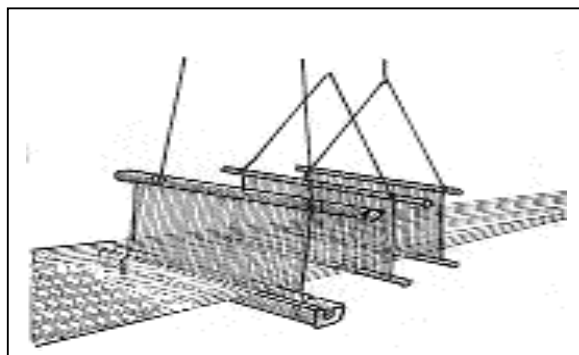




Manuels de Formation des Elus Municipaux

Le conseiller : un Manager



PREFACE

Presque partout en Afrique, l'heure est à la Décentralisation, à une responsabilisation plus accrue des collectivités de base dans la gestion de leurs propres affaires.

Il s'agit de mieux répondre à l'exigence du développement économique en créant des collectivités locales qui sont les nouveaux cadres d'élaboration et d'exécution des plans et projets de développement.

A cet effet, l'Etat dès le début de l'élaboration des textes législatifs a fait de la formation des élus et acteurs locaux une préoccupation essentielle. Il savait que la Décentralisation présentait des enjeux sur le plan politique, économique et social et que le développement ne saurait se faire sans des acteurs formés et informés. Des acteurs bien au fait des différentes options et orientations politiques et capables d'impulser le développement local.

Pour mener à bien leur mission, les élus locaux en charge de la gestion de leurs collectivités, ont besoin de compter sur leurs qualités intrinsèques mais encore sur une meilleure maîtrise des procédures. Il leur faut aussi avoir une bonne compréhension du contenu des compétences et attributions qui sont les leurs. C'est la raison pour laquelle, le législateur, dans le souci d'une plus grande efficacité, stipule dans **l'article 9 de la loi 96/06 du 22 mars 1996** portant Code des Collectivités Locales « ... que les élus des collectivités locales ont droit à une formation adaptée à leur fonction ».

Il s'agit là d'une disposition particulièrement importante pour la réussite de la réforme car des élus compétents parce que bien formés pourront comprendre tout à la fois les problèmes et préoccupations de leurs concitoyens, trouver les solutions qui contribueront à consolider les bases de la Décentralisation et de la Démocratie Locale.

La formation est donc nécessaire pour garantir le succès de la réforme qui à terme devrait changer fondamentalement le visage de notre pays.

Ces 12 manuels de formation des élus municipaux viennent assurément à leur heure et la pertinence des thèmes traités aidera sans aucun doute à renforcer de manière significative les capacités des élus.

Je voudrais saisir cette occasion pour remercier tous ceux qui ont participé à la confection de ces manuels et dans cette perspective féliciter Enda Tiers Monde/Ecopop d'avoir initié une telle activité qui profitera à toutes les collectivités locales sénégalaises. Je me réjouis, également, de la collaboration fructueuse entre Enda TM/Ecopop et l'Association des Maires du Sénégal (AMS) qui ont consenti ensemble les efforts nécessaires pour mener à bien les activités liées à l'adaptation des manuels de formation des élus élaborés par le CNUEH. Ce travail constitue une contribution significative, à la mise en œuvre de la Réforme Institutionnelle, en mettant à la disposition des collectivités locales sénégalaises des instruments et outils appropriés pour une bonne connaissance des enjeux de la Décentralisation et du Développement Local.

L'expérience tirée de l'exécution du Programme d'Appui à la Gouvernance et au Leadership Local (PAGEL) d'Enda TM/Ecopop mérite encore d'être portée à l'attention des autres acteurs locaux de la Décentralisation.

Avant Propos

La Politique de Décentralisation mise en œuvre par l'Etat sénégalais depuis 1996, consacre dans les textes, le principe de la libre administration des collectivités locales, tout en assurant le transfert d'importantes compétences jusque là détenues par l'Etat en faveur des collectivités décentralisées. Celles ci disposent désormais, de nouvelles compétences pour jouer un rôle de premier plan dans la gestion et la promotion du développement local.

Cependant, à bien des égards, l'on observe une faible capacité des collectivités locales sénégalaises à mettre en œuvre des démarches participatives et des méthodes de gestion efficaces permettant de mobiliser les ressources et les potentialités locales autour d'objectifs stratégiques de développement.

Ainsi, l'exercice du pouvoir et la participation citoyenne se heurtent à des difficultés qui limitent la portée du processus de décentralisation. Ces difficultés qui restent, pour la plupart du temps, liées à un déficit de communication entre élus locaux et citoyens, une méconnaissance des textes, ne pourront être palliées que grâce à la mise en place d'activités de renforcement des capacités et d'accompagnement de processus participatif de développement local.

C'est dans cette perspective qu'Enda TM/Ecopop, en partenariat avec le Centre des Nations Unies pour les Etablissements Humains (CNUEH) et l'Association des Maires du Sénégal (AMS), s'est efforcé depuis plusieurs années à mobiliser les acteurs locaux autour d'activités de renforcement des capacités et de leadership local. Les effets induits positifs qui se sont traduits auprès des Elus et leaders locaux par l'accentuation de la demande en formation et l'engagement des communes à innover leur approche de gestion locale à travers des activités de formation ont amené Enda TM/Ecopop à initier le Programme d'Appui à la Gouvernance et au Leadership local (PAGEL).

Poursuivant des objectifs de maîtrise d'outils et d'amélioration des méthodes de gestion locale, le PAGEL, se conçoit comme un cadre de réflexion et d'action, permettant d'associer plusieurs partenaires (techniques, institutionnels, financiers) pour la réalisation d'activités de formation, de capitalisation et de renforcement des collectivités locales.

C'est dans ce cadre, que le CNUEH a mis à la disposition du Programme une série de 12 manuels de formation des élus édités par la Fédération Canadienne des Municipalités. A travers une démarche pertinente et une méthodologie d'approche dynamique conjointement définies par le CNUEH, l'Association des Maires du Sénégal et Enda/TM Ecopop, un groupe de référence mis sur pied à cet effet (composé d'élus, techniciens municipaux, personnes ressources, formateurs) a adapté aux réalités sénégalaises tout le contenu des manuels (textes, études de cas, représentation des codes graphiques, proverbes). Les séances de restitution des différents modules ont permis de vulgariser leurs contenus auprès de plusieurs institutions municipales afin que l'Elu local soit mieux outillé et plus dynamique dans la valorisation de ses rôles.

Ce présent guide, qui se veut avant tout pédagogique, devra améliorer sensiblement auprès des Elus locaux une bonne compréhension des enjeux de la Décentralisation et par là même une bonne maîtrise des outils et démarches de mise en œuvre du développement durable.

TABLE DES MATIERES

	<i>Page</i>
Utilisations possibles du présent cahier	5
PARTIE I	5
Exposé théorique sur le rôle de bâtisseur	5
Description du rôle	5
Résumé	5
Réflexion personnelle	6
La négociation de rôle: un outil à multiples usages	6
Les différences culturelles	7
La négociation de rôle entre le conseil municipal et les fonctionnaires	7
Autres stratégies visant à améliorer le rendement du conseil et des fonctionnaires	8
L'évaluation du directeur des services municipaux	8
Réflexion personnelle	9
Le rendement de l'administration municipale	9
Le renforcement de l'administration: une question complexe	9
Réflexion personnelle	10
L'évaluation de l'administration municipale	11
L'écart entre les décisions et leur application	11
La transparence et l'obligation de rendre compte	11
Ce qu'on appelle la GQT	12
Réflexion personnelle	13
Comment encourager le renforcement de l'administration	14
Conclusion	14
Points à retenir	14
Renvois	15
Pratiques canadiennes	15
PARTIE II	17
Atelier sur le rôle de bâtisseur	17
Vue d'ensemble	17
Exercice de mise en train: Quel est le problème?	18
Présentation du formateur	18
Exercice: Incidents critiques, révélateurs de problèmes de rendement	19
Étude de cas: Un nouveau système de gestion du personnel pour Bléville	19
Jeu de rôle: La négociation de rôle entre le conseil et les fonctionnaires	21
Discussion dirigée : L'évaluation des fonctionnaires	23
Exercice de transfert des connaissances	23

Avertissement

Dans le présent cahier, les mots de genre masculin appliqués aux personnes désignent les hommes et les femmes, cela dans le but d'alléger le texte.

UTILISATIONS POSSIBLES DU PRÉSENT CAHIER

Comme tous les autres cahiers de la série, le présent cahier de formation, *LE CONSEILLER: UN ADMINISTRATEUR*, se prête à de multiples utilisations.

Formation autonome

L'exposé théorique contenu dans la première partie du cahier est destiné à la formation autonome. Vous n'aurez besoin que d'un endroit tranquille pour réfléchir, d'un peu de temps libre et du nécessaire pour écrire. Nous vous encourageons à noter par écrit vos réponses aux questions posées à différents endroits. Le lecteur qui se donne cette peine retire beaucoup plus de sa formation que celui qui ne le fait pas.

Formation en atelier

Les notes du formateur et les exercices apparaissant dans la deuxième partie du cahier peuvent être utilisés par des formateurs chevronnés appelés à animer un atelier de formation réunissant des conseillers de diverses collectivités locales. Les formateurs y trouveront un large éventail d'activités d'apprentissage à partir duquel il leur sera relativement facile d'adapter l'atelier aux besoins particuliers des conseillers. Nous avons conçu le présent cahier dans l'intention de vous inciter à intégrer à la formation votre propre expérience comme formateur, ce qui ne pourra qu'accroître l'efficacité du matériel mis à la disposition des participants.

Vous pourriez décider, comme formateur, d'utiliser tout le matériel contenu dans le cahier en respectant l'ordre préétabli et la présentation suggérée. Vous pourriez aussi, si vous le souhaitez, modifier l'ordre des exercices ou le contenu de ceux-ci afin d'atteindre des objectifs de formation précis. Ainsi, il vous serait possible d'utiliser certains exercices et activités clés du cahier pour animer une séance de formation de trois heures. Vous pourriez également ajouter aux nombreux documents contenus dans le cahier du matériel que vous auriez vous-même produit afin d'étendre la séance sur une journée complète.

Le présent cahier fait partie d'une série de douze cahiers destinés à la formation des élus municipaux. Vous pourriez décider - ou on pourrait vous demander - d'offrir un atelier vous amenant à utiliser plus d'un cahier à la fois, ou encore l'ensemble des cahiers sur une assez longue période. Bien que chaque cahier puisse être utilisé de façon indépendante, l'emploi successif de tous les cahiers, s'il est réalisable, procure certainement aux conseillers participants un apprentissage intégré des plus efficaces.

Formation de groupe

Le matériel de formation peut également être utilisé, de préférence par un formateur ou un animateur d'expérience, afin d'améliorer le rendement d'un groupe de conseillers siégeant à un même conseil municipal. A notre avis, le formateur doit alors être prêt à modifier l'ordre et le déroulement des activités contenues dans le cahier. En certaines circonstances, vous pourriez choisir, comme formateur, de proposer de nouvelles activités adaptées à la situation et aux caractéristiques du groupe. Nous espérons que vous considérerez le présent cahier comme une « trousse d'outils » renfermant une multitude de suggestions de formation qu'il vous appartiendra de combiner, de modifier ou même de mettre de côté, selon ce que dictera la situation.

Les cahiers de formation permettent aux formateurs de choisir parmi un large éventail d'options. Nous souhaitons que vous profitiez pleinement du matériel mis à votre disposition.

PARTIE I

Exposé théorique

Description du rôle

À titre D'ADMINISTRATEUR, le conseiller municipal doit assumer la responsabilité importante du perfectionnement des fonctionnaires et de l'amélioration de l'administration municipale.

Résumé

Le renforcement de l'administration, ou « renforcement des capacités », comme disent souvent les membres d'organismes auxiliaires, est une condition essentielle de l'efficacité de toute collectivité locale. Le conseiller est appelé à jouer à cet égard un rôle d'administrateur dont nous nous proposons d'examiner ici trois aspects: les relations entre les membres du conseil et les fonctionnaires; le perfectionnement des fonctionnaires; le choix et l'application de moyens visant à renforcer les capacités de l'administration municipale dans son ensemble.

Une seule main ne peut applaudir - l'union fait la force.
Proverbe wolof

Réflexion personnelle

Lorsque je pense à mon rôle d'administrateur au sein du conseil municipal, les idées suivantes me viennent à l'esprit:

La négociation de rôle: un outil à multiples usages

Avant d'examiner en détail le sujet délicat des relations entre les membres du conseil municipal et les fonctionnaires, nous aimerions parler brièvement d'une stratégie de négociation dont on peut se servir dans un grand nombre de situations pour accroître l'efficacité d'organismes comme les administrations municipales. Après avoir donné un aperçu de ce qu'est la négociation de rôle, nous verrons comment on peut l'utiliser pour améliorer le rendement des membres du conseil et des fonctionnaires.

Combien de fois, à titre d' élu, avez-vous eu des ennuis avec d'autres membres du conseil municipal municipale ou avec des représentants du gouvernement? Peut-être aussi avez-vous observé que le conseil avait parfois du mal à établir la distinction entre son rôle et celui d'autres organismes officiels, par exemple la commission de planification, ou qu'il ne lui était pas toujours facile d'entretenir de bonnes relations avec les fonctionnaires. Les ambiguïtés ou conflits de rôles qui sont à la source de ces problèmes se produisent si fréquemment qu'ils ont amené les spécialistes du fonctionnement des organismes à élaborer une stratégie visant à les résoudre. Cette stratégie, ce qui n'a rien pour étonner, s'appelle la négociation de rôle.

La négociation de rôle est un processus relativement peu compliqué. Une fois que les deux parties ont convenu de négocier (ce qui suppose que vous et vos collègues n'êtes pas seuls à en éprouver le besoin), déterminez où et quand se tiendra la rencontre. Choisissez un endroit tranquille, confortable et spacieux, et un moment favorable, suffisamment éloigné pour que les deux parties aient le temps de réfléchir aux questions dont on discutera. Pour se préparer à la réunion, chaque partie aurait avantage à remplir un formulaire renfermant les énoncés suivants:

1. Si vous (p.ex. les membres de l'équipe de gestion) faisiez ce qui suit plus souvent, ou mieux, cela nous aiderait (p. ex. les conseillers) à être nous-mêmes plus efficaces.

2. Si vous faisiez moins souvent ce qui suit, ou si vous cessiez de le faire, cela nous aiderait à être plus efficaces.

3. En faisant ce qui suit, vous nous aidez à être plus efficaces, et nous espérons que vous continuerez de le faire.

Ce moyen apparemment simple de clarifier les rôles peut être utilisé entre deux individus, deux équipes ou deux organismes. La négociation de rôle exige toutefois que les deux parties fassent preuve d'ouverture, ce qui peut empêcher bon nombre d'organismes d'y avoir recours. En outre, elle ne peut réussir que si les personnes qui désirent résoudre leurs différends ne s'affrontent pas sur des questions de prestige.

Les différences culturelles

Nous sommes conscients que le besoin de prestige, le goût des formalités et l'ouverture d'esprit sont des traits de comportement qui varient selon les cultures, mais nous savons aussi qu'ils ont une incidence sur l'efficacité des organismes et qu'il est possible de modifier ces facteurs. Nous aurons l'occasion de parler plus loin de ce que l'on appelle la "gestion de la qualité totale" (GQT): il s'agit d'une stratégie de gestion qui est originaire du Japon et qui a traversé des frontières culturelles pour s'implanter aux États-Unis et en Europe. L'application de la GQT dans les entreprises américaines, et même dans les administrations municipales, a forcé beaucoup d'organismes à s'attaquer à des questions souvent délicates, comme le prestige attaché aux fonctions, les obstacles à la communication entre unités fonctionnelles et les limites de pouvoir. Ce qui a incité ces organismes à adopter la GQT, et à modifier en conséquence leur culture organisationnelle, c'est le désir d'accroître leur efficacité et leur compétitivité. Une culture organisationnelle n'est pas immuable, et les collectivités locales peuvent devoir repenser leurs façons de faire pour continuer à répondre aux besoins changeants de la population. Il est rassurant de savoir qu'elles ont à leur disposition les techniques voulues pour y parvenir.

La négociation de rôle entre le conseil municipal et les fonctionnaires

La plupart des conseils font face, un jour ou l'autre, à des ambiguïtés ou à des conflits de rôles qui les opposent aux fonctionnaires de la municipalité. Supposons que vous souhaitiez régler ces problèmes: après avoir établi la possibilité, pour les conseillers et les fonctionnaires, d'avoir recours à la négociation de rôle (par des discussions avec les fonctionnaires des services municipaux), il est temps d'organiser la séance, c'est-à-dire de fixer la date et le lieu de la rencontre et de remettre aux participants un formulaire où figurent les énoncés ci-dessus. Il convient d'inviter les deux parties à compléter ces énoncés par écrit.

Il peut se révéler très profitable, pour la négociation de rôle, de faire intervenir une troisième partie. Peut-être auriez-vous avantage à inviter à votre réunion, pour agir en qualité de facilitateur, un spécialiste de la formation des élus municipaux. Cette personne doit avoir une bonne expérience de la résolution collective de problèmes et de la dynamique des relations intergroupes.

On peut procéder de deux façons: les deux groupes (les membres du conseil et les fonctionnaires) peuvent compléter les énoncés soit de façon générale, soit de façon détaillée. Il leur est possible, par exemple, d'utiliser les énoncés pour examiner les actions de tel conseiller dont le comportement agace un fonctionnaire comme le directeur administratif financier. Cette méthode (par laquelle on s'arrête au comportement d'un individu) peut être d'application un peu plus difficile que la première (qui vise l'ensemble au groupe), mais elle peut produire de meilleurs résultats à long terme. Si vous êtes réticent à l'employer, vous pouvez toujours commencer par négocier de groupe à groupe, les discussions portant sur des points de plus en plus précis à mesure que les deux parties se familiarisent avec la méthode et constatent les résultats positifs de leur travail.

Au moment de la réunion, chaque partie remet d'abord à l'autre des copies du formulaire qu'elle a rempli au préalable. Il importe de se limiter, initialement, à des questions visant à obtenir des éclaircissements sur les points soulevés dans les formulaires. Les véritables discussions doivent attendre. Par ailleurs, bien que les deux parties puissent présenter l'une après l'autre l'ensemble de leurs informations et de leurs suggestions, il peut être plus efficace de les inviter à compléter chacun des énoncés en alternance, avant de passer au suivant. Cependant, même si vous adoptez cette façon de faire, nous vous conseillons d'attendre que les deux parties aient achevé les trois énoncés avant de lancer les discussions. Il se pourrait en effet que les deux listes contiennent des informations ou des suggestions que l'on peut rapprocher.

Supposons que les fonctionnaires désirent que les membres du conseil fassent moins de visites-surprises aux unités opérationnelles pour « voir comment vont les choses », alors que les conseillers souhaitent que les unités opérationnelles leur remettent des rapports hebdomadaires pour les tenir au courant de l'avancement de leurs travaux. Après des discussions, les fonctionnaires pourraient accepter de fournir les rapports, et les conseillers pourraient s'engager à se rendre moins souvent sur place pour effectuer des vérifications ponctuelles.

Une fois que chaque partie a communiqué sa liste des questions à négocier, et donné les explications nécessaires, l'ensemble des participants examine les listes en vue de repérer les points qui peuvent être rapprochés (comme dans l'exemple ci-dessus) et de s'entendre sur les mesures que devra prendre chaque partie à la suite des suggestions et des discussions. Après que l'on a examiné toutes les questions et que l'on a tracé les grandes lignes des mesures à prendre, l'un des participants est chargé de préparer un compte rendu énumérant la totalité des questions ainsi que des mesures sur lesquelles on s'est entendu. Les deux parties doivent entamer l'étape de la négociation en étant prêtes à dire soit "oui", soit "non", soit "il nous faut plus d'information" pour chacune des mesures envisagées. Elles devront se rencontrer périodiquement pour vérifier où en est la mise en œuvre des ententes et pour déterminer s'il conviendrait d'étudier d'autres questions.

La tige du lotus indique la profondeur de l'eau
- Proverbe thaïlandais

Autres stratégies visant à améliorer le rendement du conseil et des fonctionnaires

Les relations entre les membres du conseil municipal et les fonctionnaires peuvent également souffrir du fait que le conseil a la responsabilité de l'évaluation du rendement. Cette évaluation peut porter soit sur le rendement des individus, soit sur le rendement des unités organisationnelles ou de l'ensemble de l'administration. Examinons d'abord quelques-unes des questions relatives à l'évaluation des employés.

Disons en premier lieu que le mode d'évaluation des fonctionnaires municipaux est souvent dicté par le conseil. Il serait donc problématique et sans doute téméraire, de notre part, de traiter de cette responsabilité en détail dans le cadre du présent exposé. Et il peut être très difficile pour un conseil de changer le système s'il est d'envergure nationale. Le processus d'évaluation est indissociable des lois et règlements en vigueur au Sénégal et doit respecter toutes les dispositions.

En deuxième lieu, le conseil ne devrait jouer qu'un rôle limite dans l'évaluation des employés, directement du moins. En règle générale, les conseillers ne devraient s'occuper que d'évaluer le rendement du secrétaire municipal. Nous disons « devraient », mais il y a des exceptions. Dans une petite municipalité, on peut attendre des conseillers qu'ils assument la responsabilité directe de la gestion des services. En pareil cas, on estime souvent que les conseillers doivent se charger de l'évaluation des employés. Normalement, toutefois, cette tâche revient aux supérieurs immédiats, bien que l'on puisse demander à d'autres personnes de revoir les évaluations d'un supérieur. Certains organismes font appel à des équipes d'évaluation composées de pairs, alors que d'autres vont jusqu'à inclure, dans le processus d'évaluation, des subordonnés de la personne à évaluer.

Il faut noter qu'au Sénégal la plupart des communes présentent les caractéristiques suivantes :

- ◆ Absence de fonction publique communale
- ◆ Précarité et vulnérabilité de la fonction du secrétaire municipal en raison des conditions de nomination et de destitution par le Maire
- ◆ Insuffisance de compétences techniques d'un personnel pléthorique.

En troisième lieu, même si les conseillers ne participent pas directement à l'évaluation des employés, ils ont tout de même un rôle important à jouer en cette matière. Le Conseil doit en effet s'assurer que l'on fait effectivement une évaluation du rendement (selon une méthode qui répond aux besoins de la gestion et de l'administration dans son ensemble), et que le processus est efficace. Un processus d'évaluation doit posséder plusieurs caractéristiques:

- être défini jusque dans les détails, être normalisé et favoriser la plus grande objectivité possible;
- porter sur les fonctions du poste et sur le rendement;
- être rattaché à une description de poste officielle qui correspond aux responsabilités de l'employé;
- tenir l'évaluation subjective du supérieur pour une simple composante de l'évaluation globale du rendement de l'employé;
- prévoir une formation appropriée pour ceux qui doivent faire les évaluations;
- servir de fondement aux promotions, aux mutations ou encore, si nécessaire, aux congédiements ou aux mesures disciplinaires;
- aider à prendre des décisions relatives au perfectionnement des employés, de même qu'à l'élaboration de programmes visant à accroître les compétences des équipes de travail et les capacités de l'administration dans son ensemble.

L'évaluation du Secrétaire Municipal

Cela dit, il y a une personne que le conseil doit évaluer systématiquement: le Secrétaire Municipal (SM). Cette évaluation doit être faite selon la formule éventuellement prescrite, mais il faut veiller à ce qu'elle porte en outre sur ces trois aspects du rendement du SM

1. Les relations de travail avec les conseillers, les fonctionnaires et les citoyens
2. L'atteinte des buts et des objectifs fixés par le conseil
3. L'aptitude à faire preuve de leadership dans l'exercice de ses fonctions.

Pour évaluer le rendement du secrétaire municipal sous ces trois aspects, il est nécessaire de disposer de normes et de points de repère. Ceux-ci ne sont pas faciles à établir. Et cependant, si l'on ne s'est pas doté de critères mutuellement acceptables sur la base desquels les deux parties peuvent discuter du rendement, on aura du mal à prendre des décisions relatives à l'avenir de ce fonctionnaire au sein de l'administration municipale.

Cela signifie, entre autres choses, que le conseil et le secrétaire municipal doivent s'être accordés sur ce que l'on attend du SM, non seulement du côté du conseil et de chacun de ses membres, mais aussi du côté des fonctionnaires et des citoyens. Ces attentes doivent porter sur une diversité de questions, notamment:

- le rendement des programmes et le contrôle financier (assez faciles à déterminer);
- les réalités abstraites comme les communications avec les principaux partenaires et la confiance que l'on suscite chez eux (sans doute plus difficiles à définir);
- l'efficacité de la gestion.

Chacune des attentes doit être consignée par écrit, de même que les tâches et les responsabilités spécifiques, lesquelles peuvent figurer dans la nomenclature des fonctions ou la description de poste.

Réflexion personnelle

De quelle façon votre conseil s'y prend-il pour évaluer le rendement du secrétaire municipal? Estimez-vous que la méthode actuelle est efficace? Quels changements souhaiteriez-vous y apporter?

Le rendement de l'administration municipale

Le conseil doit enfin évaluer le rendement de l'administration municipale dans son ensemble. L'une des façons les plus efficaces de procéder est de comparer les résultats obtenus avec les buts et les objectifs de production préalablement fixés pour les différents programmes et services. Cela suppose, bien entendu, que des buts et des objectifs de production ont été effectivement définis dans le cadre du processus de planification stratégique ou budgétaire. À l'occasion de la préparation du budget, tous les services de l'administration municipale de même que les équipes chargées de programmes, doivent être encouragés à se fixer, en collaboration avec le conseil, des buts ou des objectifs de production par rapport auxquels il sera possible de mesurer leurs réalisations. Si votre conseil se divise en comités pour préparer les budgets des divers services et programmes, ces comités doivent intégrer, dans les discussions qu'ils ont avec les fonctionnaires à propos du budget, les questions relatives aux buts et aux objectifs de production, avant de présenter à l'ensemble du conseil leurs recommandations concernant le financement.

Les prévisions en matière de production ou de résultats aident le conseil et les fonctionnaires à faire des évaluations de rendement à intervalles réguliers au cours de l'année financière. Elles fournissent en outre au conseil une information précieuse qui lui permet de déterminer de quelle façon il conviendrait de répartir les ressources dans les budgets à venir. Si vous ne disposez pas de données sur le rendement des divers programmes et services que vous offrez à la population, il vous est à peu près impossible de décider rationnellement de la façon dont il convient de répartir vos ressources limitées et insuffisantes pour répondre à la totalité des demandes et des besoins.

Les communes sénégalaises dans leur majorité voient le rendement de leur administration municipale tout à fait négligeable parce que dépourvues des infrastructures fondamentales qu'il faut renforcer

Le renforcement de l'administration: une question complexe

Nous avons examiné deux questions qui semblent causer des problèmes entre un grand nombre de conseils municipaux et leurs fonctionnaires: les conflits de rôles et les évaluations de rendement. Il est important de surmonter ces deux difficultés pour assurer le renforcement de l'administration, mais ce n'est là qu'une partie de la tâche à accomplir pour accroître les capacités de votre administration municipale. Il y a beaucoup d'autres questions à régler ou d'occasions à exploiter pour renforcer l'administration. Nous traiterons d'abord, toutefois, d'un ensemble de circonstances apparemment insurmontables auxquelles doivent faire face un grand nombre de conseils.

⊗ Bien motiver ses fonctionnaires par une bonne rémunération

Il est essentiel que le conseil dispose de fonctionnaires dévoués et compétents pour la mise en œuvre de ses politiques et de ses programmes, sans quoi son efficacité se trouve gravement compromise. Cela est vrai même si la commune compte largement sur les ONG et sur le secteur privé pour l'application d'un bon nombre de ses programmes. « Mais, direz-vous, nos fonctionnaires sont actuellement sous-payés, sous-qualifiés et non motivés. » La rémunération, nous l'admettons, est une question complexe. Si le salaire que verse votre administration municipale ne suffit pas pour vivre, les employés sont peut-être forcés de se trouver une deuxième source de revenus. S'ils exercent un emploi à l'extérieur, il est possible qu'ils aient moins de temps et d'énergie à consacrer à leurs tâches de fonctionnaires municipaux, et les exigences de cet autre emploi peuvent créer des problèmes de fonctionnement pour l'administration et ses cadres.

D'abord et avant tout, en ne payant pas assez les employés, on crée des problèmes pour les contribuables. Il peut arriver, par exemple, que des propriétaires d'entreprise, lorsqu'ils se présentent à l'hôtel de ville pour renouveler leur permis d'exploitation, ne trouvent personne pour les aider. L'insuffisance de la rémunération cause par ailleurs du ressentiment chez les employés qui s'efforcent de respecter leur engagement de travail à plein temps, et risque de détruire tout vestige d'une éthique du travail que l'on a pu mettre des années à établir au sein de l'administration. Sans compter qu'il est difficile de beaucoup accomplir en pareilles circonstances.

Cet état de choses ne vous est sans doute pas étranger. Cependant, bien qu'il ne soit certes pas commode de sortir de ce bourbier, il existe des stratégies qui peuvent aider les collectivités locales à reprendre en partie la maîtrise de la situation, de manière à se doter d'une administration solide et productive. Voici quelques suggestions à cet effet:

⊗ **Réduire la masse salariale**

- Réduisez le personnel de manière à vous débarrasser des employés fantômes au improductifs. Utilisez les économies ainsi réalisées pour rémunérer davantage ceux qui se montrent dévoués et productifs. Cette idée vous semble politiquement inacceptable? Croyez-vous donc qu'il soit politiquement acceptable de diriger une administration municipale inefficace, incapable de répondre aux besoins des citoyens?

⊗ **Faire appel à l'expertise des ONGs et à l'initiative privée**

- Trouvez d'autres moyens de fournir certains services. Étudiez la possibilité d'avoir recours aux ONG et aux stratégies de gestion communautaire afin de « mobiliser » les citoyens pour qu'ils produisent eux-mêmes les services dont ils ont besoin. Faites appel à l'entreprise privée pour certains services qu'elle est en mesure d'offrir à moindre coût que la fonction publique municipale. On songe toujours à l'enlèvement des ordures, mais il y a bien d'autres possibilités.

⊗ **Elaborer des horaires de travail appropriés**

- Elaborez des horaires de travail différents, de concert avec les fonctionnaires qui n'ont pas les moyens de travailler à plein temps pour la municipalité bien qu'ils soient, en théorie, des employés à plein temps. Le conseil pourrait, par exemple, réduire la journée de travail, mais exiger que tous les employés soient présents aux mêmes heures. Non seulement cette mesure garantirait une bonne supervision des employés, mais les citoyens seraient ainsi assurés d'obtenir, à certaines heures de la journée, les services dont ils ont besoin. Cette suggestion vous paraît inapplicable? Ne l'écartez pas trop vite.

⊗ **Motiver autrement ses employés**

- Trouvez d'autres moyens de motiver les employés. Si une équipe de travail démontre qu'elle peut faire des économies à l'administration municipale tout en améliorant la qualité de ses services, vous pouvez songer à récompenser ses membres en leur remettant une prime en espèces. La formation est un autre facteur de motivation, en particulier si on donne à l'employé l'occasion de mettre en pratique ce qu'il a appris et si les cours sont liés à un cheminement de carrière qui permet d'entrevoir une possibilité de promotion.

Si votre administration municipale est l'un des organismes les moins productifs de votre collectivité, il sera difficile de régler certains des problèmes les plus tenaces. Et ce n'est probablement pas une solution de maintenir des pratiques qui ne donnent pas les résultats attendus. Nous croyons que ce qui peut vous aider le plus à renforcer la compétence et la capacité de votre administration municipale, c'est l'esprit novateur des membres du conseil et des fonctionnaires, qui leur fera découvrir de nouveaux moyens d'assurer les programmes et les services de la municipalité, avec les ressources disponibles.

Le renforcement de l'administration des communes Sénégalaises obéit forcément à trois critères au moins notamment

- Des effectifs du personnel
- Du statut du personnel existant
- De la compétence et de l'aptitude de ce personnel à répondre à la demande sociale et à animer les services techniques communaux

Parfois, la seule façon de résoudre un problème solidement enraciné est de le redéfinir en sortant des limites où vous enferme votre propre expérience, puis de l'examiner sous tous les angles, et finalement de tenter l'impensable (ce qui peut vouloir dire de penser des choses que vous n'avez jamais pensées auparavant).

Réflexion personnelle

Votre commune est-elle enfermée dans un dilemme en apparence insoluble, comme celui que nous avons décrit ci-dessus? Si c'est le cas, prenez quelques minutes pour imaginer des façons différentes dont votre conseil pourrait s'y prendre pour tenter de régler le problème. Comme cet exercice ne vous engage à rien, n'hésitez pas à formuler des idées saugrenues ou complètement folies. C'est ainsi, bien souvent, que l'on arrive à de brillantes solutions.

L'évaluation de l'administration municipale

Le conseil municipal qui veut travailler de façon systématique au renforcement de l'administration a grand avantage à évaluer les « produits » de l'organisme, la clientèle de ces produits, de même que la satisfaction des clients. L'évaluation à laquelle nous pensons porte sur tous les produits, y compris ceux qui sont destinés à la "consommation" interne (p. ex. les réserves, le service du personnel et la comptabilité). Elle indique qui fait quoi et signale, dans chaque cas, si quelqu'un d'autre pourrait ou devrait être en mesure de mieux s'acquitter de la tâche ou du service. Une telle évaluation détaillée de l'organisme, si elle est effectuée avec sérieux, peut donner des idées à profusion sur la façon dont l'administration pourrait être renforcée et sur ce que la commune devrait faire pour mieux servir la population.

L'évaluation n'a pas besoin d'être coûteuse, bien que les fonctionnaires doivent y consacrer du temps et que les membres du conseil, comme les fonctionnaires, doivent s'impliquer dans sa mise en œuvre. Le processus peut être facilité par des conseillers en matière de formation des élus municipaux, au moyen d'une méthode mise au point par le CNUEH (Habitat). On peut obtenir un exemplaire du manuel d'évaluation en écrivant au Service de formation du CNUEH (Habitat), P.O. Box 30030, Nairobi, Kenya. **(1)**

L'écart entre les décisions et leur application

L'évaluation de l'administration doit renseigner le conseil sur les écarts qui se créent entre les politiques qu'il adopte et ce qui se passe réellement lorsque les fonctionnaires sont chargés de les mettre en œuvre. Ces écarts sont fréquents et ont des causes variées. Contrairement à ce que l'on croit souvent, les responsables n'en sont pas toujours les fonctionnaires. Voici quelques-unes des questions que les autres conseillers et vous-même devriez poser si vous commencez à constater des écarts. Mieux encore, posez ces questions avant d'arriver au stade de l'application, alors que vous êtes encore en train d'élaborer une politique donnée:

- Les fonctionnaires ont-ils eu l'occasion de communiquer leurs observations sur le projet de politique avant son adoption, et d'exprimer leurs préoccupations, le cas échéant, relativement à sa mise en œuvre?
- Les fonctionnaires comprennent-ils ce que le conseil attend d'eux?
- Les fonctionnaires se sentent-ils impliqués dans la mise en œuvre de la politique? Sinon, pourquoi?
- Le conseil a-t-il fourni les ressources nécessaires à l'application de la politique?
- La politique est-elle réaliste et applicable dans les délais prévus?
 - Vos électeurs vont-ils appuyer la politique et en accepter les conséquences?

Nous examinons ici des moyens de renforcer l'administration municipale, mais ces questions peuvent tout aussi bien aider à résoudre les difficultés qui nuisent aux relations entre le conseil et les fonctionnaires. Heureusement, dans bien des cas, il ne coûte pas cher d'obtenir des réponses, et cela peut rapporter beaucoup. Par exemple:

- les fonctionnaires ont l'occasion d'être consultés pendant le processus de prise de décision;
- les fonctionnaires comprennent mieux ce que le conseil attend d'eux;
- les fonctionnaires sont encouragés à s'impliquer dans la mise en œuvre de la politique;
- on favorise le développement, entre le conseil et les fonctionnaires, de relations fondées sur la confiance et le respect, ce qui permet des discussions franches et l'expression d'opinions divergentes;
- on évalue l'état d'esprit des électeurs, pour s'assurer que la politique sera respectée.

<i>Qui sème de l'herbe ne récoltera pas du riz</i> - <i>Proverbe malais</i> <i>On ne récolte que ce que l'on a semé</i> <i>Proverbe français</i>

Principes de Bonne Gouvernance

Nous voulons revenir sur les questions de la transparence et de l'obligation de rendre compte, dont nous avons fait état dans des cahiers précédents. Ces qualités deviennent de plus en plus recherchées dans la gestion des affaires publiques. Certains conseillers, une fois qu'ils sont élus, repoussent l'idée qu'elles puissent être intégrées dans l'exercice de leurs fonctions. Beaucoup d'autres, toutefois, reconnaissent aujourd'hui que ces qualités personnelles peuvent aider les conseils à lancer leurs programmes et à les faire mettre en œuvre avec une plus grande efficacité. En d'autres termes, la transparence et l'obligation de rendre compte sont des stratégies utilisées en politique et en gestion pour faire avancer les choses. Les questions ci-dessus, que nous vous incitons à poser pour réduire l'écart entre les décisions et leur application, peuvent aussi servir de base à une collectivité locale plus transparente et plus consciente de son obligation de rendre compte.

Dans la pratique, l'environnement politique, social et religieux au Sénégal ne favorise pas la transparence et l'obligation de rendre compte. Le clientélisme atténue toute volonté de gestion transparente

La Gestion de la Qualité Totale

Partout dans le monde, les établissements tant publics que privés s'efforcent de trouver des moyens de mieux gérer leurs ressources. Beaucoup de sociétés et d'entreprises du secteur privé sont motivées par une intensification de la concurrence. Dans le secteur public, les pressions ne viennent pas d'organismes rivaux, mais plutôt de la diminution des ressources disponibles, associée aux exigences croissantes de la population relativement à la qualité des programmes et des services. Pour demeurer performants dans ces conditions difficiles, les gestionnaires du secteur public comme du secteur privé ont adopté une stratégie de fonctionnement connue sous le nom de "gestion de la qualité totale", au GQT.

Certains aspects de la GQT peuvent aider les conseillers et les fonctionnaires municipaux à accroître la compétence de l'administration. En ayant recours à ces stratégies, vous serez plus en mesure de répondre aux besoins des citoyens. En voici quelques-unes:

- traiter les citoyens comme des clients ou des consommateurs qui ont la faculté de choisir;
- être plus attentif à la qualité des produits et des services qui sont offerts au public;
- prévenir les problèmes pour ne pas avoir à les régler plus tard, à un coût plus élevé pour l'administration et pour les citoyens;
- faire participer les membres de l'administration à la prise de décisions et à la résolution de problèmes;
- mettre davantage l'accent sur le travail d'équipe, et incorporer dans les équipes des personnes qui n'appartiennent pas au service dont relève directement le problème à résoudre;
- prendre l'engagement de toujours chercher à améliorer le fonctionnement de l'administration municipale et la qualité des services fournis aux citoyens.

Il faut noter que la GQT renvoie pour se réaliser correctement à l'existence d'un personnel suffisant et compétent d'une part, et à la volonté de gérer de cette manière d'autre part.

Ces stratégies sont peut-être des évidences pour beaucoup de conseillers et de cadres supérieurs, mais le fait est qu'elles ne sont pas intégrées dans le fonctionnement quotidien de la plupart des administrations municipales. Examinons-les du point de vue de votre rôle de bâtisseur:

1. **Se laisser guider par une mission** - Le renforcement de l'administration, comme stratégie de fonctionnement, est difficile à mener à bien si l'on ne s'est pas doté d'une mission clairement définie et si l'on n'a pas déterminé la direction à prendre. Peu importe que l'on appelle cela un plan stratégique ou autrement. Ce qui compte, c'est que l'on formule pour la collectivité une série de buts et d'objectifs: a) sur lesquels s'entendent le conseil et l'équipe de gestion de l'administration municipale; b) qui aient l'appui de différentes couches de la population; c) qui indiquent clairement la direction que l'on veut prendre, de manière à faciliter la prise de décisions, dans l'immédiat et dans l'avenir. Ces buts et ces objectifs seront plus appropriés s'ils sont fixés en fonction des besoins de la population et s'ils définissent une stratégie ainsi qu'un engagement visant à améliorer la qualité des programmes et des services offerts au public (les citoyens, comme nous l'avons vu plus haut, étant considérés comme des clients que l'on s'efforce de toujours mieux servir).
2. **Résoudre les problèmes de façon proactive** - La plupart des collectivités locales sont réduites à une politique de rattrapage, forcées de consacrer une large part de leur énergie et de leurs ressources à la résolution de problèmes tenaces, qui dans certains cas ont été créés par des conseils précédents. Il n'est pas facile de renverser ce style de gestion par réaction. Cependant, votre conseil a toutes les chances de son côté s'il s'est

doté d'un plan stratégique qui l'aide à : a) répartir et utiliser les ressources limitées dont il dispose; b) soumettre les nouveaux projets à des études de faisabilité; c) inscrire au budget des sommes adéquates pour assurer le fonctionnement et l'entretien des installations et des équipements municipaux.

3. **Déléguer le pouvoir de décision** - L'une des principales ressources dont bien des administrations ne savent pas profiter, c'est la possibilité de déléguer des pouvoirs et des responsabilités à des fonctionnaires qui seraient en mesure de prendre des décisions ou de résoudre des problèmes. Rien de plus déprimant que d'entrer dans le bureau du secrétaire municipal pour y découvrir une table de travail et des classeurs écrasés sous des montagnes de dossiers. Vous savez bien de quoi nous parlons. Ces dossiers contiennent des dizaines de papiers qui, lentement mais sûrement, ont remonté la voie hiérarchique (comme en témoigne la longue liste de signatures apparaissant sous la couverture); portent le timbre, le bordereau ou le ruban rouge caractéristiques des documents officiels et attendent que le SM ait le loisir de leur accorder son attention.

Dans l'intervalle, à un ou des échelons au-dessous, des chefs de service et des professionnels compétents sont immobilisés parce qu'ils n'ont pas autorité pour agir.

Ce processus administratif archaïque, survivance du besoin que l'on avait, à l'époque coloniale, de contrôler toutes les décisions à partir du sommet, à un effet paralysant sur l'administration. Non seulement le contrôle total par le sommet de la hiérarchie augmente les coûts d'administration et entrave l'accomplissement des tâches quotidiennes, mais encore il démotive et démobilitise les fonctionnaires. Cette pratique est à notre avis la toute première dont doive se débarrasser un conseil désireux de renforcer l'administration.

On ne peut pas remplir une grosse gourde qui a un trou dans le fond
- Proverbe africain

Réflexion personnelle

Interrompez-vous un instant pour visualiser les bureaux de votre secrétaire municipal. Y a-t-il, sur les tables et les classeurs, des piles de dossiers qui ont l'air de s'y trouver depuis un bon moment? Si c'est le cas, vous voudrez peut-être réfléchir à ce que représentent ces dossiers « bloqués ». Notez quelques idées sur la façon dont vous pourriez aborder la question avec le directeur des services municipaux, de manière à obtenir des résultats durables.

4. **Favoriser le travail d'équipe** - La délégation du pouvoir de décision et de résolution de problèmes aux fonctionnaires logiquement le plus en mesure de l'exercer est étroitement liée à la création d'équipes de travail - suivant le principe que la plupart des problèmes peuvent être résolus si l'on donne à des équipes composées de personnes compétentes et expérimentées la liberté voulue (c'est-à-dire les pouvoirs et les responsabilités qu'il leur faut) ainsi que les ressources nécessaires pour agir. Une grande part du succès obtenu par la méthode de gestion de la qualité totale (GQT), dont nous avons parlé plus haut, est attribuable à l'utilisation d'équipes de travail autogérées, pourvues des pouvoirs et des ressources dont elles ont besoin pour agir lorsque surviennent des problèmes.
5. **Former, toujours former** - Le renforcement de l'administration exige que l'on forme les employés, quoique bien des choses qui peuvent être faites pour renforcer l'administration ne nécessitent pas de formation. On croit souvent que le perfectionnement des fonctionnaires suppose que l'on se prive pendant une longue période des services d'employés à plein temps pour les envoyer dans un établissement national de formation. Ce genre de formation coûte malheureusement très cher. Il est cependant possible de former les employés d'une façon très efficace et peu coûteuse sans les faire sortir de leur milieu de travail. La formation sur le tas exige des cadres qui sont familiarisés avec les techniques d'assistance professionnelle et de travail d'équipe, et qui veulent aider les autres à apprendre. Il faut donc, pour assurer la réussite d'un tel programme, des cadres subalternes choisis avec soin, qui auront l'occasion de se perfectionner et à qui on fournira un appui continu. Ces cadres doivent avoir l'autorité voulue pour prendre des décisions dans leur domaine de compétence.
6. **Changer les structures qui entravent le rendement de l'administration** - Vous êtes-vous déjà demandé pourquoi votre administration municipale est organisée de telle façon? Sans doute jamais. La plupart d'entre nous acceptons tout bonnement les structures organisationnelles, comme si elles étaient sacrées. Et pourtant, les administrations municipales ont généralement été instituées et structurées voilà des dizaines d'années, à une

époque où les défis à relever étaient différents de ce qu'ils sont aujourd'hui, tant par leur nombre que par leur nature. Pour renforcer l'administration, il vous faut de temps à autre poser sur elle un regard neuf, de manière à déterminer si la façon dont elle est structurée et organisée répond aux besoins actuels du conseil, des fonctionnaires et des citoyens. Si ce n'est pas le cas, faites des changements!

Comment encourager le renforcement de l'administration ?

Le ministère de la Planification et de la Mise en œuvre des politiques du gouvernement du Sri Lanka, en collaboration avec les ministères provinciaux dont relèvent les gouvernements municipaux, tient chaque année un concours visant à récompenser des administrations municipales qui ont amélioré leur rendement. On cherche par ce moyen à inciter les administrations municipales à prendre des mesures concrètes pour devenir plus efficaces. Nous voudrions présenter ici quelques-uns des critères que les responsables du Ministère ont établis pour ce concours et qui, selon eux, correspondent à des responsabilités importantes des collectivités locales. Ces critères peuvent également servir de normes à des conseils qui se proposent d'entreprendre un programme de renforcement de l'administration.

Voici quelques exemples d'activités et de critères d'après lesquels le Ministère évalue le rendement, dans le cadre du concours qui s'adresse aux collectivités locales:

- préparation d'un programme d'amélioration du rendement, en conformité avec les lignes directrices du Ministère;
- instauration d'un programme de rencontres de l'équipe de gestion, prévoyant un minimum de douze réunions au cours de l'année;
- création d'un programme de relations publiques incluant une journée d'accueil qui donne l'occasion de rencontrer les contribuables, et la publication d'un rapport annuel informatif;
- élaboration d'un système efficace pour l'organisation des bureaux, incluant la mise au point d'une méthode de classement des dossiers et l'installation, dans les édifices publics, d'écriteaux destinés à diriger les citoyens vers les services appropriés;
- entretien régulier des édifices publics et production de rapports trimestriels sur l'état des installations;
- prestation de services de santé incluant l'inspection et l'inscription des aires de reproduction des moustiques;
- application de systèmes de gestion financière, notamment de normes à respecter pour diverses catégories de recettes et de dépenses.

Le gouvernement du Sri Lanka utilise encore un grand nombre d'autres normes et critères pour mesurer exactement le rendement des gouvernements municipaux. Ces derniers rivalisent les uns avec les autres, dans leur catégorie démographique, pour obtenir des prix et faire reconnaître la qualité de leur rendement. Un tel concours est un excellent moyen de motiver les conseils et les fonctionnaires à accroître leur efficacité. Il apprend aussi aux dirigeants qu'il leur est possible de se fixer des normes de rendement plus élevées en ce qui a trait au fonctionnement de leur administration municipale. Une activité de ce genre peut être organisée par un gouvernement municipal de grande taille à l'intérieur de sa propre administration, pour inciter les divers services à se dépasser et à trouver des moyens de mieux s'acquitter de leurs fonctions.

Il n'est pas connu un exemple sénégalais de cette envergure se réalisant dans une commune ou autre collectivité locale. Cet exemple de Sri Lanka pourrait être une référence à répliquer.

Conclusion

Lorsque vous vous êtes porté candidat au poste de conseiller municipal, vous n'avez sans doute guère songé que vous auriez à jouer le rôle de spécialiste du fonctionnement de l'administration. Et pourtant, votre réussite en tant que représentant élu dépend, dans une large mesure, de la qualité et du rendement de l'administration municipale et de ses fonctionnaires. Il ne faut donc pas prendre à la légère votre rôle de bâtisseur. Les efforts que vous-même et les autres membres du conseil ferez pour renforcer les capacités de l'administration ne peuvent que vous apporter des bénéfices, en qualité d'élaborateurs de politiques, tout en profitant à vos électeurs, qui attendent de l'administration municipale des programmes et des services de qualité.

Points à retenir

- Le renforcement de l'administration exige davantage qu'une amélioration des relations entre le conseil municipal et les fonctionnaires, bien que ce soit un bon point de départ.
- La clarification des rôles est un facteur important du maintien de bonnes relations entre le conseil et les fonctionnaires, et les limites qui séparent ces rôles peuvent devoir être négociées de temps à autre pour que ces relations demeurent positives et productives.
- Bien que les conseillers ne doivent pas participer à l'évaluation des fonctionnaires (c'est une fonction qui relève des supérieurs hiérarchiques), il vous incombe de vous assurer que l'on applique un système efficace pour l'évaluation du rendement et que le processus fonctionne de la façon prévue.
- Il y a une exception: le conseil doit évaluer le rendement du secrétaire municipal
- L'évaluation du rendement de l'administration dans son ensemble est sans aucun doute la responsabilité du conseil, et elle doit se faire en collaboration avec les cadres supérieurs.
- En effectuant une évaluation de ses produits et de sa clientèle, au moyen du modèle proposé par le CNUEH (Habitat), l'administration pourra asseoir la planification de son développement sur une base solide.
- Les écarts entre les décisions et leur application ne sont pas toujours la faute des fonctionnaires.
- La transparence et l'obligation de rendre compte contribuent fortement à établir la compétence de l'administration.
- Les administrations municipales efficaces sont guidées par une mission incluant des buts et des objectifs clairement définis, qui donnent une bonne idée de la route à suivre.
- Le renforcement de l'administration exige que l'on délègue des pouvoirs de décision et de résolution de problèmes le plus bas possible dans la hiérarchie, aux fonctionnaires qui sont logiquement le plus en mesure d'agir avec efficacité.

Points à retenir (suite)

- Le travail d'équipe est indispensable au renforcement de l'administration et à l'amélioration de son rendement.
- Pour assurer un rendement soutenu, il faut des cadres subalternes compétents et des programmes de formation sur le tas.
- Si vous devez réorganiser le système d'administration municipale, rappelez-vous que la forme doit suivre la fonction, non la tradition.

Ces points pourraient être l'objet de réflexion personnelle pour des reformulation éventuelles

Renvois

1. CENTRE DES NATIONS UNIES POUR LES ÉTABLISSEMENTS HUMAINS (HABITAT). *Manual for Collaborative Organizational Assessment in Human Settlements Organizations*, Nairobi (Kenya), CNUEH, 1992.

PRATIQUES SENEGALAISES

L'Etat sénégalais, dès le début du processus d'élaboration des textes législatifs consacrant le principe de la Décentralisation, a fait de la formation des élus une préoccupation majeure. Dans le souci d'une plus grande efficacité, le législateur stipule dans l'article 9 de la Loi 96/06 portant Code des Collectivités Locales que « ... les élus des collectivités locales ont droit à une formation adaptée à leur formation ».

Il s'agit d'éveiller et de développer en eux une claire conscience de leur nouvelle et importante mission et de la nécessité d'un changement radical dans les mentalités et les comportements.

Afin de toujours mieux représenter ses concitoyens et de se montrer à la hauteur de la tâche complexe qu'il est chargé d'accomplir, l' élu municipal doit consacrer de plus en plus de temps à ses fonctions publiques. Il est appelé à jouer un rôle plus actif dans différents secteurs de l'économie locale. Il doit être bien outillé et informé afin de mieux servir ses concitoyens, il ressent donc, de plus en plus, le besoin de parfaire sa formation.

Les besoins de formation des élus locaux varient selon les fonctions et les responsabilités assumées par chacune des collectivités locales (Région, Commune). Néanmoins, certains besoins se rencontrent partout.

L' élu assume différents rôles et s'acquitte de plusieurs responsabilités au sein de sa municipalité. Il joue notamment le rôle d'administrateur en travaillant à renforcer l'administration municipale afin qu'elle s'adapte aux besoins changeants des citoyens et à l'évolution de la société.

Les relations entre élus et fonctionnaires peuvent être déterminantes pour l'aptitude de la municipalité à répondre adéquatement aux besoins de la collectivité; elles conditionnent le renforcement de l'administration municipale. Pour que les relations soient harmonieuses, il faut évidemment que chacun connaisse son rôle et sache ce qu'on attend de lui. L' élu a comme principale fonction de définir et de promouvoir une vision (ou mission) de sa municipalité ainsi qu'un programme général. Entre la conception du programme et sa mise en œuvre, cependant, le fonctionnaire joue un rôle essentiel: il doit élaborer des politiques, des plans d'action, etc. conformes à la vision de la municipalité définie par l' élu, et assurer la gestion de ces entreprises.

Beaucoup de problèmes qui surviennent dans les relations entre élus et fonctionnaires sont attribuables à de la confusion quant au champ d'action de chacun. Il appartient au conseil de définir sa conception du modèle de fonctionnement de l'administration municipale. Suivant le modèle politique, c'est au conseil qu'il revient de réfléchir aux politiques municipales et d'en faire l'élaboration. Une fois ses décisions prises, il demande à l'administration de réaliser le projet. Cependant, en n'impliquant pas l'administration dans l'étape d'élaboration, il limite ses compétences et néglige l'aspect gestion et viabilité du projet. Par ailleurs, le modèle politico-administratif implique davantage l'administration dans le processus décisionnel. Il faut toutefois se montrer vigilant pour éviter que l'administration n'oriente le conseil.

Les facteurs-clés de bonnes relations entre élus et fonctionnaires relèvent de trois axes: la planification, la délégation et la communication. L'efficacité de l'administration municipale se fonde sur une définition claire des orientations, des objectifs et des priorités des élus. Pour bien planifier, l' élu doit aussi se mettre à l'écoute du milieu, se tenir informé de la réalité administrative de la municipalité et être conscient des rôles stratégiques et opérationnels.

Une saine gestion repose également sur le partage du pouvoir. La délégation du pouvoir des élus est rendue possible notamment par la présence d'un climat de confiance, une définition claire des rôles et responsabilités, la reconnaissance des compétences des fonctionnaires et la volonté de responsabiliser.

Le développement des ressources humaines

La gestion du rendement et des compétences des fonctionnaires joue un rôle de premier plan dans le renforcement de l'administration municipale.

Pour faire une bonne gestion du rendement et des compétences des employés, il faut dans un premier temps dresser un plan d'action stratégique. On indique dans ce plan les choix stratégiques de la municipalité. On définit ensuite les objectifs prioritaires. Les fonctionnaires doivent être parfaitement conscients de leurs responsabilités-clés, et savoir utiliser leur temps selon l'urgence et l'importance des tâches à accomplir. Il convient également d'établir les profils de compétences recherchés. L'évaluation de l'employé doit porter sur les résultats qu'il a obtenus dans l'exercice de ses

fonctions (évaluation du rendement) ainsi que sur ses compétences (évaluation du potentiel). Il est ainsi possible d'orienter correctement les individus et d'apprécier les possibilités de développement de la relève.

On procède par la suite à l'élaboration des plans de formation en fonction, dans chaque cas, du profil de l'employé et du profil de compétences idéal. Au minimum, le plan de formation donne une description de toutes les activités prévues; il indique la fréquence et la durée de ces activités, ainsi que les ressources requises. Il précise en outre les moyens que l'on se propose de prendre pour mesurer l'amélioration des compétences résultant de chaque activité. Afin d'assurer la réussite du plan d'action stratégique, on doit se doter de moyens de suivi et d'assistance professionnelle. La gestion du rendement et des compétences comprend donc plusieurs étapes.

Conclusion

L'élu doit être conscient du rôle qu'il est appelé à jouer dans le renforcement de l'administration municipale. Non seulement les relations entre élus et fonctionnaires doivent être harmonieuses pour permettre à l'administration de s'adapter aux besoins de la collectivité, mais il faut veiller au développement des ressources humaines pour que les municipalités soient en mesure de relever toujours de nouveaux défis.

La présente section a été préparée par l'Union des municipalités du Québec, 680, rue Sherbrooke Ouest, bureau 680, Montréal (Québec) Canada H3A 2M7.

PARTIE II

Atelier

VUE D'ENSEMBLE

Raison d'être

En qualité d'administrateur, le conseiller municipal tente de renforcer l'administration, c'est-à-dire d'en accroître le rendement. Il prend des mesures qu'il juge susceptibles d'améliorer le fonctionnement de l'organisme dont il s'est engagé à servir les intérêts. Pendant son mandat, le représentant élu ne doit pas seulement percevoir ce qu'il faut faire pour accroître le rendement de l'administration, il doit aussi se montrer capable de travailler de l'intérieur à concrétiser les changements nécessaires.

Au cours du présent atelier, les participants verront comment le conseiller peut s'y prendre pour apporter des changements utiles dans le fonctionnement de l'administration municipale. Ils réfléchiront en particulier aux moyens d'agir de façon responsable en vue de modifier les conditions de travail qui affaiblissent l'administration, et à la façon dont ils peuvent se servir de l'évaluation du rendement et de la négociation de rôle pour améliorer les relations entre le conseil et les fonctionnaires.

Sommaire

Vous trouverez ci-dessous une brève description de chaque activité d'apprentissage, de même qu'une estimation de sa durée. N'hésitez pas à modifier l'ordre des activités, à supprimer certaines d'entre elles si vous le jugez opportun, ou encore à intégrer votre propre matériel de formation aux activités proposées.

11.1 Exercice de mise en train: Quel est le problème?

Les participants sont invités à faire connaître ce qui les irrite dans le fonctionnement de leur administration municipale, ainsi qu'à discuter des causes sous-jacentes et des solutions possibles. (45 minutes)

11.2 Présentation du formateur

Vous animez une courte présentation sur la façon dont on peut utiliser la négociation de rôle pour résoudre des malentendus ou des conflits difficiles entre le conseil et les fonctionnaires; vous parlez aussi des méthodes qui permettent d'accroître le rendement du conseil et des fonctionnaires, y compris des moyens dont on peut se servir pour évaluer le directeur des services municipaux; enfin, vous expliquez comment la GQT peut aider les administrations municipales à se montrer généralement plus efficaces dans la mise en œuvre des programmes. (30 minutes)

11.3 Exercice: Incidents critiques, révélateurs de problèmes de rendement

Les participants lisent la description de cinq incidents qui révèlent des points faibles de l'administration et décident comment les conseillers doivent intervenir pour remédier aux problèmes. (60 minutes)

11.4 Étude de cas: Un nouveau système de gestion du personnel pour Kaolack

Les participants, après avoir lu un exposé des faits, sont invités à discuter de la façon d'agir d'un conseiller qui tente d'imposer des changements à un service de l'administration municipale. (60 à 75 minutes)

11.5 Jeu de rôle: La négociation de rôle entre le conseil et les fonctionnaires

Les participants, incarnant des fonctionnaires et des conseillers, signalent ce qui les irrite dans la façon d'agir de l'autre groupe, font savoir quels changements ils désirent et négocient des modifications de rôle. (120 à 150 minutes)

11.6 Discussion dirigée: L'évaluation des fonctionnaires

Les participants discutent de l'évaluation du rendement de leurs fonctionnaires en répondant à des questions sur le sujet. (75 minutes)

11.7 Exercice de transfert des connaissances

Les participants réfléchissent à ce qu'ils ont appris au cours de la formation et s'engagent à utiliser ces nouvelles connaissances dans leurs fonctions de conseillers municipaux. (30 à 45 minutes)

11.1 Exercice de mise en train: QUEL EST LE PROBLÈME?

Durée: 45 minutes

Objectif

Le présent exercice vise à amener les participants à discuter de ce qui les irrite dans le mode de fonctionnement de leur administration municipale et à prendre conscience de la nécessité de cerner les causes des sujets d'irritation qu'ils remarquent.

Déroulement

Demandez à chaque participant de décrire, dans la moitié supérieure d'une fiche de 7,5 cm x 12,5 cm, une chose en particulier qu'il trouve irritante dans la façon dont fonctionne son administration municipale. Il peut décrire une chose que son administration fait mais ne devrait pas faire, ou bien une chose qu'elle ne fait pas mais devrait faire. Lorsque les participants ont terminé, demandez-leur d'utiliser la moitié inférieure de la fiche pour répondre à la question suivante:

Si vous pouviez prendre une mesure pour régler ce problème, quelle serait-elle?

Une fois que les participants ont inscrit leur réponse, demandez-leur de coller ou d'épingler les fiches aux murs de la salle et de prendre quelques minutes, avant de retourner s'asseoir, pour faire le tour de la pièce afin de lire ce que les autres participants ont écrit.

Lorsque les participants sont revenus à leur place, faites-leur observer que beaucoup des points signalés sont en fait des symptômes de problèmes plus profonds, plus fondamentaux. Invitez-les à réfléchir à ce qui se cache derrière les sujets d'irritation qu'ils remarquent dans leur administration, et à en trouver la cause. Demandez-leur pourquoi ils estiment important de chercher des moyens d'éliminer les causes de ces problèmes, au lieu de s'occuper seulement des symptômes.

11.2 PRÉSENTATION DU FORMATEUR

Durée: 30 minutes

Objectif

La présentation vise à fournir aux participants des idées et des points de vue sur le rôle d'administrateur, ainsi que des notions théoriques pouvant être rattachées aux exercices individuels et collectifs contenus dans le présent atelier.

Déroulement

Préparez votre présentation à partir des éléments d'information de l'exposé théorique qui précède sur le rôle de bâtisseur. Décrivez-y, en particulier, de quelle façon les conseillers peuvent utiliser la négociation de rôle pour résoudre des malentendus ou des conflits difficiles entre le conseil et les fonctionnaires; parlez aussi des méthodes qui permettent d'accroître le rendement du conseil et des fonctionnaires, y compris des moyens dont on peut se servir pour évaluer le secrétaire municipal; enfin, expliquez comment la GQT peut aider les administrations municipales à se montrer généralement plus efficaces dans la mise en œuvre des programmes.

Nous vous recommandons de noter sur des fiches les principaux renseignements à communiquer aux participants; il vous sera ainsi plus facile de ne rien oublier et de respecter l'horaire fixé. Posez des questions de temps à autre, pour vous assurer que les participants comprennent bien et qu'ils sont attentifs. Le recours à des aides visuelles, comme les transparents pour rétroprojecteur et les grandes feuilles de papier remplies au préalable, agrémentera votre présentation et facilitera aussi la compréhension.

11.3 Exercice: INCIDENTS CRITIQUES, RÉVÉLATEURS DE PROBLÈMES DE RENDEMENT

Durée: 60 minutes

Objectif

L'exercice a pour but d'amener les participants à comprendre de quelle façon il convient que les conseillers interviennent pour remédier aux faiblesses qu'ils remarquent dans le rendement de leur administration.

Déroulement

Distribuez aux participants le texte figurant à la page suivante, où sont présentés cinq incidents révélateurs de problèmes de fonctionnement courants au sein des administrations. Invitez-les à en prendre connaissance. Ces incidents pourraient être rapportés à des conseillers, ou ceux-ci pourraient en être témoins.

Une fois que les participants ont lu tout le texte, divisez-les en petits groupes et demandez-leur de répondre à la question suivante, pour chacun des incidents:

De quelle façon convient-il que les conseillers interviennent pour améliorer le rendement de l'administration?

Accordez aux petits groupes une trentaine de minutes pour discuter des incidents et pour répondre à la même question au sujet de chacun. Ce délai écoulé, rassemblez les participants et invitez chaque groupe à communiquer les résultats de son travail. Engagez ensuite une discussion générale.

CINQ INCIDENTS CRITIQUES, RÉVÉLATEURS DE PROBLÈMES DE RENDEMENT

Premier incident

Lorsque, récemment, vous êtes allé voir le Secrétaire Municipal de la commune de Dakar Plateau, vous avez remarqué d'énormes piles de dossiers sur son bureau et sur une table de travail. La situation avait très peu changé depuis votre visite précédente, quelques mois auparavant. Apparemment, on ne fait pas grand-chose pour réduire la charge de travail.

Deuxième incident

Vous avez reçu une plainte collective de résidents de votre quartier. Lorsqu'il ont demandé au service d'assainissement de la ville de faire nettoyer des latrines dans des édicules publics, on leur a répondu qu'il faudrait trois semaines, étant donné le nombre d'autorisations requises de divers services.

Troisième incident

Plusieurs personnes vous ont signalé, à différentes occasions, qu'elles n'avaient trouvé aucun fonctionnaire à son bureau lorsqu'elles s'étaient présentées à l'hôtel de ville de commune de Darou, de bonne heure le matin ou en fin d'après-midi.

Quatrième incident

Un commerçant s'est présenté devant le service comptable de la commune de Darou pour se plaindre que, malgré ses demandes réitérées, la Ville ne lui a pas encore payé les matériaux d'asphaltage qu'elle lui a achetés il y a des mois. Quelles sont les chances de ce fournisseur de se faire payer ?

Etude de cas: UN NOUVEAU SYSTÈME DE GESTION DU PERSONNEL POUR Kaolack

Durée: 60 à 75 minutes

Objectif

Le présent exercice vise à démontrer ce qui peut arriver lorsqu'un conseiller nouvellement élu se sert de son titre et de son expérience professionnelle pour imposer des changements à des fonctionnaires municipaux.

Déroulement

Remettez à tous les participants une copie du texte intitulé *Un nouveau système de gestion du personnel pour Kaolack*. Lorsqu'ils en ont terminé la lecture, divisez-les en quatre ou cinq groupes, et accordez-leur une vingtaine de minutes pour répondre aux quatre questions posées à la suite du texte.

Lorsque les participants sont à nouveau rassemblés, demandez à chaque groupe de communiquer sa réponse à chacune des questions. Engagez ensuite une discussion générale qui donne l'occasion de comparer les points de vue.

UN NOUVEAU SYSTÈME DE GESTION DU PERSONNEL POUR Kaolack

Situation

Kaolack, dont la population se chiffre à 200.000 habitants, est un centre important de mise en marché et de distribution pour une région à vocation principalement agricole. Jusqu'à récemment, les conseillers municipaux comme celui de Kaolack étaient des agents du gouvernement central et jouissaient d'une autonomie très limitée jusqu'en 1996. Les politiques étaient établies par le gouvernement central et appliquées par les municipalités. Cependant, après des années d'une gestion publique marquée par l'irresponsabilité et la corruption, et une longue période de difficultés économiques pour les résidents des campagnes et des petites villes, la population a exprimé le besoin de gérer localement ses propres affaires. Le Parlement a promulgué un grand nombre de lois dites « Lois de la décentralisation », qui confèrent des pouvoirs considérables aux élus locaux. Un jour nouveau se lève pour Kaolack. La transition, toutefois, est loin de se faire en douceur, comme nous allons le voir.

M. Assane NDIAYE a été élu récemment au conseil municipal de Kaolack, pour un mandat de cinq ans. Homme d'affaires et Chef du personnel dans une entreprise locale de matériel agricole, M. NDIAYE agit comme élu pour la première fois. Il représente un quartier où un bon nombre de petites entreprises sont établies. Ses partisans ont vu en lui un candidat réformiste, et il s'est engagé à rendre l'administration municipale de Kaolack plus efficace, tout en lui faisant réaliser des économies.

En tant qu'homme d'affaires, M. NDIAYE est un cadre dynamique, soucieux de rapidité et d'efficacité. Ses employés et ses collègues le respectent, même s'ils ne l'aiment guère. Il a été élu au conseil de Kaolack davantage pour ses compétences d'homme d'affaires que pour son habileté dans les relations interpersonnelles. Depuis son élection, on l'a entendu dire, plus d'une fois: "Je n'ai jamais prétendu être un politicien; les trucs politiques, je laisse ça au maire."

M. NDIAYE a beaucoup appris au cours de ses deux ou trois premiers mois comme conseiller. Vu les responsabilités qu'il exerce dans l'entreprise privée, il a décidé d'examiner de près le système de gestion du personnel de l'administration municipale. Il s'est intéressé en particulier au régime salarial, s'estimant qualifié par ses connaissances et son expérience, pour en faire l'évaluation. Il y a très vite décelé un grand nombre d'injustices. Le problème, à son avis, vient du fait que le conseil municipal, qui a été mis en place il y a de nombreuses années, n'a pas été révisé depuis, de sorte qu'il a cessé de répondre aux besoins d'une administration qui assume aujourd'hui beaucoup plus de services et de responsabilités que par le passé.

Étant donné la complexité du problème, M. NDIAYE a jugé bon de soumettre le système de gestion du personnel à une évaluation externe. Il a donc retenu les services d'un bureau d'audit. Au terme de deux mois de travail qu'il a consacrés à des vérifications de tâches approfondies, le bureau d'étude a proposé un remaniement total des postes et des salaires, en fonction des caractéristiques du rendement exigé par les tâches. M. NDIAYE a distribué des exemplaires du rapport de l'audit au conseil municipal, en recommandant son adoption. Après en avoir discuté brièvement, le conseil l'a approuvé par un vote de quarante contre cinq.

Le lendemain, M. NDIAYE a fait parvenir des exemplaires du rapport au secrétaire de la municipalité, avec une note lui ordonnant de les remettre au directeur du personnel et à tous les chefs de service, qu'il chargeait d'appliquer le nouveau système dans les meilleurs délais. Il affirmait que celui-ci apporterait des modifications nécessaires aux relations hiérarchiques, aux échelles de salaires et à la responsabilité des programmes.

Les fonctionnaires savaient que l'on effectuait un audit, mais jusqu'à présent ils n'avaient aucune idée de son ampleur. Le rapport suscite chez eux de la crainte et du ressentiment. Ceux qui occupent des postes dont les responsabilités ou le salaire doivent changer sont bouleversés. Ils s'étaient habitués aux anciennes façons de faire et sont anxieux devant l'incertitude où la réforme les plonge. Certains se plaignent que les nouvelles dispositions salariales ne tiennent pas compte de l'ancienneté ni de la qualité des états de service et qu'elles vont causer d'autres injustices.

Lors d'une rencontre avec le secrétaire de la municipalité, quelques jours après l'annonce, M. NDIAYE a appris que la mise en œuvre du nouveau système se heurte à des difficultés. Certains chefs de service ne mâchent pas leurs mots: ils vont jusqu'à dire que le nouveau système va causer plus de problèmes qu'il ne peut en régler. M. NDIAYE est contesté. Il n'arrive pas à comprendre comment on peut si mal accueillir un système qui a été élaboré avec tant de soin pour rendre l'administration municipale plus efficace et lui faire réaliser des économies, et pour corriger des injustices en matière de salaire et de répartition des tâches.

Questions

1. Que pensez-vous de la façon dont M. NDIAYE s'y est pris pour améliorer le système de gestion du personnel?
2. Sur quelles suppositions était basée l'initiative de M. NDIAYE?
3. Quelles suppositions, à propos des rôles que doivent assumer respectivement le conseil et les fonctionnaires en vue d'améliorer l'administration municipale, pourraient expliquer la résistance que les fonctionnaires opposent à la réforme du conseil?
4. De quelle autre manière M. NDIAYE aurait-il pu s'y prendre pour susciter les améliorations nécessaires?

11.5 Jeu de rôle: LA NÉGOCIATION DE RÔLE ENTRE LE CONSEIL ET LES FONCTIONNAIRES

Durée: 120 à 150 minutes

Objectif

Le présent exercice donne aux participants l'occasion d'utiliser une stratégie de négociation efficace pour résoudre des conflits ou des ambiguïtés qui surviennent entre conseillers et fonctionnaires.

Déroulement

Commencez par rappeler aux participants que les personnes qui ont à jouer des rôles différents au sein des administrations se trouvent souvent en conflit. Bien qu'il fasse inévitablement partie de la vie des administrations, le conflit n'a pas à être destructeur. Les groupes qui dépendent les uns des autres peuvent avoir recours à un grand nombre de stratégies pour régler leurs différends, de manière que leur énergie, au lieu de s'épuiser dans des affrontements stériles, puisse servir à améliorer leur mode de fonctionnement.

Décrivez ensuite la négociation de rôle comme un processus en six étapes permettant de résoudre des conflits de rôles. Ces étapes sont présentées aux pages 43 et 44, et vous pouvez photocopier le texte pour le distribuer. Annoncez aux participants qu'ils vont être divisés en deux groupes; ceux du premier groupe seront des conseillers, et ceux du deuxième groupe, des fonctionnaires municipaux. Vous pouvez constituer les deux groupes en attribuant des numéros aux participants; pour les besoins de l'exercice, ceux qui reçoivent un numéro pair seront des conseillers, et ceux qui reçoivent un numéro impair, des fonctionnaires.

Une fois que les participants savent à quel groupe ils appartiennent et qu'ils ont pris connaissance du texte que vous leur avez distribué, donnez-leur quelques minutes, au besoin, pour vous poser des questions sur le processus et sur le rôle qu'ils vont jouer. Lorsqu'ils sont prêts, remettez à chaque groupe un bloc de grandes feuilles blanches et quelques marqueurs; les deux groupes doivent travailler dans un endroit tranquille, chacun de son côté. Suggérez-leur de se désigner un secrétaire-rapporteur et un responsable de la gestion du temps.

Entamez le processus de négociation. Partagez votre temps entre les deux groupes lorsqu'ils travaillent séparément. Votre rôle est de répondre aux éventuelles questions sur le processus et de vous assurer que les participants exécutent sans perdre de temps les tâches qui leur reviennent.

Au terme des six étapes du processus de négociation de rôle, invitez les participants à faire une critique de l'exercice à partir des questions suivantes:

1. Votre municipalité s'est-elle dotée d'une méthode précise pour négocier les conflits de rôles entre le conseil et les fonctionnaires? (Demandez aux participants qui répondent par l'affirmative de décrire la méthode qu'ils utilisent et d'expliquer à quelles occasions ils y ont recours.)
2. Quels sont, d'après vous, les points forts et les points faibles de cette méthode, en tant que stratégie de négociation de rôle entre les conseillers et les fonctionnaires?
4. Comment pourrait-on s'y prendre pour appliquer dans votre municipalité une méthode de négociation de rôle semblable à celle-ci?

LA NÉGOCIATION DE RÔLE: UN PROCESSUS EN SIX ÉTAPES

Première étape

Sur une ou deux grandes feuilles blanches, dressez une liste de choses qui vous irritent chez l'autre groupe. Par exemple, le groupe des conseillers pourrait signaler les points suivants à propos des fonctionnaires:

- Ils ne sont jamais dans leurs bureaux lorsque nous les appelons ou que nous passons les voir pour leur demander des renseignements.
- Ils nous tiennent rarement informés de l'évolution de projets importants.
- Il leur faut toujours plus de temps qu'il ne devrait pour accomplir quoi que ce soit.

Par ailleurs, le groupe des fonctionnaires pourrait inclure, au nombre des choses qu'il trouve irritantes chez les conseillers, des points comme ceux-ci:

- Ils prennent des décisions sans nous consulter.
- Ils contournent la voie hiérarchique en confiant des tâches à un subalterne sans en discuter d'abord avec son supérieur.
- Ils nous donnent à réaliser de nouveaux projets sans tenir compte de ce que nous avons déjà à faire.

Deuxième étape

Au bout d'une trentaine de minutes, réunissez-vous avec l'autre groupe. Votre porte-parole, après avoir collé au mur les grandes feuilles de papier sur lesquelles sont inscrites les façons de faire qui vous irritent chez vos vis-à-vis, présente chaque point en commençant par les mots: « Ce qui nous irrite chez les conseillers/les fonctionnaires, c'est... » Votre compte rendu ne doit pas dépasser cinq minutes, ni être interrompu par des discussions. Le groupe qui fait son compte rendu le premier, écoute ensuite le porte-parole de l'autre groupe présenter le sien.

Troisième étape

Après avoir présenté leur compte rendu, les deux groupes retournent travailler chacun de son côté, cette fois à l'établissement d'une liste de demandes. Chacune de ces demandes doit correspondre à l'un des sujets d'irritation qui figurent sur la première liste. Ainsi, les conseillers pourraient demander aux fonctionnaires de présenter, pour tous les projets dont le conseil les a chargé, des rapports réguliers sur l'état d'avancement des travaux. Cette demande correspondrait au grief selon lequel il est rare que les fonctionnaires tiennent les conseillers informés de l'évolution de projets importants. Par ailleurs, les fonctionnaires pourraient demander que les conseillers qui veulent faire exécuter des tâches par des subalternes obtiennent d'abord l'assentiment du supérieur. Cette demande correspondrait au grief selon lequel les conseillers ont tendance à contourner la voie hiérarchique. Comme les sujets d'irritation, les demandes sont inscrites sur de grandes feuilles de papier. Cette étape devrait prendre une trentaine de minutes.

Quatrième étape

La demi-heure écoulée, réunissez-vous de nouveau avec l'autre groupe. Il appartient d'abord aux conseillers de coller au mur leurs grandes feuilles de papier et de présenter leur liste de demandes, pendant que les fonctionnaires se contentent d'écouter. Les rôles sont ensuite inversés. Chaque groupe à chargé l'un de ses membres de noter mot pour mot toutes les demandes qui lui sont faites. Cette étape devrait prendre une dizaine de minutes.

Cinquième étape

Après avoir présenté leurs demandes, les deux groupes se séparent pour aller préparer les réponses qu'ils vont faire à chacune des demandes que leurs vis-à-vis leur ont communiquées. Vous disposez à cette fin d'une trentaine de minutes. Commencez chacune de vos réponses de l'une des façons suivantes:

1. Il nous sera facile de le faire (ce que vous nous demandez) en ... (expliquez comment vous comptez vous y prendre pour satisfaire la demande).
2. Nous serions disposés à le faire (ce que vous nous demandez) si, de votre côté, vous étiez prêts à ... (décrivez ce que vous voulez de l'autre groupe en retour).
3. Nous ne pouvons pas le faire (ce que vous nous demandez) parce que ... (expliquez pourquoi il est impossible ou inapproprié de faire ce que vous demande l'autre groupe).

Sixième étape

Lorsque vous avez fini d'inscrire vos réponses aux demandes qui vous ont été faites, réunissez-vous une fois encore avec l'autre groupe. À tour de rôle, les deux groupes présentent leurs réponses au moyen des grandes feuilles collées au mur. Soyez prêts à discuter des raisons qui sous-tendent chacune de vos réponses.

11.6 Discussion dirigée: L'ÉVALUATION DES FONCTIONNAIRES

Durée: 75 minutes

Objectif

Le présent exercice encourage les participants à se communiquer le fruit de leur expérience en matière d'évaluation du rendement des fonctionnaires.

Déroulement

Invitez tous les membres du groupe à participer activement à une discussion sur les différents moyens dont un conseil peut se servir pour évaluer le rendement des fonctionnaires de l'administration municipale.

Choisissez quatre animateurs parmi les membres du groupe. Demandez-leur de diriger la discussion sur l'une des séries de questions suivantes:

1. Quels fonctionnaires municipaux sont évalués par votre conseil? Y en a-t-il d'autres que le conseil devrait évaluer? Lesquels?
2. À quelle fréquence ces évaluations sont-elles effectuées? À quelle fréquence devraient-elles l'être? La fréquence devrait-elle différer selon les fonctionnaires? Devrait-elle différer suivant que le conseil est satisfait ou non du comportement des fonctionnaires?
3. Quels critères votre conseil utilise-t-il pour évaluer le rendement des fonctionnaires? Si vous deviez fixer des critères généraux, quels seraient-ils? (Les réponses sont inscrites sur de grandes feuilles de papier).
4. Dans quelle mesure êtes-vous satisfait des résultats des évaluations auxquelles vous avez participé à titre de conseiller? Qu'est-ce que vous avez très bien réussi? Comment expliquez-vous ces succès? Qu'est-ce qui n'a pas bien fonctionné? Comment expliquez-vous ces résultats décevants? Qu'est-ce qu'il faudrait faire différemment la prochaine fois?

Invitez les animateurs à se présenter devant le groupe dans l'ordre indiqué ci-dessus. Demandez-leur de poser toutes les questions qui leur ont été communiquées, et de poser en outre toute question supplémentaire (exploratoire) qui permettrait à leur avis de développer un point ou d'encourager l'expression d'autres opinions. Incitez-les, pour faire avancer la discussion, à commencer leurs questions par des mots d'interrogation comme *qui, quoi, où, quand, comment, pourquoi*.

Avant d'entamer la discussion, rappelez aux animateurs qu'ils doivent planifier leur temps (une quinzaine de minutes par série de questions). Vous agirez vous-même comme responsable de la gestion du temps.

J'ai six honnêtes serviteurs (Tout mon savoir, je le tiens d'eux);

*Ils se nomment Qui, Quoi, Où, Quand, Comment, Pourquoi.
- Rudyard Kipling*

11.7 EXERCICE DE TRANSFERT DES CONNAISSANCES

Durée: 30 à 45 minutes

Objectif

Le présent exercice devrait aider les participants à transférer les connaissances acquises pendant l'atelier dans leurs activités réelles comme représentants élus. Il vise principalement à susciter des attentes, des plans réalistes et des engagements personnels. Certains échanges sont encouragés entre les participants, mais ceux-ci travaillent individuellement la plupart du temps.

Un large fossé sépare la connaissance de la pratique

On s'entend généralement pour dire que la formation vise à améliorer les façons de faire des gens, grâce à l'apprentissage de méthodes plus efficaces. En fait, le succès de la formation peut être mesuré au degré de croissance personnelle et de changement survenant chez l'apprenant aussi bien pendant la formation qu'après celle-ci.

Les séances de formation sont rarement aussi efficaces que le souhaiteraient les formateurs, surtout si elles ne durent que quelques heures. L'enthousiasme du moment s'estompe rapidement lorsque les participants retrouvent leurs vieilles habitudes de travail et doivent affronter la résistance de leurs collègues qui, eux, n'ont bénéficié d'aucune formation.

Les engagements pris à l'égard du changement personnel et de l'acquisition de connaissances au terme d'un atelier peuvent aider les participants à surmonter aussi bien leur propre résistance à l'apprentissage que celle de leur milieu de travail. Grâce à quelques exercices simples de planification, un formateur d'expérience peut amener les participants à réaliser une transition harmonieuse entre l'univers des connaissances et celui de la pratique. Le temps consacré au transfert des connaissances peut transformer une courte sensibilisation à quelques idées intéressantes en une expérience susceptible de modifier le cours d'une vie.

Déroulement

Prenez au moins 30 minutes pour attirer l'attention des participants sur les apprentissages importants qu'ils ont réalisé tout au long de l'atelier et incitez-les à appliquer leurs nouvelles connaissances dans le cadre de leurs activités courantes comme conseillers. Accordez-leur d'abord une quinzaine de minutes pour remplir, individuellement, le court questionnaire apparaissant à la page suivante sur le transfert des connaissances.

Pour clore l'atelier, invitez chaque participant à communiquer brièvement au reste du groupe deux ou trois points qu'il compte modifier dans son rôle de bâtisseur au sein du conseil municipal.

QUESTIONNAIRE SUR LE TRANSFERT DES CONNAISSANCES

Réfléchissez pendant quelques minutes à votre rôle comme bâtisseur, aux nouvelles idées qui vous ont été présentées dans le cadre du présent atelier, de même qu'à ce que vous ressentez au sujet de ces idées. Rédigez ensuite une ou deux phrases, dans l'espace prévu ci-dessous, pour décrire une découverte intéressante que vous avez faite à propos de vous-même pendant l'atelier.

À la lumière de ce que vous avez appris sur vous-même et des nombreuses possibilités de changement explorées au cours de l'atelier, indiquez ci-dessous deux ou trois modifications que vous comptez apporter à la façon dont vous vous acquittez de votre rôle de bâtisseur au sein du conseil municipal.

1.

2.

3.

Enfin, quels obstacles prévoyez-vous devoir surmonter, aussi bien sur le plan personnel que dans votre milieu de travail, lorsque vous vous efforcerez de réaliser les changements souhaités? Quelles mesures prendrez-vous pour supprimer ou atténuer ces obstacles?

Obstacles	Mesures à prendre pour supprimer ou atténuer ces obstacles
-----------	--

- | | |
|----|----|
| 1. | 1. |
| 2. | 2. |
| 3. | 3. |

***Celui qui peut acquérir des connaissances
peut aussi les mettre en pratique***