



## Postulat concernant la réduction du nombre de Conseillers municipaux Réponse du Conseil municipal

### 1. Introduction

#### 1.1 Origine de la démarche

L'article 34 de la loi sur les communes (LCo) du 05.02.2004, en vigueur depuis le 01.07.2004 (RS 175.1) précise que « Le Conseil municipal se compose de 3 membres au moins et de 15 membres au plus, ce nombre étant toujours impair ». Le Conseil municipal de Saint-Maurice se compose actuellement de 11 membres.

Lors de sa séance du 11 décembre 2018, le Conseil général a accepté le postulat déposé par M. Damien Coutaz au nom du groupe PDC. Conformément au règlement du Conseil général, le Conseil municipal dispose de six mois pour présenter une étude et un rapport avec des propositions.

Il faut également ajouter que la question posée par le postulat se pose de façon évidente dans le cadre du processus de fusion entamé avec la commune de Collonges : non seulement le rapport de fusion doit proposer le nombre d'élus que devra compter l'exécutif de la nouvelle commune, mais en plus la réunion des deux administrations amène des ressources supplémentaires et donc des perspectives nouvelles. La réflexion a ainsi été menée en parallèle du projet de fusion et l'orientation de la réponse prend comme situation de base la perspective de la réussite de ce projet. En cas d'échec du processus de fusion, l'analyse devra être reconduite et une nouvelle analyse devra être effectuée.

#### 1.2 Contenu du postulat

Pour le Conseil général, l'analyse doit notamment étudier la possibilité de procéder à une diminution du nombre de conseillers sans nécessairement augmenter la charge de travail (estimée actuellement à 20%) afin de ne pas professionnaliser le rôle de Conseiller municipal et d'étudier la possibilité de procéder à une réallocation des tâches :

- *Le conseiller municipal, comme son nom l'indique, a un rôle de conseil, de représentation et d'organisation ;*
- *Parmi les 11 conseillers en place actuellement, la plupart effectuent des tâches qui ne sont pas toujours en adéquation avec la fonction de conseiller municipal, notamment les tâches opérationnelles ;*
- *L'administration communale va donc devoir prendre en charge les tâches qui étaient faites auparavant par certains conseillers. Cette redistribution des tâches assurera une bonne transition lors des changements dus aux élections et permettra également aux conseillers municipaux de s'appuyer sur des spécialistes ou des professionnels reconnus ;*
- *Les collaborations intercommunales sont déjà en place pour certains domaines, la tendance est plutôt à développer ce genre de collaboration. Une administration plus étoffée permettrait de mettre en place une structure qui serait prête à accueillir ce genre de collaboration et ainsi ne pas augmenter les coûts.*

Toujours selon le postulat, une diminution du nombre de Conseillers municipaux devrait :

- *Augmenter la responsabilité des élus (et aussi leur pouvoir décisionnel) ;*
- *Diminuer le nombre de dicastères et éviter une ségrégation des tâches trop importante qui dilue l'information et ralentit le processus de décision ;*
- *Favoriser une meilleure rémunération des conseillers permettant un vrai temps partiel (80-90%) ;*



- *Responsabiliser d'avantage les cadres de l'administration et augmenter leur motivation ;*
- *Faciliter les liens entre le président de commune, les conseillers et l'administration communale.*

### 1.3 Processus de réponse

Le Conseil municipal, en séance du 12 décembre 2018, a nommé une délégation composée de MM. Damien Revaz, Président de la Municipalité, Xavier Lavanchy, vice-Président de la Municipalité, et Alain Vignon, Secrétaire municipal, afin de travailler sur ce postulat.

Le vendredi 8 février 2019, le Conseil municipal s'est réuni en séance extraordinaire, à la salle de la Corniche à Mex, afin de procéder à une analyse des forces et faiblesses d'un Conseil municipal à 11 et des opportunités et risques d'une diminution du nombre de Conseillers municipaux. Lors de cette séance de travail, chaque membre de l'exécutif, ainsi que son Secrétaire, ont été invités à s'exprimer, à tour de rôle, sur chacun des éléments précités.

La Commission des finances et du personnel (CoFiP) a ensuite été amenée à se prononcer sur le projet de réponse le 21 mai 2019 puis le Conseil municipal a formellement pris position en séance du 29 mai 2019.

## 2. Principes des base

Dans le cadre de l'analyse d'une possible réduction du nombre de Conseillers municipaux, il a été décidé de formuler les principes de base suivants, auxquelles la nouvelle organisation proposée (ou le statu quo) ne devait pas déroger :

- a) Assurer un maintien à l'identique du temps de travail des élus.
- b) S'organiser en respectant la masse salariale globale (élus et personnel communal).
- c) Veiller à la représentativité au sein du Conseil municipal (répartition politique, géographique, des genres, etc.).

De plus, et en particulier suites aux constats émis par les membres de l'exécutif et par les responsables de service, les objectifs suivants ont été définis pour la structure à retenir :

- a) Clarifier la répartition des tâches entre l'exécutif et les services communaux.
- b) Améliorer la conduite des projets.
- c) De manière générale, accroître la qualité des prestations communales.
- d) Être en adéquation avec une modification de l'organisation des services communaux.



### 3. Constats relatifs à la situation actuelle

#### 3.1 Statistiques

Le canton du Valais est formé de 126 communes. La composition des exécutifs est la suivante :

	Valais Romand 63 Communes		Haut-Valais 63 Communes		Valais 126 Communes	
	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage
Exécutif à 3	-	0.00%	4	6.35%	4	3.17%
Exécutif à 5	24	38.10%	49	77.78%	73	57.94%
Exécutif à 7	25	39.68%	9	14.29%	34	26.98%
Exécutif à 9	9	14.29%	1	1.59%	10	7.94%
Exécutif à 11	5	7.94%	-	0.00%	5	3.97%

Cinq Municipalités, toutes dans le Valais romand (Saint-Maurice, Crans-Montana, Nendaz, Orsières et Savièse), ont un exécutif de onze Conseillers municipaux.

Cette statistique, qui n'a qu'une valeur factuelle, permet toutefois de se rendre compte qu'environ 85% des Communes valaisannes fonctionnent avec un exécutif de 5 à 7 membres. Il est utile de préciser qu'il n'y a pas de corrélation claire entre le nombre d'habitants et/ou la grandeur de la commune et le nombre de membres de l'exécutif et donc pas de règle définitive en la matière.

#### 3.2 Analyse des forces, faiblesses, risques et opportunités

La compilation des éléments ressortis par le Conseil municipal est la suivante :

FORCES
1. Diversité d'expérience et de compétences.
2. Le nombre, en lien avec le quantité importante de tâches à réaliser, fait que plus il y a de Conseillers municipaux, mieux cela fonctionne.
3. Plus grande facilité pour les partis politiques pour recruter des candidats.
4. Pluralité.
5. Meilleur potentiel d'éligibilité.
6. Meilleure disponibilité à répondre aux tâches.
7. Traitement des affaires sans surcroît de travail.
8. Lissage des décisions, démocratisation des décisions, majorité large et plus démocratique.
9. Plus de disponibilités pour les représentations du Conseil municipal lors de manifestations.
10. Meilleure représentation des différentes couches sociales.
11. Ouverture d'esprit multipliée.



### FAIBLESSES

1. Tentation que les partis recherchent des personnes avant des compétences.
2. Charge de travail inégale.
3. Dispersion des tâches.
4. Émiettement des tâches.
5. Dilution des responsabilités.
6. Manque de clarté sur la répartition des tâches.
7. Plus le nombre est important, plus chacun approfondit son dicastère et effectue des tâches pas nécessairement à charge d'un Conseiller municipal.
8. Facilité à fuir ses responsabilités.
9. Facilité à n'effectuer que le travail de son dicastère sans participation aux discussions de politique générale.
10. Difficulté d'aborder des débats stratégiques où chacun peut apporter sa vision.
11. Eventuel coût supplémentaire.
12. Doublement de responsabilité dans certains dossiers.
13. Les discussions prennent plus de temps si chacun s'exprime.

On constate, de manière synthétique, des forces regroupées en trois pôles : la diversité-pluralité, un nombre qui accroît la force de travail et les disponibilités et enfin une plus grande aisance pour les partis à trouver des candidats ; des faiblesses ressortent la dispersion et le manque de clarté des tâches, des difficultés à aborder des thèmes stratégiques et une dilution des responsabilités ainsi qu'une crainte d'une augmentation des coûts salariaux, une charge inégale de travail et la tentation que les partis recherchent des personnes avant des compétences.

### 3.3 Répartition actuelle des dicastères

La répartition actuelle des dicastères semble permettre un équilibrage de la charge de travail. Il est opportun d'apporter deux précisions ; la première est que la masse de travail dépend également de l'implication du Conseiller municipal, la seconde est qu'au début de chaque législature cette répartition subit quelques changements dans le but de répondre à certains besoins ou souhaits. La répartition des dicastères n'est donc pas figée et est redébatue au début de chaque législature.

La répartition des dicastères pour la législature 2017-2020 est la suivante :

- Administration générale, finances et économie
- Bâtiments
- Enseignement, formation professionnelle et petite enfance
- Culture, tourisme et manifestations
- Sécurité et sports
- Travaux publics, espaces verts, transports et circulation
- Aménagement du territoire
- Services industriels (eaux et énergies)
- Environnement et agriculture
- Affaires sociales, santé et cultes
- Jeunesse, jumelage et intégration



#### 4. Lignes directrices de la réorganisation de l'administration

En parallèle à l'analyse pour la réponse au postulat, une analyse globale de l'organisation structurelle des services de la Municipalité a été menée. Le Conseil municipal, puis les responsables de services ont participé à une rencontre afin de cibler les forces, faiblesses de l'organisation actuelle et les risques et opportunités d'un changement puis l'ensemble des collaborateurs fixes a été invité à participer à un sondage sur l'organisation de la Municipalité.

Il ressort principalement de ces réflexions un bon fonctionnement général de l'organisation (force), un manque de clarté dans les responsabilités et tâches, un manque de délégation de responsabilités décisionnelles et financières et des lacunes de leadership et de collaborations dans les « dossiers » transversaux (faiblesses).

Les opportunités ciblées sont une plus grande réactivité, une meilleure répartition des tâches et une communication permettant d'améliorer l'image de la Municipalité et des collaborateurs. Les risques principaux étant une crainte de la perte d'autonomie et la résistance au changement couplées à un changement d'organisation se faisant en fonction des personnes en place et non d'une stratégie idéale.

Tous ces éléments tendent à soutenir la vision portant à consolider la structure de base et en redéfinir les lignes hiérarchiques, structurelles et procédurales. Cette structure devrait permettre de résoudre une grande partie des problèmes soulevés, à savoir une meilleure définition des interactions entre Conseillers municipaux et les collaborateurs et d'améliorer de la gestion de projets transversaux.

Le projet de nouvelle structure prévoit ainsi la création d'une équipe de coordination chargée, tant à l'attention du Conseil municipal que des responsables de services, de synthétiser l'information, d'aider à la décision, de répartir la gestion et l'ordonnancement des tâches régulières inter-services et des projets communaux. Dans leur rôle de chefs de projets, les membres de cette équipe de coordination seront en charge d'organiser le projet, d'en planifier la réalisation, d'établir les ordres et d'en contrôler l'exécution et, en cas de besoin particulier, de déléguer la réalisation d'un projet à un collaborateur communal.

Il est à préciser que cette réorganisation nécessitera une réorientation de certains postes clés et le remplacement des collaborateurs partant en retraite doit faire l'objet d'une analyse des besoins en compétences. Une dotation plus importante en collaborateurs est nécessaire et l'opportunité d'une fusion avec Collonges, couplée à un passage du nombre de Conseillers municipaux à 7, permet d'envisager des forces nouvelles sans que la masse salariale globale (élus et collaborateurs des deux communes) n'augmente.

Enfin, dans le but de formaliser les relations entre tous les partenaires, une révision complète de la structure procédurale sera également entamée et répondra, notamment, à la nécessité de déterminer les compétences (financières et décisionnelles) des collaborateurs et les relations hiérarchiques. A relever que cette clarification des rôles et tâches correspond à l'une des idées émises (élaboration d'un profil des activités des autorités) dans le cadre d'un concours d'idées lancé par l'Association des communes suisses (ACS) qui relève que, pour que l'engagement en tant que membre des autorités dans un système de milice soit attrayant, ceci implique de bonnes connaissances des circonstances qui prévalent, des conditions générales ainsi que des spécificités des activités propres aux autorités.

En conclusion, cette réorganisation qui devrait modifier et améliorer de manière fondamentale le fonctionnement de la Municipalité, permet de répondre aux besoins d'une commune moderne sans figer la situation et ainsi offrir une certaine souplesse d'adaptation selon les décisions qui seront prises dans le district lors des futures législatures.



## 5. Réduction du nombre de Conseiller municipaux

### 5.1 Opportunités et risques

Lors de la séance extraordinaire du vendredi 8 février 2019, le Conseil municipal a débattu des opportunités et risques d'une diminution du nombre de Conseillers municipaux et il en est ressorti les éléments suivants :

<b>OPPORTUNITES</b>
<ol style="list-style-type: none"><li>1. Renforcement de la stratégie dans la manière de gérer une commune (actuellement pas de stratégie posée et pas de stratégie quadriennale pour la commune, le développement avec une vision commune n'est pas étudié).</li><li>2. Meilleure connaissance globale du service, du secteur.</li><li>3. Opportunité de restructuration de certains dicastères.</li><li>4. Possibilité d'éclosion de carrière politique.</li><li>5. Plus de compétences et de connaissances pour les Conseillers municipaux (le savoir est moins dilué).</li><li>6. Réorganisation de certains services afin de gagner encore en professionnalisme.</li><li>7. Possibilité d'une rétribution plus élevée.</li><li>8. Opportunité de revoir le fonctionnement global de la structure.</li><li>9. Moins de tâches opérationnelles et plus stratégiques et politiques.</li><li>10. Changement souhaité, possibilité de trouver un nouveau fonctionnement de l'administration au sens large (Conseil municipal et services communaux).</li><li>11. Meilleure participation du Conseil municipal à une vision globale, générale et stratégique.</li><li>12. Rôles et tâches plus clairs.</li></ol>

<b>RISQUES</b>
<ol style="list-style-type: none"><li>1. Plus professionnel mais moins représentatif.</li><li>2. Difficulté à trouver des citoyens d'accord de s'engager pour une mission plus complexe, plus stratégique.</li><li>3. Avec la fusion possible avec Collonges, le moment pour une diminution n'est pas opportun.</li><li>4. Engagement en temps plus conséquent si diminution du nombre de Conseillers municipaux.</li><li>5. Incidences économiques pour la commune.</li><li>6. Suppléance plus difficile en cas de problèmes de l'un des Conseillers municipaux.</li><li>7. Renforcement pas forcément positif du poids des chefs de service dans les dossiers.</li><li>8. Moins de couches sociales représentées.</li><li>9. En cas de diminution à 5 ou 7, si un Conseiller municipal est moins performant, l'incidence est automatiquement plus visible et problématique.</li><li>10. Répartition de la charge de travail difficile à trouver.</li><li>11. Système actuel stable, en cas de changement un certain temps est nécessaire pour trouver l'équilibre.</li><li>12. Difficulté de recrutement (temps supplémentaire peut-être nécessaire et changement de fonctionnement), nécessité d'avoir des compétences de management et de leadership pour être Conseiller municipal et être au minimum au niveau des collaborateurs.</li><li>13. Difficulté à recruter car crainte de l'échec, plus facile de se faire élire à 11 qu'à 7</li></ol>



Au niveau des opportunités deux grands courants sont évoqués. Il s'agit d'une révision fondamentale du fonctionnement et un renforcement de l'activité de vision générale (stratégie) au détriment de l'opérationnel. Enfin, il a été relevé la possibilité d'éclosion de carrière politique et d'une rétribution plus élevée.

Concernant les risques, des lacunes de fonctionnement (Conseiller municipal faible, suppléance), des difficultés à trouver des candidats inquiets de l'ampleur de la tâche, une représentativité moindre, le moment éventuellement inopportun en cas de fusion avec Collonges, les incidences économiques pour la commune, le renforcement du poids des chefs de service et le temps pour trouver un nouveau fonctionnement stable.

Pour l'administration, les inconvénients principaux d'une réduction du nombre de Conseillers municipaux sont une possible surcharge de travail, entre autre liés à la fusion en cas de vote favorable, le tout en période de réorganisation structurelle. L'avantage prépondérant étant une meilleure définition des rôles permettant une simplification de nombre de processus et une nouvelle dynamique.

### **5.2 Conséquences sur la représentation politique**

Une simulation, basée uniquement sur les chiffres de la commune de Saint-Maurice, sur les trois dernières élections communales et en réduisant le nombre de sièges disponibles à sept, démontre que l'incidence peut être considérée comme nulle. Aucun parti n'ayant un avantage prépondérant en cas de diminution du nombre d'élus :

- 2008 : 4 (6) PDC, 2 (4) PLR, 1 (1) AdG
- 2012 : 3 (6) PDC, 3 (4) PLR, 1 (1) AdG
- 2016 : 3 (5) PDC, 3 (5) PLR, 1 (1) AdG

### **5.3 Conséquences sur la représentation géographique**

Il est noté que lors des différentes élections cantonales (Grand Conseil, Constituante) et communales de ces dernières années, les représentants de petits villages bénéficient d'un soutien important et que, partant de ce constat, la représentation géographique devrait être assurée, pour autant que des candidats se présentent.

### **5.4 Adéquation avec la nouvelle structure des services**

La grandeur de notre structure municipale ne permet pas l'instauration de cinq ou sept grands services avec la nomination de chefs de services à leur tête. Dès lors, il est illusoire d'imaginer une organisation avec un chef de service par Conseiller municipal, l'option de continuer à travailler par dicastères et non par services paraît la plus adaptée. Il est également nécessaire de rappeler que l'étendue du dicastère n'est pas forcément en lien avec la charge de travail, les grands dicastères ayant majoritairement un appui en collaborateurs (administratif et technique) plus important. Enfin, la création d'une équipe de direction et la révision du fonctionnement de la gestion des projets permet d'assurer un soutien fort aux Conseillers municipaux et un suivi complet des dossiers notamment lors de changements de législation.

### **5.5 Aspects financiers**

Des débats du Conseil municipal, il est ressorti, que pour le cas où le temps d'activité n'augmenterait pas, il n'y a pas de raison de procéder à une augmentation salariale. Toutefois, le potentiel d'économie d'un passage de 16 Conseillers municipaux (Saint-Maurice 11 et Collonges 5) permet d'envisager une adaptation si le travail et les tâches dévolues aux Conseillers municipaux évolue de manière significative dans leur orientation ceci notamment avec un accroissement de responsabilités (management, etc.). Le Conseil municipal relève, évidemment et également, qu'une augmentation de la rémunération dans une proposition acceptable pourrait être un argument rendant la fonction plus attractive.





Selon les projections effectuées, une réduction du nombre de Conseillers municipaux couplée à une réorganisation de la structure de la Municipalité avec une fusion avec la commune de Collonges permettra de maintenir la masse salariale globale au même niveau également en cas de revalorisation salariale des Conseillers municipaux.

## 6. Proposition du Conseil municipal

Le Conseil municipal propose, en cas de fusion et avec la réorganisation programmée de la structure communale, une réduction du nombre de Conseillers municipaux de 11 à 7 dès la législature 2021-2024.

Le Conseil municipal va dans le sens des propositions émises par le postulat en estimant que l'orientation des futurs membres de l'exécutif devra être plus stratégique même s'il nécessaire de préciser qu'une part d'opérationnelle demeurera inévitablement, faute de quoi le coût financier de cette réorientation sera conséquent. La réorganisation de la structure communale permettra une meilleure gestion des projets transversaux et une distribution des tâches plus claire ; la création d'une équipe de coordination avec des spécialistes augure d'un appui plus conséquent aux élus. La Municipalité de Saint-Maurice entame une mue vers une structure encore plus professionnelle avec une volonté de délégation de responsabilités et compétences accrue pour les collaborateurs. Cette situation ne pourra que profiter aux membres du Conseil municipal.

Le Conseil municipal estime que si les buts visés par le postulat sont légitimes, il apparaît toutefois nécessaire de rappeler que la charge de travail d'un dicastère dépend des dossiers et des projets en cours ou en gestation mais également de la volonté de l' élu à s'engager dans la gestion des affaires d'un dicastère.

Enfin, concernant la rémunération des membres de l'organe exécutif, le Conseil municipal est d'avis que les rôles et tâches doivent en premier lieu être redéfinis en parallèle au projet de réorganisation de la structure communale tout en rappelant que la décision de définir le montant de ces rémunérations revient au Conseil municipal qui sera élu au mois d'octobre de l'année prochaine.

Pour conclure, le Conseil municipal précise que l'assemblée primaire devra se prononcer le 24 novembre 2019 sur la fusion avec la commune de Collonges et sur le contrat de fusion y afférent. Le contrat de fusion proposant qu'en cas de vote positif l'exécutif de la nouvelle commune se compose de 7 membres, le Conseil municipal recommande l'acceptation d'une diminution du nombre de Conseillers municipaux de 11 à 7.

Approuvé en séance du Conseil municipal du 29 mai 2019.

Présenté en séance du Conseil général du 11 juin 2019.

### Municipalité de Saint-Maurice

Le Président  
Damien Revaz

Le Secrétaire  
Alain Vignon