

Gloire à l'engagement dans la politique communale

Il est souvent difficile de trouver des personnes pour des mandats de milice. Quelles sont les réformes discutées, quels effets secondaires ont-elles? «Commune Suisse» se penche sur cette question prioritaire dans son point fort de cette édition.



L'envie de participer dépend de beaucoup de facteurs. La grande question est de savoir comment de nouveaux potentiels peuvent être exploités. Photo: Shutterstock

«Corsetés par le canton, critiqués par les citoyens et en plus mal payés: le potentiel de frustration des politiciens communaux augmente – parfois tellement que presque plus personne ne veut faire ce travail. Pas de remède en vue contre cette misère.» C'est par ce propos désespéré que débute un article de la «Bernener Zeitung» consacré au système de milice. L'auteur a-t-il raison de conclure à l'absence de remèdes? Quelles esquisses de solutions sont-elles débattues pour rendre plus attractives les fonctions miliciennes?

Motivations et incitations

Qu'est-ce qui conduit les citoyens à occuper une fonction? La motivation au travail de milice peut reposer sur un intérêt spontané ou le sentiment intérieur de devoir faire quelque chose pour la société. Ou alors, les motivations des citoyens reposent sur la recherche d'avantages personnels, par exemple pour leurs carrières politiques. Même si la propension à occuper une fonction de milice existe, le citoyen intéressé doit encore se familiariser avec les exigences et devoirs spécifiques des fonctions correspondantes. Cette étape peut conduire à l'attraction ou au rejet. Lorsqu'une autorité agit de plus en plus comme un comité d'experts, le profil des personnes attirées par la mission évolue également. En plus des motivations et exigences nécessaires à l'occupation d'une fonction, il est important de savoir si un citoyen peut «se permettre» d'exercer celle-ci. Du point de vue économique, on peut se permettre

d'occuper une fonction faiblement rémunérée si on dispose déjà d'un revenu suffisant. En outre, on a besoin de temps, que l'on peut prendre soi-même ou en accord avec son employeur.

En plus des conditions matérielles évoquées, les conditions immatérielles sont tout aussi importantes pour la propension d'un candidat à se porter candidat. En font partie l'attractivité et la réputation des fonctions de milice. Si l'attractivité d'une fonction de milice diminue alors même que les exigences pour celle-ci augmentent simultanément, cela a des effets sur le recrutement et peut-être aussi sur la qualité des candidats et sur le taux de départs anticipés.

Processus de recrutement et d'élection

La propension individuelle à participer ne suffit pas à occuper une fonction. Il faut passer par le recrutement, la nomination et l'élection. Les citoyens doivent être prêts à traverser un tel processus. Les citoyens qui pensent se porter candidats à une fonction milicienne devraient se poser les questions suivantes:

- Quel est le sens de mon engagement? Quelle est mon attente personnelle? (normatif)?
- Qu'attend-on de moi (normatif)?
- Suis-je prêt à relever le défi (cognitif)?
- Puis-je concilier cette fonction avec mon environnement (social et gestion du temps)?
- Puis-je remplir les exigences d'une telle fonction (émotionnel)?
- Puis-je compter sur un soutien et passer le cap de l'élection (politique)?



L'Association des Communes Suisses planifie l'«Année du travail de milice»

La préservation du système de milice a une priorité absolue pour l'Association des Communes Suisses (ACS). Par des mesures ciblées, elle renforce le maintien et le développement du système de milice. Pour 2019, l'ACS planifie donc l'«Année du travail de milice». Elle ne le fera pas seulement par ses propres activités, mais en collaboration avec des partenaires de l'économie, de la société et de la recherche. Le rôle de l'ACS consiste à créer des plateformes et à encourager une discussion approfondie et interdisciplinaire sous différentes perspectives. Les réflexions et les résultats seront relevés dans des papiers et des propositions et mis à la disposition d'un public plus large lors de conférences ou de manifestations. De cette manière, l'ACS aimerait recevoir et elle-même donner des impulsions. «Commune Suisse» présentera ultérieurement les différents projets.

Esquisses de solutions et possibles effets secondaires

Les réformes doivent viser à créer des incitations pour le citoyen individualiste-libéral qui n'est pas très chaud pour s'engager. L'obligation d'assumer un mandat (cf. page 52) est une incitation négative pour augmenter le volontariat. Une autre incitation négative serait l'interdiction de démissionner en cours de mandat. Certains cantons réclament au moins une déclaration motivée par des arguments pertinents pour pouvoir se retirer en cours de mandat. Mais de telles mesures rendent encore plus ardue la quête de candidats.

Les fusions de communes sont de nature à réduire les conséquences de la crise des vocations, puisque le bassin de recrutement augmente et que moins de postes doivent être pourvus. Dans les communes de moins de 500 habitants, le souci du recrutement de personnel politique crée une pression accrue en faveur d'une fusion (cf. page 30). Alors que naguère les fusions de communes étaient rares, elles sont aujourd'hui plus nombreuses. Un argument justifié contre les fusions est que l'éloignement croît entre les autorités communales et leurs administrés.

Vu la faible disponibilité à s'engager, une réduction de la taille des autorités est souvent envisagée. Cette mesure est actuellement discutée dans la commune de Lüscherz (cf. page 54). Le problème du recrutement en est certes allégé mais comme, de ce fait, il y a plus de travail pour chaque membre des autorités et

que l'investissement en temps augmente, on s'achemine finalement vers une professionnalisation des autorités. La fonction de milice se mue ainsi en un second métier et devrait être mieux ré-

munérée, ce qui entraînerait un coût plus élevé. Par conséquent, l'intensification résout les difficultés du recrutement mais va à l'encontre de l'idée de milice.



Le Conseil communal de Simplon.

Photo: Administration communale de Simplon



La commune de Val Terbi (JU) est issue de la fusion de trois territoires.

Bild: mäd



Silvia Mügeli, syndique de Locras.

Photo: Barbara Spycher

On critique souvent le fait que les miliciens sont trop occupés par des tâches opérationnelles et que leur liberté d'action et de conceptualisation en est restreinte. Des mesures sont débattues, qui déchargeraient les exécutifs communaux des affaires quotidiennes et les axeraient davantage sur la direction stratégique. Avec l'objectif qui y serait lié: un engagement au niveau local doit devenir plus attrayant pour des personnalités prêtes à fournir un investissement au-dessus de la moyenne et à assumer une responsabilité de direction. La mise en place de secrétariats et d'autres supports professionnels est souvent prônée en tant que mesure pour décharger une autorité. Mais ce dispositif a aussi des inconvénients, notamment dans la communication entre le secrétariat et les autorités. Le caractère permanent du mandat de secrétariat entraîne une dissymétrie de l'information et risque de faire du secrétariat scolaire ou du secrétaire communal une autorité occulte.

Une approche propre au canton de Lucerne va dans une direction analogue: plusieurs communes y ont introduit le «Geschäftsführermodell», calqué sur la direction d'une entreprise (cf. page 56).

Dans ces villages, la direction stratégique est strictement séparée de l'opérationnelle. Ce sont les politiques élus par les citoyens qui prennent les décisions stratégiques. La direction opérationnelle de l'administration est l'apanage d'un directeur embauché par la commune. Depuis lors, des communes d'autres cantons ont adopté des modèles similaires. Mais n'oublions pas que même si, sur le papier, le système de milice est ainsi préservé, il est néanmoins affaibli, puisqu'un professionnel assume des tâches considérables.

A titre d'alternative, les présidents de commune pourraient être mieux traités financièrement et en temps. C'est ainsi que, dans les cantons de Thurgovie et Saint-Gall, les présidences des exécutifs communaux exigeant plus de présence et d'investissement de travail ont été reformulées pour en faire des fonctions à plein temps (cf. page 58). Cela devrait entraîner un allègement notable pour les organes collégiaux, qui peuvent dès lors se concentrer sur les questions d'avenir prioritaires. Mais il va de soi que ce système est susceptible de conduire à une dissymétrie de l'information entre le président et les autres membres de l'exécutif.



Philipp Rölli a été engagé par le Conseil communal de Rothenburg (LU) comme directeur.

Photo: mäd



Rolf Züllig est syndic de Wildhaus-Alt St. Johann à plein temps.

Photo: mäd

L'influence de l'économie, de la rémunération et des prestations sociales

Le manque de temps est le principal goulet d'étranglement, car l'activité de milice ne rogne pas que sur le temps libre mais aussi sur tout le déroulement de la journée. Selon Jörg Kündig, président de la commune de Gossau (ZH), député au Grand Conseil, président de l'Association des présidents de communes du canton de Zurich et membre du Conseil d'administration de l'Association des Communes Suisses (ACS), de tels mandats exigent toujours plus de présence pendant l'horaire de travail. Cela atténue l'envie des employeurs de donner congé à leurs collaborateurs pour leurs activités dans une autorité de milice. Pourtant, le système de milice présuppose des concessions de la part de l'employeur (et de la famille). L'Etat n'a guère les moyens d'influencer le comportement des entreprises face au travail de milice. Ce comportement doit émaner des entreprises elles-mêmes. Certaines ont développé de bons modèles d'horaires de travail (cf. page 60).

Parmi les conditions-cadres matérielles, l'indemnisation est une préoccupation centrale. En l'absence de toute indem-

nité, les problèmes de recrutement seraient à coup sûr plus graves. Un certain socle d'indemnisation minimal est sans doute incontournable. Le maximum, lui, se situe là où l'indemnisation correspond à un revenu du travail. Car alors l'activité de milice se mue en emploi

professionnel. Dans bien des communes, les indemnités ont été notablement augmentées ces dernières années, mais, selon Andreas Ladner, la situation ne s'est guère améliorée pour autant. Donc l'argent ne suffit pas à résoudre le problème (cf. page 62). Une



SwissLife accorde à ses collaborateurs du temps pour un mandat politique. Photo: mäd



Renate Gautschy a observé que la question des rémunérations fait réagir. Photoni: fototoni

autre idée consiste à introduire, comme l'a déjà fait le Canton de Lucerne, un mandat milicien à temps partiel à partir d'une certaine taille de commune (cf. page 66). L'argument est que ces fonctions doivent être rémunérées de toute façon, de sorte que les coûts pour la commune n'augmenteraient pas trop, mais que la dépense serait ainsi mieux cernée. Le travail de milice se rapprocherait alors d'un emploi traditionnel.



Erna Bieri est présidente de la ville de Willisau (LU) à temps partiel. Photo: mäd

Les conditions-cadres immatérielles, telles que l'attrait et le prestige d'une fonction, sont bien évidemment elles aussi susceptibles d'influencer la disponibilité à un engagement. Les exigences de la société ont augmenté. Le seuil à partir duquel les autorités de milice sont critiquées est très bas. C'est pourquoi nombreuses sont les personnes qui n'ont tout simplement pas envie de s'exposer à la critique publique au risque d'affecter ainsi leur sphère personnelle. Comme les partis locaux, instances principales du recrutement, perdent des membres, on discute sans cesse dans les communes d'une reconnaissance financière du travail des partis, car ce dernier aurait un caractère de prestation de service. Face au scepticisme généralisé au sein de la population à l'endroit du financement des partis, cet expédient est loin d'être mûr, même s'il existe au niveau fédéral sous la forme des contributions – relativement modestes – de la Confédération aux groupes parlementaires. Au lieu que la recherche soit l'apa-

nage des partis, on pourrait mettre sur pied des appels d'offres publics. Un des effets en serait la disparition du monopole de fait des partis dans le recrutement, dans la mesure où on dénicherait des catégories de candidats qui ne sont ni liés, ni proches des partis. Il en résulterait peut-être une plus grande disponibilité à s'engager et l'on dévoilerait des «talents ignorés». Des manifestations promotionnelles pourraient être organisées en parallèle.

Côté réservoir de recrutement, les jeunes, les femmes, les retraités et les étrangers installés sont extrêmement sous-représentés, voire pas représentés du tout, dans les exécutifs locaux. Il faudrait en particulier voir comment encourager davantage de retraités à s'engager dans des autorités locales. Des groupes de jeunes devraient aussi être mobilisés (cf. page 70/72). Ce serait une opportunité d'offrir à ceux qui, au sein des jeunes générations, s'intéressent à la politique la possibilité de s'engager et de ne pas moisir sur les listes de

viennent-ensuite, comme cela se produit souvent. L'opération est compliquée par le fait que les jeunes sont très mobiles et moins ancrés: ils changent de domicile plus souvent en fonction de leur lieu de travail et de formation.



Nirosh Manoranjithan veut offrir du nouveau à ses électeurs. Photo: Daniel Ammann

Comment exploiter de nouveaux potentiels?

Ce qui est sûr, c'est que pour renforcer le système de milice, il faudra exploiter de nouveaux potentiels de travail bénévole. Mais le système de milice ne peut pas être réformé à la va-vite. Chaque étape pragmatique dans une direction comporte des effets sur l'activité de milice. Souvent, une mesure prise ici entraîne ailleurs un éloignement de l'idéal de l'esprit de milice: une indemnisation plus élevée transforme le travail de milice en travail professionnel, un investissement temps accru en fait une fonction à plein temps, des tâches plus exigeantes rétrécissent le bassin de recrutement et la professionnalisation dévalue le savoir «laïc».

Dans la recherche d'une solution, la difficulté principale est la suivante: tous les citoyens sont également responsables du fonctionnement du système de milice, dans la mesure où ils s'y investissent en temps et en compétences. Malgré (ou à cause de) la dimension collective du problème et faute de compétences attribuées à d'autres instances, la recherche de solutions est déléguée aux institutions politiques. Mais la disponibilité à s'engager s'ancre dans le capital social ou, en le formulant à l'ancienne mode, dans les vertus citoyennes dont le peuple est lui-même le vecteur.

Andreas Müller
Patron de Politconsulting,
Directeur du projet de milice à l'Association des Communes suisses