

Chapitre 8

ADMINISTRATION COMMUNALE

Reto Steiner et Claire Kaiser

Les communes sont des communautés prévues par le droit public cantonal, constituées sur une base territoriale, propres à réaliser des missions publiques d'importance locale avec une vaste autonomie (Häfelin, Müller et Uhlmann 2010: note marg. 1356). Elles sont le niveau inférieur de l'Etat fédéral suisse.

Cette définition met en évidence le fait que les communes sont *des institutions de droit cantonal*. La Constitution fédérale du 18 avril 1999 prévoit expressément, dans son art. 50 al. 1, que l'autonomie communale est garantie dans les limites fixées par le droit cantonal. Seuls la législation et le droit constitutionnel cantonaux peuvent donc décider de la création ou du maintien de communes, ainsi que de leur autonomie dans un domaine donné. Le droit cantonal fixe aussi des marges de manœuvre aux communes en ce qui concerne l'organisation de leur administration; en règle générale, elles disposent d'une certaine liberté en la matière.

En préparant, en exécutant et en contrôlant les décisions politiques, les communes contribuent à l'accomplissement des missions publiques. Leur organisation diffère d'une commune à l'autre non seulement en raison des différences existant entre les différentes législations cantonales, mais aussi à cause des différences de taille des communes. Il existe 2408 communes en Suisse, ce qui dénote une forte diversité; avec un nombre médian de 1214 habitants, leurs structures sont très petites (état au 1.1.2013). Alors que Zurich, plus grande ville de Suisse, compte plus de 371 000 habitants, plus de 80 communes suisses comptent moins de 100 habitants (OFS 2010). Dans de si petites communes, il arrive fréquemment que les tâches administratives soient exécutées par une ou deux personnes seulement,

alors que des organisations administratives développées et étendues existent dans les villes suisses.

Le présent chapitre offre une introduction à l'administration des communes suisses. D'abord, nous présenterons les missions des administrations communales, puis seront abordées les ressources dont les communes disposent. La partie suivante traitera de l'organisation des administrations communales. Enfin, nous conclurons par un aperçu des réformes en cours.

Lorsque nous parlerons d'administration communale dans le présent chapitre, il s'agira de l'administration des *communes politiques*. Une commune politique se compose de l'ensemble des personnes domiciliées sur le territoire d'une commune, le fait d'y être établi déterminant l'appartenance. Chaque Suisse et chaque Suisse peut exercer ses droits politiques dans ce type de communauté, au plus tard après trois mois d'établissement (Häfelin, Müller et Uhlmann 2010 : note marg. 1373)¹.

Tâches

Les administrations communales exécutent les tâches qui leur sont confiées par la politique communale, cantonale et fédérale. On distingue ici les tâches propres et les tâches déléguées par le canton et la Confédération.

Les *tâches déléguées* sont celles pour lesquelles la commune a reçu un mandat d'exécution du canton ou de la Confédération. Les communes exécutent par exemple le droit fédéral dans les domaines de la protection des eaux, de la police des denrées alimentaires ou de la protection civile. L'école constitue un exemple d'exécution du droit cantonal.

Les *tâches propres* comprennent la réglementation juridique des missions relevant de la sphère de compétences de la commune. Au contraire des tâches déléguées, celles-ci incluent, outre l'exécution, la création et la gestion autonome de la législation, ainsi que la jurisprudence le cas échéant (p. ex. prononcé d'une amende en cas de transgression de règlements communaux).

¹ Outre les communes politiques, il existe un grand nombre d'autres types de communes. Elles n'ont pas la même importance que les communes politiques, mais disposent en règle générale aussi de leurs propres organes. Les missions des communes spécifiques peuvent relever par exemple d'affaires religieuses, de la représentation des intérêts de la bourgeoisie, de la gestion d'un patrimoine et, dans un petit nombre de cantons, des affaires scolaires. Ces communes spécifiques peuvent différer des communes politiques, d'un point de vue territorial ou démographique. A côté des 2408 communes politiques, il existe en Suisse plusieurs milliers de communes spécifiques, dont le nombre a cependant diminué au cours des dernières décennies à la suite de réformes cantonales. L'administration des communes spécifiques ne sera pas abordée dans le présent chapitre. Leur structure est cependant similaire à l'administration des communes politiques.

Dans les tâches propres des communes, il est possible de distinguer entre les tâches obligatoires et les tâches que les communes ont décidé d'assumer. Les *tâches obligatoires* sont celles qui doivent, selon le droit fédéral ou cantonal, être exécutées par les communes, par exemple le plan d'aménagement local ou le règlement communal des constructions. Les *tâches que les communes ont décidé d'assumer* peuvent être fournies par les communes pour autant que ni la Confédération, ni les cantons, ni d'autres organisations n'en soient exclusivement responsables et qu'elles concourent au bien commun. A titre d'exemple, on peut mentionner la construction de halles polyvalentes ou la construction d'un terrain de tennis.

Dans la pratique, il n'est pas toujours facile de distinguer à quel niveau se situe l'une ou l'autre tâche. Une interprétation des dispositions légales s'avère souvent nécessaire. La question des eaux usées est par exemple une affaire communale dans le canton de Zurich, mais le droit cantonal édicte des dispositions qui concernent également le financement. C'est pourquoi il n'y a pas ici de forte marge de manœuvre pour l'accomplissement de cette tâche.

Les tâches qui doivent être fournies par les communes et par leur administration varient d'un canton à l'autre. Les tâches le plus souvent assumées par les communes sont (Steiner 2002) :

- Formation : école enfantine, école primaire, niveau secondaire I.
- Santé et domaine social : aide sociale, soins à domicile, prise en charge des aînés, tâches liées aux assurances sociales.
- Approvisionnement et évacuation : eau, eaux usées, déchets, électricité.
- Circulation : transports publics à l'intérieur de la commune.
- Construction : plan d'aménagement local, police des constructions, protection du paysage et des monuments historiques, réseau routier et des chemins, infrastructures sportives, installations culturelles.
- Organisation interne : désignation des autorités, organisation de l'administration, gestion du personnel.
- Finances : budget et factures, administration des avoirs communaux, fixation du taux d'imposition.
- Police locale : police du feu, police routière, police du commerce.
- Citoyenneté : attribution du droit de cité aux habitants d'origine étrangère.

Le *principe de subsidiarité* (pape Pie XI 1931) est l'idée de base qui régit la répartition des tâches entre le canton et les communes. Ce principe peut être appliqué de manière horizontale ou verticale : dans sa *dimension horizontale*, il définit quelles tâches les pouvoirs publics doivent effectivement exécuter. Il prévoit que dans toute la mesure du possible, toutes les tâches doivent être exécutées par les privés et que l'Etat ne doit intervenir que lorsque cela est effectivement fondé. Le principe de subsidiarité a également une *dimension verticale*, qui concerne le niveau de fourniture d'une

prestation dans le cadre de la structure d'Etat. Le principe prévoit ici que les tâches doivent être réalisées au niveau d'Etat le plus bas possible et qu'un niveau supérieur n'intervient que si cela est effectivement fondé. Pour autant que cela soit possible et que cela débouche sur des résultats qualitatifs et quantitatifs effectifs, les communes doivent donc assumer autant de tâches que possible. De la mise en œuvre du principe de subsidiarité, on escompte une meilleure légitimité et une plus forte réactivité de l'action de l'Etat, ainsi qu'une livraison de prestations plus efficace et plus efficiente.

La répartition des tâches entre les cantons et les communes est le résultat d'évolutions historiques et de rapports de force politiques. Il n'est pas possible de dire que le principe de subsidiarité a été appliqué de manière systématique dans les rapports entre les cantons et les communes. Il convient toutefois d'ajouter que le principe de subsidiarité ne saurait justifier une répartition des tâches immuable, parce que l'importance et la complexité des tâches sont susceptibles d'évoluer de manière radicale au cours du temps.

Au cours des dix dernières années, les cantons suisses ont redéfini la répartition des tâches entre les niveaux cantonal et communal, à la suite de l'entrée en vigueur de la nouvelle péréquation financière et répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) en 2008, qui a constitué l'occasion de clarifier la répartition des compétences entre les cantons et les communes également. En même temps que le désenchevêtrement et la nouvelle répartition des tâches, les cantons ont ajusté leurs systèmes intracantonaux de péréquation financière. De manière analogue à la péréquation financière fédérale, l'accent est mis, pour les paiements de transfert intracantonaux, sur une diminution des disparités et sur un équilibre plus favorable aux communes devant supporter un surcroît particulier de charges (notamment les centres et les régions périphériques). A présent, les moyens sont alloués sans assignation particulière.

Il convient de relever qu'au cours des dernières années, de plus en plus de tâches ont été transférées du niveau communal au niveau cantonal. Cela s'explique par la professionnalisation et la plus forte capacité financière des cantons: les communes les plus petites ne seraient plus en mesure d'exécuter certaines tâches. La cause immédiate à cette situation réside souvent dans de nouvelles dispositions légales au niveau fédéral, entraînant une évolution du droit cantonal, par exemple la réorganisation de la protection civile au cours des années 1990 ou de la protection des mineurs et des adultes dans les années 2010.

Personnel et finances

Les communes disposent de ressources humaines et financières pour accomplir leurs tâches.

Le tableau 8.1 montre le nombre absolu de personnes engagées (*headcount*) et l'importance relative de l'administration, c'est-à-dire le nombre de personnes engagées, pour 100 habitants, dans les administrations communales suisses. Cette valeur peut être désignée par le terme de densité administrative communale. L'effectif est présenté en fonction des éléments suivants :

- administration communale au sens strict (aussi appelée administration centrale);
- établissements de droit public et autres organisations de droit public et privé;
- formation.

Une telle distinction est pertinente parce que les unités organisationnelles détachées assument souvent des tâches pour plusieurs communes en même temps, dans le cadre d'un régime d'autonomie financière. Les écoles se trouvent quant à elles à l'intersection entre les communes et les cantons parce que leur personnel et leur financement sont en grande partie imposés par le canton et qu'il existe peu de marge de manœuvre. En outre, il y a généralement plus de personnel actif dans la formation que dans l'administration centrale.

Les données du tableau 8.1, recueillies en 2009 auprès des secrétaires communaux de Suisse, démontrent que les communes de moins de 500 habitants occupent en moyenne 2 personnes au sein de leur administration centrale. Dans les communes comptant davantage d'habitants, l'administration est nettement plus étendue et peut compter jusqu'à plus de 3000 collaborateurs dans des communes dépassant 50 000 habitants.

L'importance relative des administrations communales tend à prendre une forme de U : on trouve des valeurs plus élevées dans les communes de moins de 500 habitants. La densité administrative communale diminue ensuite avec un nombre plus élevé d'habitants, avant de progresser à nouveau lentement à partir de 2000 habitants et d'atteindre les valeurs les plus élevées dans les villes. Cette évolution peut s'expliquer par le fait que les plus petites communes doivent exécuter des tâches administratives définies indépendamment du nombre d'habitants, d'une part, et que, d'autre part, les villes assument les fonctions de grands centres. Deux tendances contradictoires sont ici à l'œuvre. D'une part, il est possible de rationaliser les tâches lorsqu'une unité organisationnelle gagne en importance; d'autre part, les charges de coordination et les coûts d'administration progressent à nouveau à partir d'un seuil critique, avec la différenciation des fonctions.

Dans plus de la moitié des communes suisses (53%), l'effectif a progressé entre 1999 et 2009. Dans un bon tiers des communes (37%), il est resté stable et dans une commune sur dix seulement (10%), il a reculé. Il est possible de constater que l'effectif de l'administration des communes plus grandes a souvent progressé davantage que la moyenne alors qu'il est resté constant dans la plupart des communes de moins de 500 habitants.

Tableau 8.1 Effectifs des administrations communales, en fonction de la taille des communes.

Taille de la commune	Administration centrale			Unités organisationnelles décentralisées			Formation		
	N	Nombre absolu de collaborateurs (valeur moyenne)	Collaborateurs pour 100 habitants (valeur moyenne)	N	Nombre absolu de collaborateurs (valeur moyenne)	Collaborateurs pour 100 habitants (valeur moyenne)	N	Nombre absolu de collaborateurs (valeur moyenne)	Collaborateurs pour 100 habitants (valeur moyenne)
Jusqu'à 499	316	2,1	0,96	155	1,6	0,6	170	6,2	1,63
500-999	271	3,6	0,48	164	3,3	0,47	173	7,2	0,96
1000-1999	296	4,7	0,33	195	6,4	0,43	171	13,1	0,91
2000-4999	316	13,7	0,42	234	19	0,6	189	32,3	0,99
5000-9999	110	45,9	0,64	72	37,1	0,54	71	93,1	1,29
10 000-19 999	57	150,2	1,1	37	92,6	0,71	35	123,6	0,95
20 000-49 999	13	1040,3	3,36	8	206,9	0,76	9	310,8	1,08
50 000 et plus	4	3459	3,22	3	1412,3	1,9	3	727	0,92

Source: enquête auprès des secrétaires communaux, 2009.

Les embauches au sein des administrations communales peuvent surprendre à première vue étant donné qu'un certain nombre de tâches ont été assignées aux cantons durant la période analysée, et que la consolidation des finances a été un sujet fréquemment abordé. La progression des effectifs pourrait être due avant tout au fait que les communes sont davantage sollicitées, dans le domaine social, par un plus grand nombre de bénéficiaires d'aides sociales et que les tâches propres continuent de se développer (par exemple offres d'accueil extrascolaire).

La formation et le perfectionnement ont connu de profondes réformes depuis les années 1990, en particulier pour les cadres des administrations communales. Jusque-là, il existait avant tout des filières de formation spécialisées pour les secrétaires communaux, les administrateurs du bâtiment et des finances, proposées par les écoles professionnelles et suivies avant tout par le personnel communal du canton. La nouvelle conception des filières se caractérise par des filières plus généralistes et axées sur l'économie, reconnues à l'échelon national. De plus en plus, ce sont les hautes écoles qui les proposent. Cela doit permettre de renforcer la perméabilité entre le secteur public et étatique et le secteur privé. Enfin, une telle approche devrait renforcer les compétences de conduite du personnel d'encadrement communal.

En regard de l'ensemble des dépenses publiques de la Confédération, des cantons et des communes, celles des communes mettent en évidence l'importance du niveau local. En 2009, le quotient était de 19,1%, ce qui représente une valeur légèrement inférieure à la moyenne des autres pays de l'OCDE (OCDE 2011). Si

l'on additionne les dépenses des communes et des cantons, la Suisse arrive au troisième rang des pays de l'OCDE en la matière. En Suisse, les cantons jouent un rôle important d'exécution des tâches. Il est toutefois significatif de noter qu'avec 19,1% des recettes de l'Etat (Confédération, cantons, communes, assurances sociales), les communes suisses se situent au-dessus de la moyenne de l'OCDE. Par rapport aux autres pays, elles sont nettement moins tributaires des transferts financiers et comparativement, leurs finances sont fortes. Seules les communes scandinaves et japonaises disposent de ressources comparables. Mais il y a, en Suisse, des communes qui ne peuvent accomplir leurs tâches que grâce aux transferts financiers, en particulier dans les régions périphériques et rurales.

En 2010, le taux d'endettement des communes était faible (8%) par rapport aux autres niveaux de l'Etat; il a pu être abaissé au cours des dernières années (AFF 2012).

En matière de fonctions, c'est pour l'enseignement et la sécurité sociale que les communes suisses ont dépensé le plus d'argent. Le net recul du domaine de la santé mérite d'être signalé; il est lié à la cantonalisation des hôpitaux (fig. 8.1).

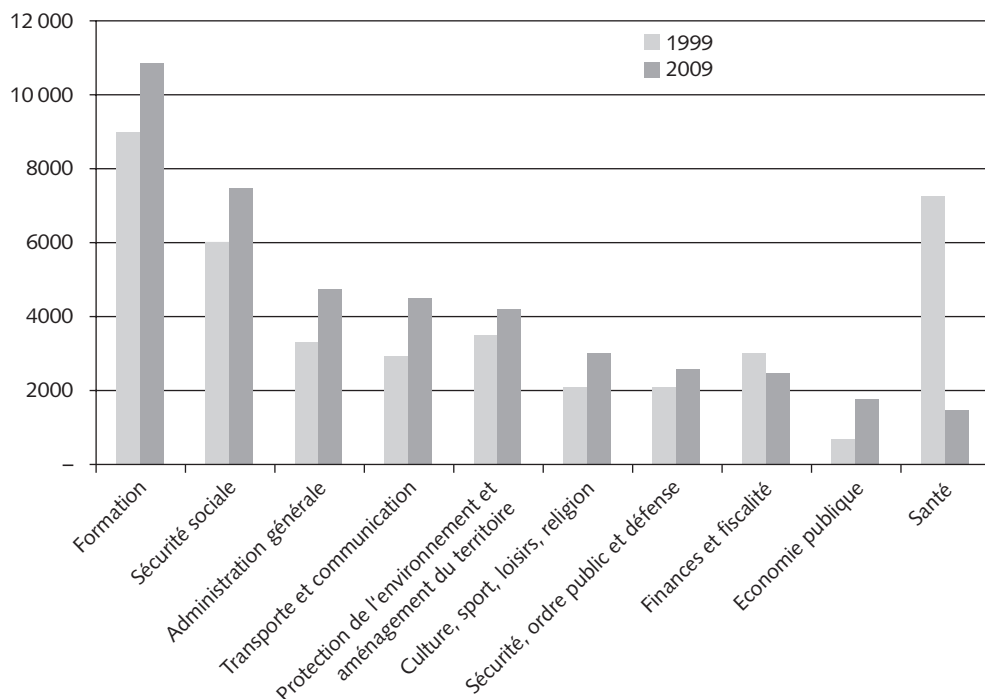


Figure 8.1 Dépenses des communes de Suisse selon les fonctions, 1999 et 2009 (en millions de CHF).
Source: AFF 2012.

La fonction d'administration générale représente 8% du ménage communal. Elle intègre les dépenses de l'exécutif et du législatif (qui n'est pas une charge administrative à proprement parler) ainsi que les charges administratives générales ne pouvant être assignées à des tâches spécifiques. En fonction des domaines, les ressources humaines représentent 30% des dépenses (tab. 8.2).

Tableau 8.2 Dépenses des communes en fonction des domaines (en millions de CHF).

	1990	2000	2007	2008	2009	en %
Dépenses d'exploitation	22 911	33 271	39 803	33 069	34 186	79,6
– dont ressources humaines	11 245	15 495	18 767	12 794	13 282	30,9
– dont biens et services et autre charges d'exploitation	6 035	8 539	10 125	8 486	8 905	20,7
– dont charges de transfert	5 631	9 237	10 912	11 788	11 998	28
Charges financières	1 513	2 093	1 363	1 536	1 446	3,4
Investissements	5 823	5 235	5 376	6 547	7 002	16,3
Dépenses ordinaires	30 246	40 599	46 542	41 151	42 634	99,3
Dépenses extraordinaires		–	–	–	291	0,7
Total	30 246	40 599	46 542	41 151	42 925	100

Remarque : les taux en pourcent se réfèrent à l'année 2009.

Source: AFF 2012.

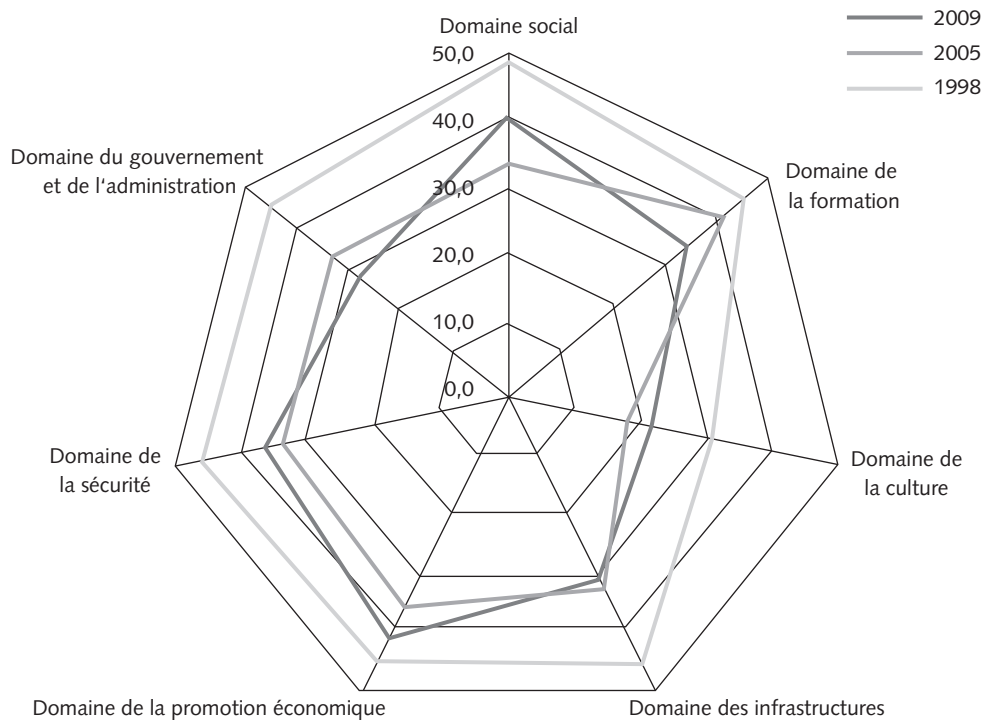
Selon leurs propres indications, les administrations communales se trouvent nettement moins souvent aux limites de leurs capacités en 2009 qu'en 1998. Par rapport à 2005, la situation s'est légèrement tendue dans certains domaines. Cela est particulièrement perceptible dans le domaine social: de nombreuses communes se plaignent à présent d'atteindre leurs limites (fig. 8.2).

Organisation

L'administration communale fait partie du système politico-administratif d'une commune, c'est-à-dire de toutes les personnes et institutions participant, en lien avec l'exécution de tâches communales, à la formation de la volonté, à la planification, à la prise de décision et à l'exécution (Heri 1999: 14).

Pour mieux comprendre l'organisation d'une administration, l'ensemble du système politico-administratif fait l'objet d'une brève introduction permettant de cerner l'administration.

La commune agit au travers de ses organes. Parmi ceux-ci, il y a en particulier le législatif (assemblée communale ou parlement), l'exécutif (gouvernement), les



Remarque: N 2009 = 1383, N 2005 = 2102, N 1998 = 2373.

Figure 8.2 Limites de prestations prévisibles, atteintes ou dépassées, en fonction des domaines. Comparaison entre les années 1998, 2005 et 2009.

Source: enquête auprès des secrétaires communaux.

commissions disposant de fonctions administratives autonomes (commissions exécutives), les commissions de surveillance (commissions législatives) et le personnel chargé de représenter la commune.

En règle générale, l'assemblée des citoyens (assemblée communale) constitue l'organe législatif. Dans ce cas, on parle d'une organisation communale ordinaire. Il arrive cependant aussi qu'un organe représentatif intervienne entre les citoyens et l'exécutif, à savoir un parlement élu. Dans ce cas, on parle d'organisation communale extraordinaire.

L'exécutif (le plus souvent nommé conseil communal ou municipal) est l'organe exécutant. Il s'agit d'une autorité collégiale. Cet organe est dirigé par un magistrat (président de commune, syndic). Comme les possibilités de contrôle des citoyens et des organes représentatifs sont plutôt restreintes, les exécutifs disposent d'une grande autonomie et de pouvoirs étendus.

En sa qualité d'autorité globale, l'exécutif est responsable de la formation des dicastères de l'administration et de leur encadrement. Chaque membre de l'exécutif dirige en règle générale un dicastère de l'administration communal d'un point de vue spécifique. En règle générale, les chefs de dicastère sont chargés uniquement de l'examen préalable et éventuellement de l'exécution des décisions de l'autorité, sous réserve des décisions de l'autorité globale ou d'une commission.

Le président de commune dispose d'une position spécifique au sein de l'exécutif et bénéficie dans certains cas de compétences étendues. Dans un grand nombre de communes, le président est chargé de l'encadrement du personnel communal alors que les autres membres de l'exécutif dirigent leurs dicastères d'un point de vue politique.

Outre l'exécutif et le législatif, les commissions sont d'autres organes communaux, chargés d'un domaine bien précis (p. ex. constructions, service du feu, prévoyance, impôts, écoles). Elles réalisent un objectif politique dans la mesure où plusieurs groupements politiques peuvent participer à la recherche d'une décision; d'autre part, elles remplissent une fonction d'expertise parce qu'elles profitent des capacités professionnelles et du savoir-faire de leurs membres. En règle générale, un membre de l'exécutif est président de commission; cette dernière est par ailleurs composée d'autres membres élus du législatif ou de l'exécutif. Outre les commissions disposant de fonctions administratives autonomes, les communes peuvent aussi constituer des commissions de surveillance qui contrôlent le travail de l'administration et de l'exécutif d'une manière générale (commission de contrôle des comptes, commission des finances, commission de gestion).

Le secrétaire communal endosse un rôle particulier dans une commune. En sa qualité de chef d'état-major de l'exécutif, il assume un rôle clé parce qu'il se trouve à l'intersection entre la politique et l'administration. Dans les communes où les membres de l'exécutif exercent leur fonction à titre accessoire, le secrétaire communal a une forte influence sur les affaires politiques communales. L'organisation administrative et la coordination de l'administration communale font partie de ses attributions, tout comme la direction de la chancellerie, le conseil aux autorités, aux services administratifs et aux citoyens, la préparation des séances de l'exécutif, du législatif et des commissions, ainsi que la tenue des procès-verbaux.

Influencées par les idées de la gestion administrative axée sur les résultats, qui requiert un renforcement de la séparation entre les niveaux stratégique (politique) et opérationnel (administratif) d'une commune, plusieurs communes de Suisse ont étendu dès les années 1990 les tâches de leur secrétaire communal et lui ont confié la direction de l'ensemble de l'administration communale. Comme c'est le cas dans d'autres pays européens, il assume ainsi le rôle d'un administrateur (*City Manager*). Dans les communes qui ont choisi ce mode de fonctionnement, l'exécutif est responsable de la prise de décision politique alors que l'administrateur est chargé de la mise en œuvre.

En plus des organes mentionnés, il y a dans les communes d'autres groupes d'intérêt. Parmi eux, on compte les partis, les associations, les autorités cantonales et les médias.

En règle générale, l'administration communale s'organise par divisions. Une organisation par divisions signifie qu'une distinction des unités organisationnelles selon les objets intervient au deuxième niveau hiérarchique, c'est-à-dire en fonction de domaines dans l'administration communale (p. ex. formation, sécurité, planification, travaux, culture). Au sein d'une administration communale, on parle de directions ou de dicastères plutôt que de divisions; le terme de département, usuel au niveau cantonal, est plus rare au niveau communal. Des responsables nommés par l'exécutif et subordonnés à celui-ci sont généralement à la tête des dicastères (à moins qu'il ne s'agisse du secrétaire communal dans le modèle du *City Manager*). A leur tour, les responsables de dicastères peuvent engager les responsables de leurs services.

L'organisation par divisions s'oppose à une organisation par fonctions où les unités organisationnelles sont hiérarchisées en fonction de leurs orientations à partir du deuxième niveau. Dans les communes et dans l'administration publique, cela n'intervient en règle générale qu'au troisième niveau hiérarchique (services juridiques, secrétariat, autorisations).

L'organisation par divisions présente le risque que ses dicastères acquièrent une autonomie excessive en raison d'un certain égoïsme; la conduite collégiale de l'exécutif peut y perdre en qualité (Thom et Ritz 2008).

Comme chacun des dicastères est en règle générale dirigé par un membre de l'exécutif local d'un point de vue spécifique et que le personnel de la commune est directement subordonné à l'autorité exécutive (à l'exception du modèle du *City Manager*), il est possible de parler d'organisation par dicastère (Kleindienst 1999: 102 ss). Les membres de l'exécutif peuvent ici être considérés également comme des responsables administratifs. En conséquence et de manière paradoxale, le personnel professionnel de l'administration est subordonné à des membres de l'exécutif local exerçant leur fonction à titre accessoire. Alors que les collaboratrices et collaborateurs de l'administration sont en règle générale des experts dans leur domaine, occupant leur poste sur des périodes prolongées, la carrière politique est en règle générale d'une durée limitée; les candidats disposent en général de moins d'expérience utile pour l'administration communale (Geser *et al.* 2011).

Nous allons à présent comparer l'organisation de l'administration d'une ville et celles de communes de taille moyenne ou petite en Suisse, en prenant les exemples de la ville de Berne (BE), des communes de Heiden (AR) et de Bauen (UR).

- L'administration du centre ville de Berne (125 681 habitants, état au 31.12.2011) présente cinq directions: la direction du maire, la direction de la sécurité et de l'énergie, la direction de la formation, du social et des sports, la direction des travaux, des transports et des espaces verts et la direction des

finances, du personnel et de l'informatique. La chancellerie communale, le service informatique et l'inspection des finances sont rattachés au conseil communal (exécutif) en qualité de services d'état-major; le secrétariat parlementaire est rattaché au parlement communal (législatif). L'administration communale de Berne emploie 3557 personnes.

- Heiden, dans le canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures, est une commune de taille moyenne avec ses 4030 habitants (état au 31.12.2011). Outre une présidence, une chancellerie et un secrétariat communaux, l'organisation communale compte sept dicastères: finances et administration, localité et culture, environnement et santé, planification et permis de construire, infrastructures, formation et jeunesse, social. L'administration communale de Heiden occupe 34 personnes.
- Avec ses 178 habitants (état au 31.12.2011), Bauen, dans le canton d'Uri, est une petite commune typique. Jusqu'à il y a peu, Bauen n'occupait qu'une seule collaboratrice au sein de son administration. Depuis le début 2010, la responsabilité de l'ensemble des affaires relatives à la commune de Bauen incombe à la chancellerie de Seedorf, une commune presque dix fois plus grande que Bauen.

Les administrations de la ville de Berne et de la commune de Heiden présentent une organisation par divisions, dotée de directions, de dicastères. L'organisation cadre ne peut pas être définie de manière judicieuse pour les plus petites communes, qui n'occupent qu'une seule personne au sein de leur administration centrale. Dans celles-ci, la situation des ressources humaines présente le risque d'une accumulation non souhaitable des compétences: celles-ci, en effet, se trouvent concentrées sur une seule ou sur un tout petit nombre de personnes. Si l'une d'entre elles fait défaut, la suppléance ou le repourvoir peuvent s'avérer problématiques, même s'il est possible d'y remédier partiellement avec l'aide de communes voisines.

Réformes

L'exigence d'efficience et d'effectivité dans l'accomplissement des tâches concerne également les administrations communales. Depuis les années 1990, il a été possible de constater un grand nombre de réformes centrées sur les administrations communales (Geser *et al.* 2011).

Les réformes des administrations peuvent être rattachées au groupe des réformes axées sur l'*output*: elles visent une optimisation de l'utilisation des ressources (efficience) et de la qualité des prestations fournies par l'Etat (effectivité). Elles s'op-

posent aux réformes axées sur l'*input*, qui visent à améliorer la prise de décisions des communes, par exemple par l'introduction de nouveaux instruments de participation. Cette distinction n'est pas toujours nette : il existe des réformes dont le but est simultanément d'améliorer les processus décisionnels et la fourniture de prestations de l'Etat, par exemple la gestion de l'administration axée sur les résultats, qui comprend simultanément des instruments tels que les sondages auprès de la population et les outils de contrôle.

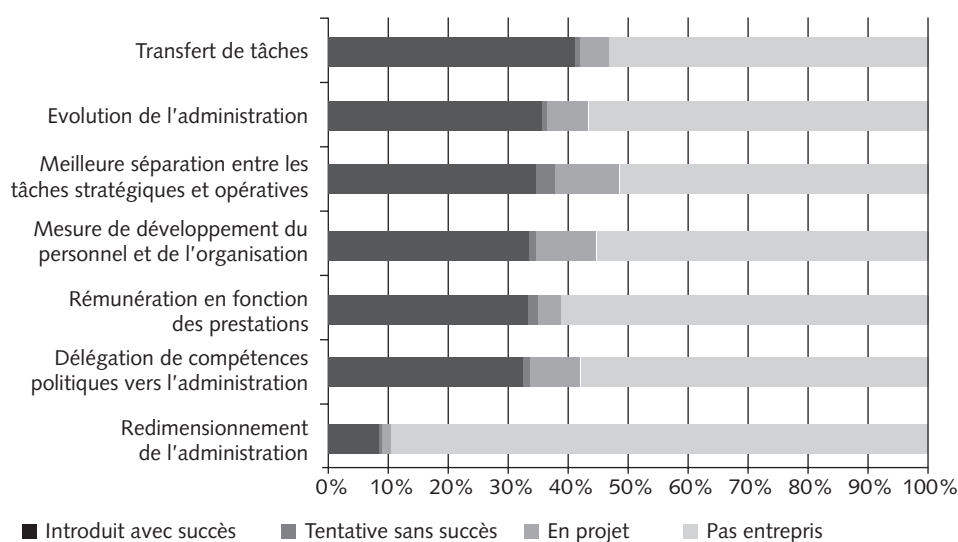
Globalement, les réformes sont plus fréquentes dans les villes et les communes d'une certaine importance (cf. Ladner *et al.* 2013). Les administrations les plus limitées peuvent ne compter qu'un ou deux collaborateurs ; la possibilité de réformer est donc assez restreinte dans les communes les plus petites. Mais la concentration accrue sur les activités courantes et le manque de temps disponible pour les réflexions stratégiques peuvent également expliquer la moindre ampleur de l'activité réformatrice des communes les plus petites (Steiner, Kaiser et Kettiger 2012).

La gestion administrative axée sur les résultats ne s'est que partiellement imposée dans les communes suisses. Seules 5% des communes ont appliqué ce concept dans sa totalité et s'organisent entièrement en fonction d'un budget global et de mandats de prestation. Cela s'explique par le fait que seules les villes connaissent une administration complexe et développée. Les communes gérées selon les principes de la gestion administrative axée sur les résultats sont donc le plus souvent des villes. Au-delà de 10 000 habitants, plus de la moitié des communes sont organisées de cette manière.

Les communes de petite et moyenne dimension se sont concentrées sur l'introduction d'instruments isolés conformes à la philosophie de la gestion administrative axée sur les résultats (fig. 8.3). Au cours des dix dernières années, un tiers des communes suisses ont réalisé une meilleure séparation entre les tâches stratégiques et les tâches opérationnelles ; un nombre quasi équivalent de communes ont délégué des compétences politiques à leur administration. Un tiers environ des communes ont pris des mesures de développement de leur personnel et de leur organisation, et un nombre à peu près égal de communes ont introduit un mode de rémunération dépendant des prestations. Deux communes sur cinq ont en outre transféré une partie de leurs tâches à des tiers dans une démarche d'externalisation. Les partenariats public-privé sont encore peu répandus mais font de plus en plus débat, de même que les possibilités de gouvernance en ligne au sein de l'administration. La possibilité de séparer, grâce à la gouvernance en ligne, le guichet destiné aux citoyens (*Front Office*) et les tâches administratives en arrière-plan (*Back Office*) serait utile aux administrations des petites et moyennes communes : elle créerait simultanément une proximité avec les citoyens (par exemple sous la forme d'un portail d'entrée unique regroupant un commerce de proximité, un bureau de poste et une administration communale) et une meilleure exploitation des économies d'échelle (par exemple concentration de l'informatique en un seul point du canton).

Outre les réformes internes expressément axées sur l'administration communale, les réformes intercommunales ont gagné en importance: 75% des communes ont développé la collaboration intercommunale et 16% d'entre elles se trouvent dans un processus de fusion en 2009. Ces réformes indiquent que la réalisation des tâches n'est plus toujours possible au sein d'une seule commune, ou n'est plus efficace – et que le regroupement de communes permet des économies d'échelle.

La collaboration intercommunale est d'une importance particulièrement grande pour l'administration des communes. En effet, une commune de taille moyenne collabore avec d'autres communes pour une dizaine de domaines en moyenne. C'est pourquoi la collaboration intercommunale mérite d'être présentée plus en détail (Steiner 2012).



Remarque: N = 1391.

Figure 8.3 Choix de réformes dans les administrations communales entre 1999 et 2009.
Source: enquête auprès des secrétaires communaux 2009.

Il est en principe possible qu'une tâche soit assumée par une commune seule pour d'autres communes (modèle de commune-siège), que plusieurs communes assument conjointement une tâche (réalisation conjointe des tâches au sens strict) ou qu'une personne juridique soit responsable de la réalisation des tâches. La responsabilité des tâches constitue ici le critère de différenciation (Friederich 1997).

Dans le *modèle de commune-siège*, une commune réalise une tâche pour elle-même, mais aussi pour d'autres communes, sur la base d'un contrat d'affiliation. Il s'agit toujours d'une solution contractuelle. Une commune peut ainsi assurer l'utilisation d'installations administratives par d'autres, souvent voisines. Si plus de deux communes

concluent un tel contrat, il peut arriver que des commissions conjointes interviennent comme organes; le modèle acquiert ainsi des éléments concrets de droit public.

Si la réalisation des tâches est assurée par plusieurs communes conjointement (*réalisation conjointe des tâches au sens strict*), celle-ci se fonde également sur une base contractuelle. Deux ou plusieurs communes s'entendent pour effectuer ensemble une tâche précise. Les communes décident ensemble de la manière de réaliser celle-ci, désignent si nécessaire des organes communs compétents et disposent, le cas échéant, des infrastructures et propriétés requises.

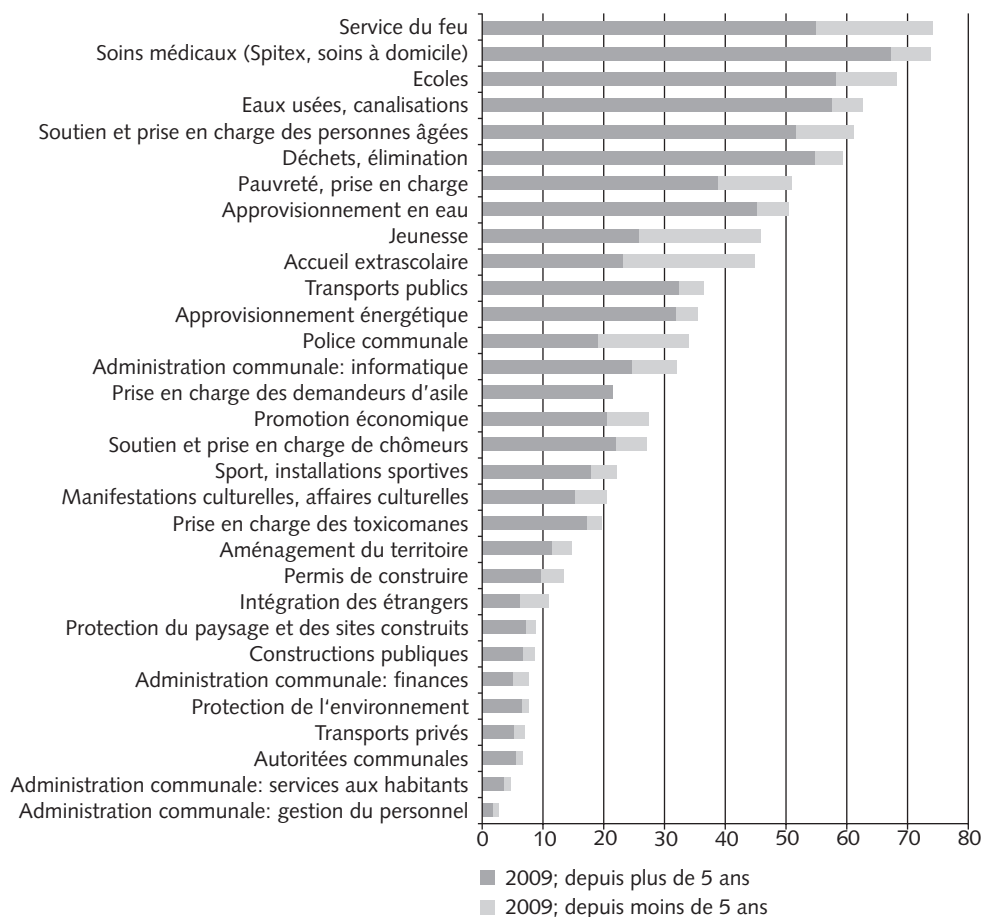
Si plusieurs communes décident conjointement de transférer l'exécution d'une tâche à une *personne juridique*, elles ne participent plus qu'indirectement à celle-ci, par le biais de leurs représentants au sein des organes en question, contrairement aux modèles de commune-siège et de réalisation conjointe des tâches au sens strict. Un nouveau sujet de droit est en effet créé, doté de ses propres droits et devoirs. D'une part, il est possible de distinguer, concernant les personnes juridiques, entre les corporations et les institutions constituées selon le droit public (p. ex. syndicat de communes ou établissement) ou le droit privé (p. ex. société anonyme, fondation ou association). Très répandus, les syndicats de communes, également nommés associations à but déterminé, sont un regroupement de droit public de deux ou plusieurs communes en vue de l'accomplissement conjoint de tâches communales. Il s'agit d'organismes de droit public. En tant que tels, ils présentent une structure dont les membres sont les communes elles-mêmes, et non les habitants de celles-ci. Au contraire d'associations de droit privé, le statut de membre d'individus, d'entreprises privées ou d'autres organisations, sans oublier le canton, n'est pas possible, ce qui peut être un inconvénient. La commune politique est un exemple type de syndicat de communes. En tant que telle, elle joue un rôle régalien et est subordonnée à la surveillance étatique des communes. Les syndicats de communes peuvent assurer les tâches communales ou des missions découlant de domaines autonomes ou non autonomes des communes. Leur importance est illustrée par le droit du canton de Berne, qui considère que ces syndicats de communes sont la seule forme de coopération reconnue, tant dans leur constitution que dans leur législation communale.

Les agglomérations testent de plus en plus de nouveaux modèles de coopération, tels que les conférences régionales, admises dans le canton de Berne depuis 2008 et servant à la collaboration régionale contraignante entre communes. Il s'agit d'organismes de droit communal ayant une personnalité juridique propre. Les conférences régionales sont compétentes pour ce qui concerne la planification directrice, la planification des transports et du plan d'aménagement ainsi que la coordination régionale; elles s'occupent également de la promotion culturelle et de missions de politique régionale.

Des exemples de collaboration intercommunale existent dans les domaines les plus divers, comme le démontre l'enquête auprès des secrétaires communaux

effectuée en 2009. Les communes présentent un fort taux de collaboration dans les domaines de la police du feu, des soins médicaux et des écoles. Dans ces domaines, plus de 65% des communes ont conclu un accord avec une ou plusieurs communes. Plus de la moitié des communes collaborent aussi dans certaines tâches relatives aux infrastructures (gestion et élimination des déchets, eaux usées, canalisations, approvisionnement en eau) et dans des domaines clés du social (prévoyance et questions liées au grand âge) (fig. 8.4).

En revanche, l'administration centrale ne fait guère l'objet de collaborations, par exemple en ce qui concerne les services aux habitants, l'administration financière ou



$N_{\min} = 1264$, $N_{\max} = 1362$.

Figure 8.4 Fréquence de la collaboration intercommunale en fonction du domaine d'activité, en pourcent.

Source: enquête auprès des secrétaires communaux, 2009.

des technologies de l'information et de la communication (TIC), alors qu'il existe des exemples de collaboration réussie dans ces domaines.

Il est intéressant de constater que les communes optent souvent pour une solution collaborative pour les nouvelles tâches communales. Ainsi, les offres d'accueil extrascolaire sont déjà proposées de manière intercommunale dans la moitié des communes, alors que la plupart d'entre elles n'offrent de telles solutions que depuis quelques années.

47% des arrangements de collaboration intercommunale prennent la forme de personnes juridiques de droit public, c'est-à-dire de syndicats de communes, d'organisations autonomes de droit public ou de fondations de droit public. 37% des tâches accomplies de manière intercommunale sont réglées par voie contractuelle. Enfin, les 16% restants sont organisés sous forme de personnes juridiques privées. Il s'agit d'associations, de coopératives, de fondations de droit privé ou de sociétés anonymes.

Bien que la Suisse n'ait connu jusqu'à présent aucune réforme territoriale à grand échelon, les fusions communales sont en vogue. Jusque dans les années 1990 les fusions communales étaient rares. Depuis le nombre de projet a fortement augmenté. Entre 1850 et 2013, l'effectif des communes a subi une réduction de 3203 à 2408 unités. Les discussions de projet de fusion sont notamment fréquentes dans les petites communes. Mais leur fréquence est aussi supérieure à la moyenne dans les villes avec plus de 20 000 habitants. Cette thématique a l'air moins actuelle dans les communes de taille moyenne. Dans les plus petites communes, il s'agit d'avantage de profiter des économies d'échelles dans l'administration (afin d'atteindre une taille critique) et de réagir face aux limites de performance dans l'accomplissement de tâches. Lors des rattachements des communes aux villes, ce sont des arguments concernant l'aménagement du territoire et des stratégies de positionnement proactives qui prédominent. En plus, le principe de l'équivalence au niveau des prestations (« qui paie commande ») doit être réinstauré.

La diversité des réformes au niveau communal démontre que les administrations communales relèvent de nouveaux défis et s'adaptent aux nouvelles conditions cadres. La politique et les administrations contribuent ainsi, à long terme, à ce que les communes puissent assumer leur rôle et leurs responsabilités étatiques à long terme.

Bibliographie

- Administration fédérale des finances (AFF) (2012). « Öffentliche Finanzen », en ligne: www.bfs.admin.ch (consulté le 30.03.2012).
- Friederich U. (1997). « Rechtsformen interkommunaler Zusammenarbeit », in *Information der Dokumentationsstelle Raumplanungs- und Umweltrecht*, pp. 1-10.

- Gemeindeschreiberbefragung (1998, 2005 et 2009). *Befragung der Schweizerischen Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber*, Lausanne, IDHEAP et l'Université de Berne.
- Geser H., Ladner A., Meuli U., Steiner R. et Horber-Papazian K. (2011). *Exekutivmitglieder in Schweizer Gemeinden*. Coire, Kapitel Gemeindereformen.
- Geser H., Höpflinger F., Ladner A. et Meuli U. (1996). «Die Schweizer Gemeinden im Kräftefeld des gesellschaftlichen und politisch-administrativen Wandels. Abschlussbericht des Nationalfondsprojekts Nr. 12-32586.92», in *Aktuelle Wandlungstendenzen und Leistungsgrenzen der Gemeindeorganisation der Schweiz*, Zurich.
- Häfelin U., Müller G. et Uhlmann F. (2010). *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 6^e édition. Zurich.
- Heri P. (1999). *Organisationsstrukturen Schweizer Gemeinden unter dem Gesichtspunkt der Effektivität*, Zurich.
- Kleindienst A. (1999). *Controlling-Konzept im integrierten Gemeindemanagement-Modell für Gemeinden ohne Parlament*. Berne/Stuttgart/Vienne.
- Ladner A., Steiner R., Horber-Papazian K., Fiechter J., Jacot-Decombes C. et Kaiser C. (2013). «Gemeindemonitoring 2009/2010. Bericht zur fünften gesamtschweizerischen Gemeindeschreiberbefragung», in *Schriftenreihe Nr. 48 des KPM*. Université de Berne.
- OCDE (2011). *Government at a Glance*. Paris.
- Office fédéral de la statistique (OFS) (2010). «Ständige Wohnbevölkerung nach Gemeinden», en ligne: www.bfs.admin.ch (consulté le 30.03.2012).
- Pape Pie XI (1931). *Enzyklika Quadragesimo Anno*, en ligne: <http://www.uibk.ac.at/theol/leser-aum/texte/319.html>.
- Steiner R. (2002). *Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz*. Berne.
- Steiner R. (2012). «Interkommunale Zusammenarbeit», in Bergmann A. *et al.* (Dirs), *Managementleitfaden öffentliche Verwaltung*, 2^e édition, Zurich, WEKA-Verlag.
- Steiner R., Kaiser C. et Kettiger D. (2012). *Gemeindestrukturen im Kanton Appenzell Ausserrhoden – Analyse und mögliche Handlungsoptionen. Bericht im Auftrag des Regierungsrats des Kantons Appenzell Ausserrhoden*. Université de Berne.
- Thom N. et Ritz A. (2008). *Public Management – Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor*, 4^e édition, Wiesbaden.