



RAPPORT AU CONSEIL COMMUNAL D'YVERDON-LES-BAINS

concernant

la fixation du taux de rémunération des municipaux pour la législature 2011-2016 et une réponse au postulat de la Conseillère Marianne Savary sur une possible professionnalisation des municipaux

Madame la Présidente,
Mesdames et Messieurs les Conseillers,

Préambule

Il appartient à la Municipalité de soumettre au Conseil communal toute modification éventuelle quant à la composition, au plus tard avant le 30 juin de l'année précédant le renouvellement intégral des autorités communales (article 1 du règlement de Municipalité adopté le 5 novembre 2009). Il en est de même quant aux modalités de rémunération et d'indemnisation des municipaux (article 13 dudit règlement).

D'autre part, lors de sa séance du 5 mars 2009, Madame la Conseillère M. Savary déposait un postulat demandant à la Municipalité d'examiner la possibilité, respectivement l'intérêt de porter le taux d'activité des municipaux à 100%, afin de leur permettre de faire face à l'augmentation de la charge d'un mandat à l'Exécutif.

La Municipalité disposait donc d'un délai au 30 juin 2010 pour transmettre des propositions pour la prochaine législature et analyser le fonctionnement actuel du Collège municipal, ses missions fondamentales et la charge de travail y relative.

L'examen s'est fait sur la base des observations, témoignages et réalités vécues par les membres des exécutifs en général, et en particulier sur la Ville d'Yverdon-les-Bains, sachant qu'au-delà des faits, la question posée touche au cœur du système politique helvétique, fondé sur le principe de milice et donc met en jeu des valeurs culturelles propres à la Suisse.

Observations

Il ne nous semble pas inutile de rappeler les constats dressés dans le préavis concernant la fusion d'Yverdon-les-Bains et de Gressy.

La difficulté grandissante de trouver des édiles politiques susceptibles de s'engager dans un mandat exécutif était présentée comme un des motifs plaidant pour la généralisation des processus de fusion. « Les médias le relevaient récemment¹² jamais autant d'élections complémentaires n'avaient dû être organisées durant une législature. Les témoignages recueillis sur les motifs de la remise prématurée d'un mandat, soulignent :

- ➔ **la lourdeur sans cesse aggravée de la charge** en raison des sollicitations croissantes, tant de la Confédération que du Canton, qu'en raison de la multiplication des délégations auprès des associations intercommunales,

¹ Edition du 24 heures du week-end du 30-31 janvier 2010 « les élus ploient sous la charge »

² Edition du 24 Heures du mercredi 10 mars, 2 éditoriaux, Arnaud Rey Lescure (Pdt CC Veytaux) et Yves Raboud (CC de Corseaux)

chargées de mutualiser les responsabilités dans plusieurs domaines de responsabilités (régionalisation de l'action sociale, de la distribution de l'eau, de la protection civile, de la défense incendie et secours, accueil de la petite enfance, etc.) ;

- ➔ **la complexité des dossiers** : bien que soutenus par les associations faïtières, telles que l'Union des communes vaudoises ou des instances cantonales, telles que le service des communes et des relations institutionnelles (le SECRI), qui mettent à disposition des modèles ou documents de travail, des expertises juridiques et autres conseils ; les municipaux se retrouvent devant une masse de dispositions légales à respecter, de procédures à suivre, de déterminations à produire, alors même que leur mandat de milicien ne suppose pas a priori une expertise particulière, ni de consacrer l'entier de leur temps à se pencher sur les demandes ;
- ➔ **la difficulté à combiner un mandat électif et les exigences professionnelles** : le monde professionnel est devenu lui aussi plus exigeant et les employeurs, surtout privés, rechignent à dégager du temps et/ou organiser le temps de travail autour des contraintes de l'agenda politico-administratif. »

Ces constats, s'ils concernaient essentiellement les édiles des petites communes ne disposant pas d'une administration forte, ne seraient pas démentis par les élus yverdonnois.

A Ville-centre et capitale régionale, correspondent des responsabilités et des problématiques dont le dimensionnement nécessite un investissement en proportion. L'atteinte d'une certaine taille critique pose inévitablement la question de la professionnalisation des exécutifs communaux.

Outre les délégations, de nombreux dossiers se traitent à un niveau politique, de concert avec le Canton, les associations faïtières et/ou des comités de pilotage. Si les chefs de service accompagnent les démarches, préparent les dossiers, ils ne sont pas habilités à prendre ou incarner des positions politiques et donc ne peuvent décharger leur municipal délégué de la présence aux multiples séances de travail.

Des propos récents ont mis en lumière les exercices d'acrobatie permanents auxquels se livrent les municipaux partageant leur agenda entre leur activité professionnelle et leur mandat politique. Si une des pistes mise en lumière consiste à mieux définir la répartition des rôles opérationnels et stratégiques, de façon à ce que les édiles se concentrent sur les seconds et se déchargent plus sur leur dicastère, elle ne suffira pas à faire baisser le niveau de pression et de mobilisation.

Personne ne doute du talent des municipaux yverdonnois à « jongler » avec les multiples séances et dossiers. Néanmoins, les échos permettent d'affirmer qu'outre une qualité de vie largement diminuée, le risque de survol des dossiers et des séances s'accroît considérablement, entraînant frustration et exaspération chez les uns et chez les autres.

Par ailleurs, l'inventaire des missions des membres de la Municipalité, telles qu'identifiées en premier ressort par le collège municipal fait apparaître que le rôle de supervision de l'administration est parfois relégué, faute de temps et de disponibilité d'esprit. Hors le contrôle de l'administration par le politique, la supervision de l'application des décisions dépend de la disponibilité des municipaux et de leur présence dans les services.

Missions essentielles du politique telles que répertoriées lors d'un séminaire récent auxquels les membres de la Municipalité ont participé :

- prendre les décisions permettant de défendre l'intérêt public et garantir les prestations à la population ;
- développer une vision lui permettant d'anticiper, la communiquer ;
- garantir l'application des lois et règlements
- superviser l'administration

Dernier constat : sur les 6 membres de la Municipalité à temps partiel, deux ont renoncé à une autre activité professionnelle et l'un n'a plus de charge professionnelle. En dehors de la charge objective de travail, il est une difficulté supplémentaire, liée à la distribution des horaires de travail, peu maîtrisable. Impossible de réduire l'activité d'un municipal à des jours ou demi-journées fixes sur la semaine, les heures d'intervention se dispersant à tout moment de la journée, de la soirée, ou même du week-end, pour les représentations fort nombreuses. A moins de pratiquer une activité en indépendant, la mission devient vite ingérable.

L'annuaire statistique 2010, établi par l'Union des Villes suisses, sur la base des chiffres 2009, nous donne quelques indications intéressantes, pour des villes de taille comparable à la nôtre et le choix effectué en matière de nombre de membres de l'exécutif et au type de mandat retenu, à temps partiel ou à temps complet. Sa lecture fait apparaître d'une part, l'extrême diversité du génie politique helvétique et la souplesse des institutions, puisqu'elles conduisent à des modèles allant, pour le nombre de membres d'un Exécutif, de 3 à 15 membres. Quant au taux d'occupation, il varie largement de 20% à 100%. Malgré tout, le basculement vers un statut de municipal professionnel, semble se produire au-delà de 25'000 habitants.

Ville	Population au 31.12. 2008	Nbre de municipaux	Caractère professionnel ou milicien
Thoune	42'129	5	3 temps complet/2 temps partiels
Köniz	37'974	7	3 temps complets/4 temps partiels
La Chaux de Fonds	37'240	5	Temps complets
Fribourg	34'084	5	Temps complets
Schaffhouse	34'076	5	Temps complets
Coire	32'957	3	Temps complets
Neuchâtel	32'592	5	Temps complets
Vernier	31'756	3	Temps complets
Uster	31'406	7	Miliciens
Sion	29'304	15	1 temps complet/14 temps partiels
Lancy	27'933	3	Temps complets
Emmen	27'579	5	Temps complets
Rapperswill	26'034	7	3 temps complet/4 temps partiels
Kriens	25'893	5	Temps complets
Yverdon-les-bains	25'815	7	1 temps complet/6 mi-temps
Zoug	25'778	5	Temps complets
Montreux	24'520	7	Miliciens
Dübendorf	23'852	7	Miliciens
Dietikon	22'954	7	1 temps complet/6 temps partiels
Frauenfeld	22'665	5	1 temps complet/4 temps partiels
Baar	21'524	7	Miliciens
Riehen	20'549	7	Miliciens
Meyrin	20'329	3	Miliciens
Wetzikon	21'276	3	Miliciens

Quelles options pour répondre aux constats de surcharge ?

La Municipalité s'est penchée sur trois options, lesquelles pourraient répondre aux observations sur l'accroissement de la charge d'un mandat politique, en tenant compte de l'impact de chacun d'entre elles sur les composantes politiques et professionnelles.

1. La professionnalisation ou passage au statut de municipal permanent

La piste suggérée par le postulat Savary suppose la réduction du nombre de membres de l'Exécutif et leur accession à un statut de professionnel de la politique. L'intérêt d'un tel passage ainsi que les inconvénients qui pourraient en résulter, tant pour la population et l'administration, que pour le municipal lui-même ont été passés en revue et récapitulés dans les tableaux présentés ci-dessous.

	Avantages/intérêt	Inconvénients/risques
Population	<ul style="list-style-type: none"> - Assumer plus aisément le statut et le rôle de ville-centre, par une meilleure visibilité et une disponibilité plus grande aux attentes des communes du district - Pouvoir renforcer la diffusion des messages du politique, tant à l'intention de la collectivité. - Disponibilité plus grande pour les habitants, et les différents acteurs sociaux et économiques. 	<ul style="list-style-type: none"> - Pour la population, les communes et l'ensemble des acteurs, aucun inconvénient n'en résulterait. - Moindre chance des petits partis à accéder à une représentation politique au sein de l'Exécutif.
Administration	<ul style="list-style-type: none"> - Répondre aux attentes de reconnaissance et de supervision des cadres et collaborateurs qui ont parfois le sentiment d'être ignorés ou mal connus de la Municipalité. - Définir les objectifs de manière plus régulière et procéder aux ajustements nécessaires, avec moins de pression liée aux agendas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Risque de confusion accrue dans les rôles assumés par les chefs de service et les municipaux. Incontestablement, un tel choix amènerait à une nouvelle définition des rôles respectifs des uns et des autres.
Municipal	<ul style="list-style-type: none"> - Absorber l'ampleur de la tâche et accroître la maîtrise des domaines de la gestion publique ; - Permettre une préparation plus sereine, et un suivi plus rapproché et plus pointu des dossiers et séances. - Acquisition d'une forme d'expertise, celle de la gestion d'une collectivité, de la maîtrise de cadres légaux, de capacités managériales, transférables à d'autres formes d'organisation. - Le Municipal à plein temps devient un professionnel, quasi assimilable à une autre catégorie de professionnels. Il fait de la politique son métier. 	<ul style="list-style-type: none"> - Risque d'exclure certaines catégories de la population à l'accès aux mandats politiques, dans la mesure où elle refuserait d'abandonner son activité professionnelle au profit d'un mandat politique ; - Perte de l'expertise professionnelle acquise par formation et/ou expérience qui rend problématique la réintégration sur le marché du travail en cas de non réélection.

	Avantages/intérêt	Inconvénients/risques
Municipalité	<ul style="list-style-type: none"> - Renforcer la cohésion au sein du collège par un partage plus fréquent des préoccupations respectives au sein des dicastères ; - Evite que ne se concentre sur la personne du syndic, l'ensemble des demandes émanant aussi bien de l'extérieur que de l'interne, puisque lui seul est considéré comme entièrement disponible. - Le passage à cinq municipaux permet à chacun d'entre eux de superviser au moins deux services, ce qui peut contribuer à éviter que les binômes municipal/chef de service fonctionnent en cercle fermé. - Contrôle plus important sur les délégations auprès des personnes morales et diverses associations intercommunales. 	<ul style="list-style-type: none"> - Disparition du principe de l'activité politique de milice, considéré comme un élément fondateur du système politique helvétique et ressenti comme un gage de diversité et d'ouverture d'esprit. - Le risque pour le politique de se « fonctionnariser » au point de perdre la vision politique des problématiques.

2. Solutions alternatives à la professionnalisation

Si l'on voulait renoncer à l'option de la professionnalisation, temporairement ou définitivement, deux autres approches ont été explorées.

a) Assistance administrative aux municipales et municipaux

L'option consisterait à doter et/ou renforcer les municipaux d'un assistantat de direction, à même d'effectuer les tâches suivantes :

- Répondre aux multiples correspondances et sollicitations qui ne peuvent être transférées directement sur les services idoines ;
- Tenir les procès-verbaux des séances dans lesquelles le municipal est impliqué sans être accompagné d'un responsable de service ou de filière ;
- Organiser les séances sur un plan logistique ;
- Assurer le suivi administratif des décisions prises lors des séances ;
- Préparer les dossiers de séance, les documents de travail
- Archiver les documents

Actuellement, seul le syndic dispose d'une assistante attitrée et sa charge de travail est conséquente.

Afin de ne pas alourdir le budget communal, il serait possible de proposer d'inclure dans le cahier des charges des assistantes de direction, dont la plupart des services sont dotés, un pourcentage de temps de travail consacré à ces tâches. Un taux de 20%, soit une journée de travail hebdomadaire serait un minimum. Il est probable que cette nouvelle activité ait pour conséquence la nécessité de décharger les intéressées d'une partie de leurs dites tâches, et donc aboutisse à devoir renforcer la dotation en forces de travail dans les services.

b) L'augmentation du taux d'occupation des municipaux à temps partiel

Cette option permettrait de plus ou moins ajuster le taux d'occupation à la réalité. Entre les séances de Municipalité, les multiples séances de travail thématiques, délégations auprès des personnes morales, associations, comités, associations intercommunales, le mi temps est amplement dépassé.

La Municipalité est consciente que plus le taux d'occupation s'accroît, plus la difficulté à combiner mandat public et mandat professionnel augmente. Néanmoins, si l'alternative proposée n'apporte aucune bouffée d'oxygène en disponibilités complémentaires, elle constitue la reconnaissance d'une réalité, à savoir le dépassement actuel systématique du taux d'occupation réglementaire. Les multiples accommodements et l'extrême flexibilité dont les municipaux à temps partiel doivent faire preuve mettent régulièrement en danger leur activité professionnelle, qu'ils soient salariés ou indépendants.

Cependant, l'augmentation du taux de rémunération à 60%, première étape proposée, permettrait d'adapter le taux de rémunération au vécu. Elle ne résout cependant pas le problème de fond au saut qualitatif que le mandat politique doit effectuer lorsqu'il s'exerce dans une capitale régionale en pleine expansion. Nous rappelons que la précédente augmentation du taux de rémunération a été adoptée pour la législature 2002-2005.

Modalités et Coût

Quels que soient les arguments plaidant pour l'une ou l'autre des formules, se pose la question des modalités et du coût de telles mesures.

a) Le coût de la professionnalisation

- ➔ Le maintien du nombre de municipaux à 7, avec un passage à 100% conduirait à faire exploser le budget, en créant 3 ETP supplémentaires. Le budget salarial passerait de frs 823'000.- à frs 1'351'168.- sans compter les charges sociales.
- ➔ La réduction devrait porter le nombre de municipaux à 5. Le budget passerait alors de frs 823'000.- à frs 965'120.- soit une augmentation de 17% des charges, hors charges salariales.

Des mesures d'accompagnement devraient également être aménagées, pour compenser le risque en termes de carrière et de perte d'expérience professionnelle. Ces dernières pourraient être de deux ordres.

- ➔ d'une part, aligner le régime de compensation du syndic en cas de non réélection, à l'ensemble des municipaux à temps plein ;
- ➔ mettre en place un véritable programme de formation continue des municipaux, sur deux plans : sur un plan politico-administratif auprès de l'IDHEAP, sur un plan managérial auprès d'autres organismes spécialisés. Cela permettrait de pallier la perte d'expérience professionnelle initiale par l'acquisition d'autres compétences.

Dans tous les cas, ces mesures ont un coût.

Par ailleurs, il conviendrait, si une telle mesure était adoptée, d'instaurer une certaine différenciation dans le régime salarial appliqué au Syndic et aux municipaux, le premier assumant une charge spécifique, tant sur le plan de la responsabilité, des représentations, et de la conduite du collège municipal. Une indemnité compensatoire pourrait être attribuée, dont le montant reste à définir.

b) Le coût de l'instauration d'un assistantat de direction

Pour le calcul, nous avons pris le salaire moyen de la classe 6, à laquelle la fonction d'assistante de direction est rattachée. A 100%, ce dernier est de frs 6'293 x 13.

Le coût par assistante serait pour un 20% de frs 16'361.- annuels (sans les charges sociales) et donc le montant total avoisinerait les frs 98'170.- pour six assistantes. Le surcoût n'apparaîtrait que dans l'hypothèse où les autorités seraient contraintes d'engager du personnel pour décharger les assistantes d'une partie de leur tâche.

c) Le coût de l'augmentation du temps de travail à 60%

Le surcoût annuel par municipal serait de frs 19'302.-, sans compter l'augmentation des charges salariales. Pour six municipaux, la dépense totale serait de frs 115'817.-

Conclusion

Le postulat sur lequel la Municipalité s'est penché touche au cœur même du fonctionnement politique et institutionnel. L'abandon du système de milice peut apparaître comme inéluctable à terme. L'heure a-t-elle déjà sonné ? La réponse est complexifiée par des éléments qui tiennent au système de concordance, autre principe cardinal du système helvétique. Une réduction du nombre de municipaux pose inévitablement la question de la représentativité des « petits » partis, risquant de polariser le débat politique autour de deux ou trois tendances politiques fortes. Ceci dit, l'heure est aujourd'hui au regroupement et/ou fusions de partis, relativisant ce risque. L'autre écueil tient à la crainte de perdre par la professionnalisation l'expertise métier et de s'éloigner du marché du travail, avec les risques en cas de non réélection. Des cautèles peuvent néanmoins être trouvées, tant au niveau d'indemnités compensatoires que du suivi de programmes de formation qualifiants.

La Municipalité souhaite aujourd'hui explorer une première voie et recommande l'ajustement du taux de rémunération des municipaux à temps partiel, de 50% à 60%. Cette mesure serait mise en œuvre, au 1^{er} juillet 2011, avec l'ouverture de la législature 2011-2016.

Si la mesure était adoptée, la Municipalité alors en place devra analyser les effets de la mesure sur la charge et l'organisation du travail des municipaux à temps partiel.

Aucune autre mesure n'est proposée pour la prochaine législature concernant la rémunération et l'indemnisation des municipaux, sachant qu'un groupe de travail a été chargé de faire de nouvelles propositions, concernant le régime de prévoyance et/ou modalités d'indemnisation des municipaux en cas de non réélection.



Vu ce qui précède, nous avons l'honneur de vous proposer, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs les Conseillers, de prendre la décision suivante :

LE CONSEIL COMMUNAL D'YVERDON-LES-BAINS
sur proposition de la Municipalité,
entendu le rapport de sa Commission, et
considérant que cet objet a été régulièrement porté à l'ordre du jour,

décide :

Article 1: Le Conseil communal prend acte de la réponse au postulat Savary portant sur une possible professionnalisation des Municipaux et des trois pistes explorées.

Article 2: Le Conseil communal décide de l'adaptation du taux de rémunération des municipaux à temps partiel, le faisant passer de 50% à 60%.

Article 3: La mise en oeuvre de la mesure interviendra lors de la mise en place des Autorités pour la législature 2011-2016.

AU NOM DE LA MUNICIPALITE

Le Syndic



D. von Siebenthal

La secrétaire



S. Lacoste

Délégué de la Municipalité : M. D. von Siebenthal