Commune de Milvignes à 35.94 EPT, représentant une augmentation maximale des charges de personnel de CHF 270'000.-.

Nous vous présentons, Monsieur le Président, Mesdames les conseillères générales, Messieurs les conseillers généraux, nos salutations les meilleures.

Le Conseil communal

Colombier, le 4 mars 2020

## Arrêté relatif à l'augmentation de l'effectif du personnel communal de 3 postes équivalents plein temps au maximum

Le Conseil général de la commune de Milvignes,  
Dans sa séance du 11 juin 2020,  
Vu le rapport du Conseil communal du 4 mars 2020  
Vu la loi sur les communes (LCo) du 21 décembre 1964,

### a r r ê t e

**Autorisation  
d'engagement**

**Article premier :**

Le Conseil communal est autorisé à procéder à l'augmentation de trois postes équivalents plein temps au sein de l'administration communale.

**Attributions du  
poste**

**Article 2 :**

Les attributions de ces nouveaux postes seront définies par un cahier des charges établi avant les mises au concours.

**Conditions  
d'engagement**

**Article 3 :**

Les conditions d'engagement seront fixées par le Conseil communal.

**Exécution**

**Article 4 :**

Le Conseil communal est chargé de l'exécution du présent arrêté, qui deviendra exécutoire à l'expiration du délai référendaire.

Au nom du Conseil général :

Le président :

Le secrétaire :

M. Vermot

L. Godet

Colombier, le 11 juin 2020