



COMMUNE DE SAINT-SULPICE

**Rapport de la Commission de gestion et des finances
sur l'examen du préavis municipal n° 14/17
« Demande de crédits complémentaires au budget 2017
pour la mise à jour de la structure de l'administration communale
et de la gestion des ressources humaines »**

Au Conseil Communal de Saint-Sulpice

Monsieur le Président,
Mesdames les Conseillères,
Messieurs les Conseillers,

Votre Commission de gestion et des finances s'est réunie le lundi 2 octobre 2017 à 19h00 à la Maison de commune dans la composition suivante :

Présidente :	Madame	Roxane Berner
Membres :	Madame	Diane Burrus
	Messieurs	Markus Affolter Pierre Del Boca Hans Jörg Hirsch
Rapporteur :	Monsieur	Laurent Mouvet
Excusé	Monsieur	Robert Ryser

DÉROULEMENT

La Commission s'est réunie le lundi 2 octobre pour examiner les préavis n° 13/17 et 14/17 en présence de l'ensemble de la Municipalité.

L'examen du préavis 13/17 fait l'objet d'un rapport séparé. Le présent rapport ne concerne que le préavis 14/17, bien qu'il existe un lien entre les deux objets.

La Municipalité in corpore participe à la réunion. Selon notre règlement, art. 38, lors de l'examen d'un préavis municipal, un membre de la Municipalité peut être délégué pour apporter des éclaircissements, accompagné le cas échéant par un ou plusieurs collaborateurs ou experts. Le règlement ne prévoit pas le cas où plusieurs Municipaux, voire la Municipalité dans son ensemble participe aux réunions de la Commission. La Commission a néanmoins accepté de déroger à cette règle. Elle note que les quatre Municipaux présents sont directement concernés par la demande de crédits complémentaires, au titre respectivement de l'administration et des finances, des bâtiments, de la police des constructions et des écoles.

La Commission remercie M. le Syndic, Mme la Conseillère municipale et MM. les Conseillers municipaux de leur disponibilité et de leurs explications détaillées.

La Municipalité était accompagnée par M. Alain Binggeli de la société ORGANIZE à Morges qui a expliqué dans le détail l'état d'avancement de son mandat.

Après la présentation du préavis par la Municipalité et son mandataire suivie d'une discussion et de réponses aux questions, la Commission a délibéré à huis clos pour débattre et prendre sa décision.

PRÉAMBULE

La Commission relève que le préavis 14/17 est une suite du préavis 01/17 qui traitait de crédits complémentaires au budget 2017 pour le recrutement de nouveaux collaborateurs afin de renforcer différents services de l'administration communale. Ces crédits avaient été en partie approuvés par notre Conseil, suivant les recommandations de la Commission.

Lors des discussions sur le préavis 01/17, M. le Syndic a informé la Commission que la Municipalité avait mandaté un consultant pour l'appuyer dans la démarche de redéfinir l'organisation des services de l'administration communale. Ce mandat a été confié en mars 2017 à la société ORGANIZE à Morges, laquelle avait déjà effectué un travail similaire pour la commune du Mont-sur-Lausanne, de taille comparable à la nôtre.

Le budget pour ce mandat, rémunéré au temps consacré, était alors estimé entre CHF 15'000.- et 20'000.-. La Commission avait alors estimé que ce montant émergeait des crédits de fonctionnement et qu'il était de la compétence de la Municipalité.

ANALYSE DU PRÉAVIS

Préambule

Le mandat ORGANIZE a été tout d'abord structuré en 2 phases :

- a) État des lieux
- b) Proposition de réorganisation de l'administration communale

Etat des lieux

L'état des lieux a consisté à caractériser l'ensemble des tâches effectuées par le personnel communal et à identifier les relations fonctionnelles entre ces tâches dans le contexte de l'organisation en place.

Cette démarche découle des différents audits qui ont été commandés dans le contexte des dysfonctionnements constatés au sein même de la Municipalité, ainsi qu'à l'absence prolongée de la Secrétaire municipale qui a suivi.

La Municipalité nous fait part du constat qui découle de cet état des lieux. ORGANIZE a établi cet état des lieux sur la base d'interviews des collaborateurs de l'administration communale.

Il en ressort très clairement que l'organisation de notre administration communale n'est aujourd'hui plus adaptée à la mission qui lui est dévolue. Cet avis est partagé par l'ensemble des Municipaux.

L'état des lieux a mis en évidence un manque de clarté dans les missions attribuées à chaque collaborateur, un manque d'efficacité lié au manque d'organisation et une politique du personnel incohérente.

Sans des mesures radicales de réorganisation, l'évolution de la commune, tant sur le plan démographique que quant aux tâches qui sont dévolues à l'administration communale, vont inévitablement et rapidement conduire à une baisse de la qualité du service fourni aux habitants, à des erreurs et des fautes dans l'appréciation et le traitement des dossiers et à terme à davantage de conflits au sein du personnel communal.

M. le Syndic insiste sur le fait que c'est grâce à l'engagement individuel et au sens des responsabilités des collaborateurs de l'administration communale que le service à la population est maintenu à un niveau acceptable.

M. le Syndic met en exergue certains services en particulier :

- Le service de la population, qui enregistre ces dernières années entre 1000 et 1100 mouvements par an ;
- L'UAPE, dont l'introduction est lourde et a été mal préparée.

À titre de comparaison, il est également mentionné que la commune de Préverenges, avec une population de 5'400 habitants soit un peu plus que St-Sulpice, emploie 40 EPT (équivalents plein temps) alors que St-Sulpice n'en emploie à ce jour que 27.

Il mentionne également la Voirie qui fonctionne bien aujourd'hui, mais qui est le service qui présente le moins d'interface avec les autres services de l'administration.

De nombreux exemples sont évoqués devant la Commission, qui démontrent la mauvaise circulation des dossiers au sein de l'administration, lesquels se retrouvent face à un goulot d'étranglement sur la table du / de la Secrétaire municipal/e. Il est également relevé que les Municipaux, voire la Municipalité, sont trop souvent appelés pour des tâches de gestion courante alors que ces derniers devraient privilégier la réflexion sur une vision prospective de la commune et se concentrer sur les grandes décisions.

Tous les membres de la Commission se sont dits pour le moins préoccupés et surpris de cet situation et du manque d'anticipation. La Commission remercie la Municipalité pour sa transparence aujourd'hui, tout en regrettant de se retrouver face à un fait accompli. L'évolution de la commune était prévisible depuis les premières discussions relatives au PGA. Cette évolution est clairement confirmée depuis la mise en application du PGA.

A la demande de M. Le Syndic, M. Binggeli passe en revue les différents services de l'administration communale, en détaillant les fonctions et les interfaces entre ces différentes fonctions :

- Secrétariat municipal
- Service financier
- Service de la population
- Service technique
- Voirie
- Conciergeries
- UAPE
- Réfectoire scolaire
- Ressources humaines.

Les interfaces hors de l'administration communale sont également inventoriées : avec la Municipalité, avec les autres administrations (canton, communes voisines), avec les associations intercommunales, les administrés et utilisateurs, les élèves et parents d'élèves, etc.

Il ressort de manière criante la faiblesse de la fonction RH – ressources humaines, jusqu'à présent dépendante de la Secrétaire municipale, assistée sur le plan opérationnel par le service financier (salaires, vacances, etc.).

LE MANDAT ORGANIZE

Face à ce constat préoccupant, la Municipalité a décidé d'étendre le mandat confié à la société ORGANIZE selon deux volets distincts tels que décrits au chapitre 3 du préavis.

A. Refonte de la structure de l'administration communale

Le premier volet traite de l'organisation de l'administration communale. La méthodologie employée et les objectifs fixés ne font pas débat au sein de la Commission.

L'objectif est clairement de mettre en place une structure moderne pour notre administration, qui fasse appel aux nouvelles technologies pour simplifier les processus répétitifs (par exemple la délivrance d'attestation de tous types, la gestion des salles et du refuge, le suivi des dossiers d'enquête, etc.). La mise en place de processus proprement définis facilitera également la communication horizontale entre les services de l'administration.

Les objectifs fixés sont :

- i. Établir les rôles et responsabilités de chaque employé, respectivement de chaque Municipal,
- ii. Établir les interfaces des flux entre les différents services/départements,
- iii. Finaliser un organigramme qui soit adapté, non seulement à la situation actuelle, mais qui pourra répondre aux besoins futurs,
- iv. Identifier les processus à optimiser.

La Commission relève que la refonte de la structure de l'administration va conduire à un remaniement des cahiers des charges et à des difficultés liées à la capacité, voire aux compétences de certains collaborateurs de l'administration.

La Municipalité est consciente de cette difficulté et compte sur le second volet du mandat ORGANIZE pour l'assister dans cette démarche.

B. Assistance à la gestion des ressources humaines

La Municipalité a délégué à ORGANIZE, sous réserve de l'approbation du préavis, des missions structurelles en relation avec les RH. La Commission comprend ces missions comme des tâches uniques et ponctuelles, dans la continuité du volet structurel du mandat. Dans la mesure où notre administration n'a ni les compétences, ni la disponibilité pour mener à bien ces tâches, la Municipalité a jugé judicieux de les externaliser. Sont concernés en particulier :

- i. Établir le profil de compétence requis pour chaque poste (selon l'organigramme et sur la base des responsabilités),
- ii. Contribuer à l'établissement d'une nouvelle grille salariale,
- iii. Proposer une trame de système d'évaluation des collaborateurs,
- iv. Proposer un plan de formation continu,
- v. Définir les différents types de contrats,
- vi. Mettre en conformité l'ensemble des contrats de travail,
- vii. Assister à l'engagement du personnel.

La discussion s'engage au sein de la Commission sur l'opportunité de confier ce second volet de gestion des RH à ORGANIZE. On peut comprendre que certaines missions, comme le point i., soit dans la continuité du volet précédent. D'autres par contre, comme l'assistance à l'engagement du personnel, constituent une activité récurrente qui n'est pas liée à la redéfinition de l'administration et qui devrait être du ressort du responsable des RH au sein de l'administration.

La Municipalité fait clairement la distinction entre la fonction de direction des RH, dont les différentes missions du mandat ORGANIZE font intégralement partie, et l'opérationnel RH (la gestion des salaires, des vacances, AVS, absences, etc.). La Commission comprend cette distinction. Elle considère néanmoins qu'externaliser la direction des RH conduit à empêcher la création d'un esprit de corps au sein de l'administration.

Certains sont d'avis que la direction des RH est une fonction essentielle qui ne doit pas être externalisée.

LES COÛTS

Les coûts relatifs au mandat ORGANIZE font l'objet d'une estimation d'honoraires. Ils s'élèvent à CHF 215'600.- TTC, montant du préavis, soit 134'600.- pour le volet structurel et 81'000.- pour le volet RH.

Il est à noter que le montant global du mandat est en deçà du seuil des marchés publics pour les services.

La Municipalité précise que le taux de progression était de 45% environ à fin juillet, et un peu plus de 50% à la date de la réunion de la Commission. La Commission regrette d'être mise devant le fait accompli, une part importante du mandat étant déjà exécutée. En cas de rejet du préavis par le Conseil, les factures relatives aux prestations déjà effectuées devront être payées, même si les montants dépassent le seuil de compétence de la Municipalité.

La Commission relève que le préavis ne concerne que la rémunération d'ORGANIZE et ne chiffre pas les montants correspondant au personnel qu'il faudra recruter suite à cet exercice.

La Municipalité estime, sous toute réserve, à 5 le nombre de postes nouveaux à pourvoir. Le nombre de postes à créer, les taux d'activité et les profils / cahiers des charge correspondants ne seront déterminés qu'à la fin de l'exercice. Les budgets correspondant à ces postes supplémentaires seront intégrés dans le budget 2018. À noter que certains des postes font déjà l'objet de crédits complémentaires pour l'année 2017 (préavis 01/17).

Ces nouveaux postes auront un impact significatif sur le budget 2018. Ils n'ont à ce stade pas été considérés dans la détermination du point d'imposition 2018 selon le préavis 13/17.

CONCLUSIONS

La Commission a étudié dans le détail et point par point la demande de crédits complémentaires pour couvrir la rémunération du mandat confié à la société ORGANIZE. Elle note que cette dépense, bien qu'elle soit limitée dans le temps, bénéficie à tous les exercices ultérieurs. Elle ne peut être activée et amortie sur plusieurs années. Ces crédits complémentaires doivent être financés par la trésorerie courante.

La Commission s'est interrogée sur l'opportunité de décider du volet RH alors même que les conclusions du volet structurel ne sont pas connues. Certains commissionnaires ont estimé qu'il serait judicieux d'attendre que la position du Secrétaire municipal soit clarifiée afin que le volet RH soit engagé en concertation avec le/la Secrétaire municipal/e. Certains commissionnaires s'interrogent également sur l'opportunité d'externaliser certaines tâches relevant de la fonction de direction des RH.

La Commission a pris bonne note que le mandat ORGANIZE devait se terminer à la fin 2017, sauf éventuellement pour quelques tâches d'assistance en matière de recrutement. Elle demande à la Municipalité qu'un rapport conclusif lui soit présenté avant la fin janvier 2018. Ce rapport devra détailler les mesures organisationnelles et de ressources humaines qui sont planifiées, avec un planning de mise en œuvre.

Après débat, la Commission décide à une courte majorité de ne pas opposer d'amendement à la proposition de la Municipalité et de maintenir l'enveloppe du préavis tel que proposée. En conséquence, la Commission recommande l'acceptation du préavis 14/17 par quatre voix contre deux.

En conséquence, la Commission de gestion et des finances vous prie, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les membres du Conseil communal, de bien vouloir prendre la décision suivante :

LE CONSEIL COMMUNAL DE ST-SULPICE

- vu le préavis municipal n° 14/17 ;
- vu le rapport de la Commission de gestion et des finances chargée de son étude ;
- considérant que cet objet a été porté régulièrement à l'ordre du jour ;

DECIDE

1. d'accorder à la Municipalité des crédits complémentaires au budget 2017, soit :
 - compte 3185017 (nouveau), Honoraires consulting pour la structure administrative, CHF 134'400.-
 - compte 3185020 (nouveau), Honoraires consulting pour la fonction RH, CHF 81'000.-

Ainsi fait à Saint-Sulpice, le 14 octobre 2017

Au nom de la Commission

La Présidente



Roxane Berner

Le Rapporteur



Laurent Mouvet