

# **BOITE A OUTILS I**

## **Renforcement des capacités des collectivités locales**

préparée par le Centre d'Expertise  
sur la Réforme de l'Administration locale

Conseil de l'Europe

Edition anglaise :

Toolkit I – Capacity-Building for Local Government

Toute demande de reproduction ou de traduction de tout ou d'une partie du document doit être adressée à la Division de l'information publique et des publications, Direction de la communication (F-67075 Strasbourg ou [publishing@coe.int](mailto:publishing@coe.int)). Toute autre correspondance relative à cette publication doit être adressée au Centre d'Expertise sur la Réforme de l'Administration locale, Direction des institutions démocratiques).

Couverture : Service de production des documents et publications (SPDP)  
Mise en pages : Conseil de l'Europe

Conseil de l'Europe  
F-67075 Strasbourg Cedex

© Conseil de l'Europe, septembre 2008  
Imprimé dans les ateliers du Conseil de l'Europe

## **BOÎTE A OUTILS**

### **« PROGRAMMES DE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS DES COLLECTIVITÉS LOCALES »**

Cette Boîte à outils a été tout particulièrement développée pour les associations nationales de collectivités locales d'Europe de l'Est. Elle s'inspire néanmoins des programmes de renforcement des capacités mis en œuvre dans plusieurs Etats membres et présentera un intérêt pour tout Etat membre désireux de renforcer les capacités de ses collectivités locales.

Le Conseil de l'Europe aspire à ce que tous ses Etats membres disposent d'une administration locale véritablement démocratique. C'est là notre défi. L'Organisation veut amener chaque association nationale à employer un éventail de programmes de renforcement des capacités pour élever les normes de performance dans chaque collectivité locale.

Une bonne administration locale ne suppose pas simplement de mettre en place le cadre légal, politique et institutionnel adapté. Il s'agit également de renforcer activement les capacités des collectivités locales - notamment la compréhension, les compétences, ainsi que l'aptitude et le désir d'apprendre. Cadre et capacités - ce sont là deux éléments indissociables. C'est pour cette raison que le Conseil de l'Europe a mis en place un service de renforcement des capacités des collectivités locales parallèlement à ses programmes d'assistance législative.

Au cours des dernières années, de nombreux Etats membres ont élaboré des programmes innovants de renforcement des capacités. Pourquoi ne pas s'en inspirer, les adapter et les partager plus largement ? Chaque Etat membre présente des pratiques d'excellence. Pourquoi ne pas les identifier, les diffuser sous forme d'études de cas, y recourir en tant que vecteur de formation et inviter d'autres collectivités locales à découvrir ce qu'elles peuvent en apprendre ?

Ces programmes ont un impact. Mais certains s'avèrent plus complexes que d'autres. Les associations nationales auront peut-être besoin d'aide pour une première mise en œuvre. A cet effet, le Conseil de l'Europe et d'autres organisations internationales sont habituellement en mesure de prêter assistance.

Une administration locale efficace nécessite un bon leadership et une bonne gestion stratégique, des offres de service de qualité, ainsi qu'une véritable participation de la population. Cette boîte à outils réunit certains des programmes de renforcement des capacités en la matière que le Conseil de l'Europe a adaptés et pilotés. Ils sont également accessibles sur le site web du Conseil de l'Europe.

Cette boîte à outils est la première d'une série. Il existe bien d'autres programmes de ce type que les Etats membres et organisations internationales ont jugés utiles et que le Conseil de l'Europe s'efforcera d'identifier et de développer.

Philip Blair  
Directeur des Institutions démocratiques  
Conseil de l'Europe  
Strasbourg



## TABLE OF CONTENTS

<b>INTRODUCTION A LA BOÎTE A OUTILS « RENFORCEMENT DES CAPACITÉS »</b> .....	5
<b>SECTION 1 : APPROCHE DU CONSEIL DE L'EUROPE EN MATIÈRE DE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS</b>	
I. Charte européenne de l'autonomie locale.....	11
II. L'environnement politique : mettre en place une administration locale démocratique et efficace.....	21
III. Modèle pour une réforme de l'administration locale .....	29
<b>SECTION 2 : STRATEGIE NATIONALE DE FORMATION DES COLLECTIVITÉS LOCALES</b>	
I. Note explicative .....	41
II. Vers des stratégies nationales de formation des collectivités locales en Europe du Sud-est et dans le Caucase .....	45
III. Analyse des besoins de formation : principes et méthodes.....	57
IV. Analyse des besoins de formation : exemple de questionnaire à l'intention des collectivités locales.....	63
V. Analyse des besoins de formation : exemples de questions pour un entretien ou une table ronde .....	75
<b>SECTION 3 : LEADERSHIP</b>	
I. Note explicative.....	81
II. Cadre de référence pour une collectivité locale démocratique et efficace.....	85
III. Profil d'un élu.....	99
IV. L'atelier de leadership.....	111
V. Programme de renforcement des capacités de leadership .....	117
VI. Evaluation par les pairs des capacités de leadership : modèle d'évaluation	125
VII. Formulaire et questionnaire d'auto-évaluation .....	127
<b>SECTION 4 : PRESTATION DE SERVICES</b>	
I. Note explicative.....	137
II. Programme de pratiques d'excellence .....	141
III. Livret modèle pour un Programme de pratiques d'excellence .....	149
<b>SECTION 5 : LA PARTICIPATION AU NIVEAU DES COLLECTIVITES LOCALES</b>	
I. Note explicative.....	163
II. La participation citoyenne: Valeurs et principes fondamentaux .....	167
III. La participation citoyenne et les facteurs qui influent sur elle .....	175
IV. La participation citoyenne: état des lieux .....	179
V. La participation citoyenne: Plan d'action type .....	195
VI. Indicateurs et techniques d'évaluation destinés aux « Projets pilotes » de participation citoyenne.....	199



## **INTRODUCTION A LA BOÎTE A OUTILS « RENFORCEMENT DES CAPACITÉS »**

Cette boîte à outils a été créée pour renforcer les capacités des collectivités locales – les rendre plus efficaces et plus démocratiques.

La boîte à outils regroupe un ensemble d'outils et de concepts que le Conseil de l'Europe et ses partenaires ont tiré d'une vaste expérience européenne dans le domaine de la réforme de l'autonomie locale et qui ont été adaptés pour être utilisés plus particulièrement dans les pays d'Europe de l'Est. Les outils soutiendront les programmes de renforcement des capacités qui visent à améliorer les compétences des fonctionnaires et des élus locaux et le leadership collectif des collectivités locales. Chaque outil peut être extrait pour être utilisé dans un programme spécifique.

L'objectif est de mettre ces outils à la disposition de toutes les associations nationales de collectivités locales et d'autres organisations nationales et internationales de manière à en promouvoir un usage plus large. Les associations nationales et les organismes de formation en particulier sont invités à identifier le ou les outils qu'ils estiment pertinents pour répondre aux besoins actuels en matière de renforcement des capacités, et à les utiliser comme il convient. Ils auront peut être à cœur de rechercher l'assistance de partenaires compétents pour mettre en œuvre ces programmes.

Cette boîte à outils contient deux types de documents: a) un concept, et b) un modèle. Le *concept* présente la réflexion et la méthodologie qui sous-tendent un outil ou une activité de renforcement des capacités. Le *modèle* propose un outil largement utilisable, nécessitant toutefois des aménagements en fonction des circonstances particulières.

Cette boîte à outils<sup>1</sup> est disponible sur le site web du Conseil de l'Europe à l'adresse suivante: <http://www.coe.int/local>

En voici le sommaire :

- **Introduction à la boîte à outils de renforcement des capacités**
- **Section 1 : Approche du Conseil de l'Europe en matière de renforcement des capacités**
- **Section 2 : Stratégie nationale de formation pour les collectivités locales**
- **Section 3 : Leadership**
- **Section 4 : Prestation de services**
- **Section 5 : La participation au niveau des collectivités locales**

---

1. Ce document est une traduction de la version anglaise, publiée en 2005, mais n'inclut pas les études de cas qui figurent dans la version anglaise.

Ces outils ne sont pas nécessairement simples d'emploi de prime abord ; en effet, certains (par ex. le cadre de référence pour une collectivité locale démocratique et efficace) peuvent présenter un risque s'ils ne sont pas correctement employés. Le Conseil de l'Europe et d'autres organisations nationales et internationales ont accès à l'expertise et, sous réserve des ressources disponibles, seront enclins à fournir une assistance. Les associations nationales doivent chercher à renforcer leur propre aptitude à gérer un éventail de programmes recourant à ces outils. C'est le signe de la durabilité.

Cette boîte à outils est la première d'une série. De nombreux outils et études de cas de cet ordre ont été développés par les collectivités locales et des organisations nationales et internationales de l'Europe entière. L'objectif est de constituer un fond documentaire éprouvé (accrédité au besoin), de l'adapter si nécessaire et de le mettre à disposition dans les prochaines boîtes à outils. Ce fond documentaire peut aborder des domaines politiques tels que la gestion financière, la gestion des performances et l'éthique publique, par exemple. La communauté internationale est invitée à coopérer dans le cadre de son utilisation. Cette démarche devrait permettre d'éviter les redondances ou de « réinventer la roue ». Les investissements dans l'administration locale n'en seront que plus efficaces.

Le Conseil de l'Europe et ses partenaires offriront l'occasion de procéder au plan local à un échange d'expériences sur l'utilisation de ces outils et d'élaborer des normes et pratiques d'excellence régionales adaptées.

Trois documents figurant dans la Section I dépeignent le contexte de la publication de cette boîte à outils :

<p><i>La Charte européenne de l'autonomie locale (voir le site web du CdE)</i></p>	<p>La Charte établit les fondements de la mise en œuvre d'une administration locale démocratique et efficace. Elle a été adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe et ouverte à la signature des Etats membres en 1985.</p> <p>La Charte énonce les principes fondamentaux des collectivités locales sous-tendant les recommandations du Comité des Ministres. Leur mise en œuvre est contrôlée par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux. Ils fournissent aux ministères responsables des collectivités locales de même qu'aux associations nationales de collectivités locales un cadre de référence pour mesurer leurs progrès respectifs. La boîte à outils viendra soutenir la mise en œuvre de la Charte européenne.</p>
<p><i>L'environnement politique : mettre en place une administration locale démocratique et efficace</i></p>	<p>Ce concept établit un cadre pour l'approche du Conseil de l'Europe en matière de renforcement des capacités. Il réunit les approches de la création du cadre institutionnel et législatif adéquat pour l'administration locale et le renforcement des capacités des collectivités locales leur permettant d'agir effectivement et efficacement dans ce cadre. La boîte à outils aidera à développer cette capacité.</p>
<p><i>Modèle pour une réforme de l'administration locale</i></p>	<p>Ce modèle énumère les principaux problèmes auxquels est confrontée l'administration locale des pays en transition et propose des objectifs afin de relever ce défi. Il offre aux ministères responsables des collectivités locales de même qu'aux associations nationales de collectivités locales les bases pour l'élaboration de programmes de travail et de plans d'action nationaux pour rendre l'administration locale vraiment démocratique. Cette boîte à outils contribuera à leur mise en œuvre.</p>



# **SECTION 1**

## **APPROCHE DU CONSEIL DE L'EUROPE EN MATIÈRE DE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS**

- I. Charte européenne de l'autonomie locale
- II. L'environnement politique : mettre en place une administration locale démocratique et efficace
- III. Modèle pour une réforme de l'administration locale



## **SECTION 1 – I.**

### **Approche en matière de renforcement des capacités**

#### **CHARTRE EUROPEENNE DE L'AUTONOMIE LOCALE**

##### **Préambule**

Les Etats membres du Conseil de l'Europe, signataires de la présente Charte,

Considérant que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun;

Considérant qu'un des moyens par lesquels ce but sera réalisé est la conclusion d'accords dans le domaine administratif;

Considérant que les collectivités locales sont l'un des principaux fondements de tout régime démocratique;

Considérant que le droit des citoyens de participer à la gestion des affaires publiques fait partie des principes démocratiques communs à tous les Etats membres du Conseil de l'Europe;

Convaincus que c'est au niveau local que ce droit peut être exercé le plus directement;

Convaincus que l'existence de collectivités locales investies de responsabilités effectives permet une administration à la fois efficace et proche du citoyen;

Conscients du fait que la défense et le renforcement de l'autonomie locale dans les différents pays d'Europe représentent une contribution importante à la construction d'une Europe fondée sur les principes de la démocratie et de la décentralisation du pouvoir;

Affirmant que cela suppose l'existence de collectivités locales dotées d'organes de décision démocratiquement constitués et bénéficiant d'une large autonomie quant aux compétences, aux modalités d'exercice de ces dernières et aux moyens nécessaires à l'accomplissement de leur mission,

Sont convenus de ce qui suit:

## **Article 1**

Les Parties s'engagent à se considérer comme liées par les articles suivants de la manière et dans la mesure prescrites par l'article 12 de cette Charte.

## **Partie I**

### **Article 2 – Fondement constitutionnel et légal de l'autonomie locale**

Le principe de l'autonomie locale doit être reconnu dans la législation interne et, autant que possible, dans la Constitution.

### **Article 3 – Concept de l'autonomie locale**

- 1 Par autonomie locale, on entend le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques.
- 2 Ce droit est exercé par des conseils ou assemblées composés de membres élus au suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel et pouvant disposer d'organes exécutifs responsables devant eux. Cette disposition ne porte pas préjudice au recours aux assemblées de citoyens, au référendum ou à toute autre forme de participation directe des citoyens là où elle est permise par la loi.

### **Article 4 – Portée de l'autonomie locale**

- 1 Les compétences de base des collectivités locales sont fixées par la Constitution ou par la loi. Toutefois, cette disposition n'empêche pas l'attribution aux collectivités locales de compétences à des fins spécifiques, conformément à la loi.
- 2 Les collectivités locales ont, dans le cadre de la loi, toute latitude pour exercer leur initiative pour toute question qui n'est pas exclue de leur compétence ou attribuée à une autre autorité.
- 3 L'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber, de préférence, aux autorités les plus proches des citoyens. L'attribution d'une responsabilité à une autre autorité doit tenir compte de l'ampleur et de la nature de la tâche et des exigences d'efficacité et d'économie.

- 4 Les compétences confiées aux collectivités locales doivent être normalement pleines et entières. Elles ne peuvent être mises en cause ou limitées par une autre autorité, centrale ou régionale, que dans le cadre de la loi.
- 5 En cas de délégation des pouvoirs par une autorité centrale ou régionale, les collectivités locales doivent jouir, autant qu'il est possible, de la liberté d'adapter leur exercice aux conditions locales.
- 6 Les collectivités locales doivent être consultées, autant qu'il est possible, en temps utile et de façon appropriée, au cours des processus de planification et de décision pour toutes les questions qui les concernent directement.

#### **Article 5 – Protection des limites territoriales des collectivités locales**

Pour toute modification des limites territoriales locales, les collectivités locales concernées doivent être consultées préalablement, éventuellement par voie de référendum là où la loi le permet.

#### **Article 6 – Adéquation des structures et des moyens administratifs aux missions des collectivités locales**

- 1 Sans préjudice de dispositions plus générales créées par la loi, les collectivités locales doivent pouvoir définir elles-mêmes les structures administratives internes dont elles entendent se doter, en vue de les adapter à leurs besoins spécifiques et afin de permettre une gestion efficace.
- 6 Le statut du personnel des collectivités locales doit permettre un recrutement de qualité, fondé sur les principes du mérite et de la compétence; à cette fin, il doit réunir des conditions adéquates de formation, de rémunération et de perspectives de carrière.

#### **Article 7 – Conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local**

- 1 Le statut des élus locaux doit assurer le libre exercice de leur mandat.
- 2 Il doit permettre la compensation financière adéquate des frais entraînés par l'exercice du mandat ainsi que, le cas échéant, la compensation financière des gains perdus ou une rémunération du travail accompli et une couverture sociale correspondante.

- 3 Les fonctions et activités incompatibles avec le mandat d'élu local ne peuvent être fixées que par la loi ou par des principes juridiques fondamentaux.

#### **Article 8 – Contrôle administratif des actes des collectivités locales**

- 1 Tout contrôle administratif sur les collectivités locales ne peut être exercé que selon les formes et dans les cas prévus par la Constitution ou par la loi.
- 2 Tout contrôle administratif des actes des collectivités locales ne doit normalement viser qu'à assurer le respect de la légalité et des principes constitutionnels. Le contrôle administratif peut, toutefois, comprendre un contrôle de l'opportunité exercé par des autorités de niveau supérieur en ce qui concerne les tâches dont l'exécution est déléguée aux collectivités locales.
- 3 Le contrôle administratif des collectivités locales doit être exercé dans le respect d'une proportionnalité entre l'ampleur de l'intervention de l'autorité de contrôle et l'importance des intérêts qu'elle entend préserver.

#### **Article 9 – Les ressources financières des collectivités locales**

- 1 Les collectivités locales ont droit, dans le cadre de la politique économique nationale, à des ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences.
- 2 Les ressources financières des collectivités locales doivent être proportionnées aux compétences prévues par la Constitution ou la loi.
- 3 Une partie au moins des ressources financières des collectivités locales doit provenir de redevances et d'impôts locaux dont elles ont le pouvoir de fixer le taux, dans les limites de la loi.
- 4 Les systèmes financiers sur lesquels reposent les ressources dont disposent les collectivités locales doivent être de nature suffisamment diversifiée et évolutive pour leur permettre de suivre, autant que possible dans la pratique, l'évolution réelle des coûts de l'exercice de leurs compétences.

- 5 La protection des collectivités locales financièrement plus faibles appelle la mise en place de procédures de péréquation financière ou des mesures équivalentes destinées à corriger les effets de la répartition inégale des sources potentielles de financement ainsi que des charges qui leur incombent. De telles procédures ou mesures ne doivent pas réduire la liberté d'option des collectivités locales dans leur propre domaine de responsabilité.
- 6 Les collectivités locales doivent être consultées, d'une manière appropriée, sur les modalités de l'attribution à celles-ci des ressources redistribuées.
- 7 Dans la mesure du possible, les subventions accordées aux collectivités locales ne doivent pas être destinées au financement de projets spécifiques. L'octroi de subventions ne doit pas porter atteinte à la liberté fondamentale de la politique des collectivités locales dans leur propre domaine de compétence.
- 8 Afin de financer leurs dépenses d'investissement, les collectivités locales doivent avoir accès, conformément à la loi, au marché national des capitaux.

#### **Article 10 – Le droit d'association des collectivités locales**

- 1 Les collectivités locales ont le droit, dans l'exercice de leurs compétences, de coopérer et, dans le cadre de la loi, de s'associer avec d'autres collectivités locales pour la réalisation de tâches d'intérêt commun.
- 2 Le droit des collectivités locales d'adhérer à une association pour la protection et la promotion de leurs intérêts communs et celui d'adhérer à une association internationale de collectivités locales doivent être reconnus dans chaque Etat.
- 3 Les collectivités locales peuvent, dans des conditions éventuellement prévues par la loi, coopérer avec les collectivités d'autres Etats.

#### **Article 11 – Protection légale de l'autonomie locale**

Les collectivités locales doivent disposer d'un droit de recours juridictionnel afin d'assurer le libre exercice de leurs compétences et le respect des principes d'autonomie locale qui sont consacrés dans la Constitution ou la législation interne.

## **Partie II – Dispositions diverses**

### **Article 12 – Engagements**

- 1 Toute Partie s'engage à se considérer comme liée par vingt au moins des paragraphes de la partie I de la Charte dont au moins dix sont choisis parmi les paragraphes suivants:
  - article 2,
  - article 3, paragraphes 1 et 2,
  - article 4, paragraphes 1, 2 et 4,
  - article 5,
  - article 7, paragraphe 1,
  - article 8, paragraphe 2,
  - article 9, paragraphes 1, 2 et 3,
  - article 10, paragraphe 1,
  - article 11.
- 2 Chaque Etat contractant, au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation, notifie au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe les paragraphes choisis conformément à la disposition du paragraphe 1 du présent article.
- 3 Toute Partie peut, à tout moment ultérieur, notifier au Secrétaire Général qu'elle se considère comme liée par tout autre paragraphe de la présente Charte, qu'elle n'avait pas encore accepté conformément aux dispositions du paragraphe 1 du présent article. Ces engagements ultérieurs seront réputés partie intégrante de la ratification, de l'acceptation ou de l'approbation de la Partie faisant la notification et porteront les mêmes effets dès le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de réception de la notification par le Secrétaire Général.

### **Article 13 – Collectivités auxquelles s'applique la Charte**

Les principes d'autonomie locale contenus dans la présente Charte s'appliquent à toutes les catégories de collectivités locales existant sur le territoire de la Partie. Toutefois, chaque Partie peut, au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation, désigner les catégories de collectivités locales ou régionales auxquelles elle entend limiter le champ d'application ou qu'elle entend exclure du champ d'application de la présente Charte. Elle peut également inclure d'autres catégories de collectivités locales ou régionales dans le champ d'application de la Charte par voie de notification ultérieure au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

#### **Article 14 – Communication d'informations**

Chaque Partie transmet au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe toute information appropriée relative aux dispositions législatives et autres mesures qu'elle a prises dans le but de se conformer aux termes de la présente Charte.

#### **Partie III**

#### **Article 15 – Signature, ratification, entrée en vigueur**

- 1 La présente Charte est ouverte à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe. Elle sera soumise à ratification, acceptation ou approbation. Les instruments de ratification, d'acceptation ou d'approbation seront déposés près le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.
- 2 La présente Charte entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date à laquelle quatre Etats membres du Conseil de l'Europe auront exprimé leur consentement à être liés par la Charte, conformément aux dispositions du paragraphe précédent.
- 3 Pour tout Etat membre qui exprimera ultérieurement son consentement à être lié par la Charte, celle-ci entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date du dépôt de l'instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation.

#### **Article 16 – Clause territoriale**

- 1 Tout Etat peut, au moment de la signature ou au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, désigner le ou les territoires auxquels s'appliquera la présente Charte.
- 2 Tout Etat peut, à tout autre moment par la suite, par une déclaration adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, étendre l'application de la présente Charte à tout autre territoire désigné dans la déclaration. La Charte entrera en vigueur à l'égard de ce territoire le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de réception de la déclaration par le Secrétaire Général.

- 3 Toute déclaration faite en vertu des deux paragraphes précédents pourra être retirée, en ce qui concerne tout territoire désigné dans cette déclaration, par notification adressée au Secrétaire Général. Le retrait prendra effet le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de six mois après la date de réception de la notification par le Secrétaire Général.

#### **Article 17 – Dénonciation**

- 1 Aucune Partie ne peut dénoncer la présente Charte avant l'expiration d'une période de cinq ans après la date à laquelle la Charte est entrée en vigueur en ce qui la concerne. Un préavis de six mois sera notifié au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe. Cette dénonciation n'affecte pas la validité de la Charte à l'égard des autres Parties sous réserve que le nombre de celles-ci ne soit jamais inférieur à quatre.
- 2 Toute Partie peut, conformément aux dispositions énoncées dans le paragraphe précédent, dénoncer tout paragraphe de la partie I de la Charte qu'elle a accepté, sous réserve que le nombre et la catégorie des paragraphes auxquels cette Partie est tenue restent conformes aux dispositions de l'article 12, paragraphe 1. Toute Partie qui, à la suite de la dénonciation d'un paragraphe, ne se conforme plus aux dispositions de l'article 12, paragraphe 1, sera considérée comme ayant dénoncé également la Charte elle-même.

#### **Article 18 – Notifications**

Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe notifie aux Etats membres du Conseil:

- a toute signature;
- b le dépôt de tout instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation;
- c toute date d'entrée en vigueur de la présente Charte, conformément à son article 15;
- d toute notification reçue en application des dispositions de l'article 12, paragraphes 2 et 3;
- e toute notification reçue en application des dispositions de l'article 13;
- f tout autre acte, notification ou communication ayant trait à la présente Charte.

En foi de quoi, les soussignés, dûment autorisés à cet effet, ont signé la présente Charte.

Fait à Strasbourg, le 15 octobre 1985, en français et en anglais, les deux textes faisant également foi, en un seul exemplaire qui sera déposé dans les archives du Conseil de l'Europe. Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe en communiquera copie certifiée conforme à chacun des Etats membres du Conseil de l'Europe.



## **SECTION 1 – II.**

### **Approche en matière de renforcement des capacités**

#### **L'ENVIRONNEMENT POLITIQUE :**

#### **METTRE EN PLACE UNE ADMINISTRATION LOCALE DÉMOCRATIQUE ET EFFICACE**

##### **Démocratie locale – jusqu'à un certain point seulement**

Il est vrai que pendant les premières phases de transition, l'accent est mis sur la création d'un gouvernement national puissant. Cette étape est nécessaire autant pour mettre en place les organes appropriés de l'Etat dans un nouvel environnement politique, économique et social, que pour gérer les pressions pour ou contre le changement. L'instauration de la primauté du droit, la réforme judiciaire, une véritable administration publique, les droits de l'homme et un Parlement efficace doivent figurer au rang des priorités essentielles.

Mais une fois le gouvernement national en place, le développement de la démocratie locale est crucial afin d'éviter les tendances à l'autoritarisme et de mieux satisfaire aux besoins de la population locale. Une administration locale efficace et démocratique assure de meilleurs services publics locaux et donne réellement voix au chapitre aux citoyens dans les services dont ils bénéficient et la manière dont ils sont régis. En d'autres termes, les personnes au pouvoir au niveau local sont amenés à rendre compte à leurs administrés plutôt qu'au gouvernement central.

Toutefois dans plusieurs pays en transition, le développement de la démocratie locale ne s'est fait que dans une certaine mesure. Les compétences ont été transférées mais de manière insuffisante dans certains cas ou sans les ressources nécessaires. Les services publics sont assurés, mais pas toujours dans le respect des normes auxquelles a droit la population locale. Le leadership local est présent, mais n'est pas toujours sensible aux besoins des citoyens locaux. Ces derniers sont habilités à voter, mais n'ont pas davantage voix au chapitre.

##### **Une vision de la démocratie locale**

Le développement d'une administration locale démocratique et efficace constitue un changement fondamental par rapport aux anciens modes de gouvernance. Pour poursuivre dans cette voie, les citoyens doivent avoir une vision de ce que peut être une véritable démocratie locale.

On entend par démocratie locale que les collectivités locales assurent un véritable leadership pour leurs communautés. Elles œuvrent avec la société

civile pour introduire des projets conjoints, développer des plans à plus long terme pour leur communauté et relever les défis du futur. Elles s'attachent à produire des résultats susceptibles d'améliorer la qualité de vie de la population locale. Elles fournissent des services publics conformes aux normes reconnues et satisfaisant aux besoins des citoyens.

La démocratie locale suppose l'engagement de la population auprès de son administration locale non seulement lors des scrutins, mais aussi dans la définition des priorités, la conception des services publics et les décisions y afférentes. Les projets menés par l'administration locale sont compris par les citoyens, qui se félicitent de leur réalisation. Ces derniers sont habilités à demander à l'administration locale de rendre des comptes quant à l'accomplissement de ces projets et à l'utilisation des ressources.

La démocratie locale suppose que la population locale soit représentée par des hommes et des femmes qui aspirent eux-mêmes à cette vision, qui ont une bonne compréhension du fonctionnement des pouvoirs publics nationaux et locaux, qui se préoccupent des besoins de ceux qui les ont élus, qui savent communiquer et encourager une plus large participation démocratique.

Le personnel des collectivités locales doit être fier d'exercer dans le service public, formé pour accomplir un travail de qualité et aspirant à une carrière intéressante dans l'administration.

Les ministres et fonctionnaires doivent également partager cette vision. Leur volonté et leurs compétences déterminent la qualité du cadre législatif et le caractère constructif de leurs relations de travail avec les collectivités locales et leurs associations.

Cette vision de la démocratie locale doit être établie dans une stratégie sur laquelle le gouvernement et ses partenaires s'engagent fermement.

### **Rôle de la communauté internationale**

Comment la communauté internationale aide-t-elle les Etats membres à concrétiser cette vision ? Le Conseil de l'Europe est réputé pour l'établissement de normes convenues par les Etats membres. La Charte européenne de l'autonomie locale définit les principes sous-tendant la démocratie locale et de nombreuses recommandations du Comité des ministres du Conseil de l'Europe énoncent des normes complémentaires.

Mais la route est longue et semée d'embûches pour traduire ces principes et normes dans la pratique et mener au plein épanouissement de la démocratie locale. Le Conseil de l'Europe développe des programmes pour aider ses Etats membres et les associations nationales de collectivités locales à avancer dans cette voie.

Beaucoup d'organisations internationales et nationales ont elles aussi, à leur manière, fourni une assistance. Chacune à son tour a contribué au développement de la démocratie locale. Elles ont aidé à renforcer les collectivités locales, introduit des programmes pour améliorer les services publics locaux et créé des exemples d'excellence.

Le défi consiste à s'appuyer sur les réalisations de ces organisations, à tirer les leçons des pratiques d'excellence, à développer des approches standardisées, à engager le dialogue avec toutes les collectivités locales et à assurer la durabilité à plus long terme en cas de réduction des financements extérieurs.

### **Cadre législatif**

Le Conseil de l'Europe et d'autres organisations ont aidé les Etats membres à développer la législation nécessaire en matière d'administration locale. Le Congrès des Pouvoirs locaux et régionaux a suivi la mise en œuvre de la Charte européenne et d'autres normes.

Les rapports du Congrès et des autres organisations ont facilité l'identification des problèmes, sans nécessairement mener à leur résolution.

Dans certains Etats membres, la législation est satisfaisante mais souffre d'un défaut de mise en œuvre. Dans d'autres, les avis du Conseil de l'Europe ont peut-être été ignorés, pour une raison ou une autre, et la législation reste faible ou incomplète. La volonté et la capacité des gouvernements et de leurs Parlements de transférer pleinement les compétences et les ressources à l'administration locale n'ont pas répondu aux attentes.

### **Renforcement des capacités**

Mais la création du cadre indispensable à une administration locale démocratique et efficace présente encore une autre dimension. La volonté et la capacité du gouvernement central, même si elles sont effectives, ne suffisent pas.

Une raison fréquemment avancée pour justifier le retard apporté au transfert des compétences et des ressources est l'incapacité des collectivités locales à gérer de telles responsabilités. Où est le personnel formé capable de remplir cette mission ? Les associations nationales aident-elles correctement les collectivités locales à renforcer leurs propres capacités à fournir des services publics de qualité ? Les associations nationales défendent-elles avec vigueur une administration locale forte dans le débat national ?

Les craintes du gouvernement central quant à une éventuelle fragilité des capacités locales peuvent être justifiées. Ce gouvernement doit avoir la certitude que l'administration locale fera du bon travail. Il doit avoir l'assurance que les normes fondamentales seront respectées et qu'il sera rendu compte de manière appropriée de l'utilisation de l'argent public. C'est en cela que les programmes de renforcement des capacités sont essentiels. Ils sont la contrepartie du cadre législatif.

Les associations nationales doivent disposer de la capacité à représenter l'administration locale et à assurer des services effectifs à leurs membres.

Les collectivités locales doivent avoir la capacité à attirer des élus motivés et un personnel compétent et à les former pour qu'ils fournissent des services publics locaux de qualité. Par ailleurs, elles doivent favoriser un leadership et une gestion efficaces, la participation de la population locale et le respect de normes élevées de service public.

### **Deux éléments indissociables**

La législation établit le cadre de l'administration locale ; les programmes de renforcement des capacités bâtissent les institutions indispensables à une administration locale efficace. La législation peut être parfaitement adaptée, mais sans programmes de renforcement des capacités, l'administration locale sera faible. Cela étant, ces programmes ne peuvent compenser une législation laxiste. Législation et programmes de renforcement des capacités sont deux éléments indissociables.

La formation est un aspect essentiel des programmes de renforcement des capacités. Mais si les collectivités locales ne disposent pas des compétences juridiques ou des ressources publiques permettant d'offrir des services locaux satisfaisants, la formation sera vaine. Si le personnel vit dans la crainte de perdre son emploi lors de l'élection du prochain maire parce qu'il ne bénéficie d'aucune protection juridique, la formation sera inefficace. Si le personnel recruté ne dispose pas de la compréhension et des compétences de base indispensables en raison de l'inadéquation des critères d'entrée dans la fonction publique, la formation sera gaspillée.

Des programmes de renforcement des capacités sont en mesure de compléter la formation. Il est possible d'améliorer les services publics locaux en tirant les leçons des pratiques d'excellence et en utilisant des techniques telles que les bilans des performances fondamentales. De même, des évaluations menées par des pairs sur la base d'un cadre de référence pour une collectivité locale démocratique et efficace peuvent profiter au leadership local. La participation citoyenne sera quant à elle renforcée par la création de réseaux. Des programmes de gestion des performances serviront à ancrer dans les esprits le souci d'améliorer constamment l'offre de services.

Ensemble, une bonne législation et le renforcement des capacités sont les éléments clés du soutien que les ministères responsables des collectivités locales et les associations nationales peuvent accorder aux collectivités locales, à leurs représentants élus et à leur personnel.

Les ministères veilleront à ce que législation reflète les principes de la Charte européenne de l'Autonomie locale et les normes du Conseil de l'Europe. Ils peuvent travailler avec d'autres ministères pour garantir le transfert correct des compétences et des ressources et développer une législation adéquate relative au service public.

Les associations nationales veilleront à ce que la législation réponde bien aux besoins des collectivités locales ; elles peuvent également offrir un vaste éventail de programmes de renforcement des capacités aux collectivités locales afin de les aider à assurer un leadership et des services publics locaux de haut niveau.

Avec un tel soutien, les collectivités locales elles-mêmes – leur personnel et leurs représentants élus – développeront leurs propres capacités à assurer une administration locale de qualité et à faire le meilleur usage des services rendus par les associations nationales et autres organisations nationales ou internationales.

### **Un effort commun au fil du temps ...**

Les gouvernements à eux seuls ne sont pas en mesure de développer une administration locale démocratique et efficace. Il s'agit d'un effort commun. Les gouvernements et les associations nationales de collectivités locales doivent travailler de concert à la planification et la mise en œuvre du processus. Et il appartient aux autres organisations internationales et nationales de soutenir cette action.

Le développement de la démocratie locale ne peut se faire en une fois. C'est une tâche évolutive de longue haleine. D'autres compétences peuvent être allouées aux collectivités locales à mesure que leurs capacités se renforcent. Alors qu'à l'heure actuelle, dans un État membre de l'Europe du Sud-Est, la part des dépenses d'administration locale dans le total des dépenses publiques représente environ 5%, dans d'autres, elle peut atteindre 25%.

Le développement de la démocratie locale ne signifie pas non plus que le gouvernement central est absent de l'administration locale. Il continue de prêter attention à un certain nombre de fonctions dévolues aux collectivités locales, par exemple au niveau scolaire des enfants. Il souhaitera exprimer cet intérêt en fixant des normes et des objectifs, en suivant les performances et en favorisant les améliorations.

### **...avec des priorités immédiates...**

Le développement d'une administration locale démocratique et efficace prend du temps, mais il y a toujours des priorités immédiates. Dans les zones « post-conflit » par exemple, les groupes communautaires ont besoin de vivre et de travailler ensemble. La démocratie locale suppose la participation de l'ensemble des groupes aux affaires communautaires. Les femmes et les jeunes ont un rôle essentiel à jouer. Là où ils sont exclus, la démocratie locale est moins démocratique.

Il est bien plus difficile de travailler main dans la main dans les régions où le taux de chômage atteint 50%. Les personnes sans emploi se sentent exclues de la société moderne, les revenus familiaux sont modestes et les jeunes désœuvrés sont animés de comportements antisociaux. Confrontés au chômage, les citoyens perdent confiance dans les autorités.

Mais ce n'est pas ainsi que les choses doivent se passer. La création d'emploi doit être une véritable priorité.

A titre d'exemple, les gouvernements et les collectivités locales – au besoin avec le soutien international – peuvent se polariser sur des programmes de développement économique. La formation à la gestion d'entreprises, le micro-crédit et d'autres initiatives locales permettent aux personnes de prendre ou reprendre pied sur le marché du travail. La coopération transfrontalière élargit le marché local et multiplie les opportunités d'échanges commerciaux. Les programmes municipaux de développement permettent aux collectivités locales d'exploiter les possibilités d'emploi au plan local. Les programmes publics d'emploi créent des postes à faible coût et sont profitables à la communauté. Les programmes qui attirent les investissements étrangers permettent de lancer de nouvelles idées, développent des opportunités d'emploi et améliorent le niveau de confiance.

Pour promouvoir de tels programmes, les pouvoirs centraux et locaux doivent travailler en partenariat. Les pouvoirs centraux devront réviser leurs priorités de dépenses pour évaluer l'efficacité de leur réponse aux besoins réels de leurs citoyens. Il leur appartient de supprimer les lourdeurs administratives et juridiques de manière à pouvoir répondre rapidement à ces besoins et allouer les ressources nécessaires. Il leur incombe par ailleurs de conférer aux collectivités locales le pouvoir de développer leur propre base financière.

Dans ce cas, l'administration locale doit jouir de la capacité à agir en tant que partenaire effectif du gouvernement central, pour concevoir et mettre en œuvre les programmes de développement économique locaux, exploiter le soutien des organisations locales et associer dans un effort commun les divers groupes communautaires. Alors, et alors seulement, on peut parler de « bonne » démocratie locale.

### **...reposant sur la compréhension et le professionnalisme**

Le développement d'une administration locale démocratique et efficace commence par une compréhension claire de la valeur de la démocratie locale. Une administration locale solide n'est pas une menace pour le pouvoir central. Bien au contraire, elle renforce ce dernier en permettant à la population locale de participer plus étroitement à la gouvernance et en assurant des services publics locaux plus efficaces et effectifs. Elle permet au pouvoir central de se polariser sur ses priorités et aux collectivités locales de se concentrer sur ce qu'elles font de mieux.

A cet effet, les gouvernements centraux doivent comprendre que les collectivités locales ont besoin de compétences, de personnel, de finances et d'actifs pour être efficaces.

Les associations nationales doivent être suffisamment puissantes pour travailler en partenariat avec le pouvoir central et offrir des services à forte valeur ajoutée aux collectivités locales. Ces dernières devront renforcer leurs capacités afin de mener correctement à bien les tâches qui leur sont dévolues. Les membres élus doivent avoir une vision et des compétences suffisantes pour servir pleinement les besoins de la population locale. Il faut doter le personnel de l'administration locale d'une structure professionnelle afin de lui proposer une carrière attractive dans la fonction publique et de développer sa motivation, sa compréhension et ses compétences pour qu'il fournisse des services publics locaux de haute qualité.



## **SECTION 1 – III.**

### **Approche en matière de renforcement des capacités**

#### **MODÈLE POUR UNE RÉFORME DE L'ADMINISTRATION LOCALE**

Ce modèle pour une réforme de l'administration locale énumère les principaux problèmes qui se posent à l'administration locale dans les pays en transition et suggère un certain nombre d'objectifs pour relever le défi. Il intéresse tout particulièrement les ministères responsables des collectivités locales et les associations nationales de collectivités locales et leur servira de base pour élaborer les plans d'action visant à assurer une administration locale réellement démocratique.

DÉFIS	OBJECTIFS SPÉCIFIQUES
<p><b>Comprendre l'administration locale</b></p> <p><i>La vision de ce que pourrait être l'administration locale manque souvent de clarté dans l'esprit des fonctionnaires et des élus aux niveaux national, régional et local et de la population locale. Il est difficile de parvenir à une vision commune.</i></p> <p><i>Les réformes ne sont pas intégrées dans une stratégie d'ensemble convenue.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Une administration locale solide doit être perçue comme un élément clé de la stabilité et du développement durable de la région et reconnue comme telle par tous les organes de l'État. Il convient de promouvoir un débat national sur les avantages d'un pouvoir décentralisé.</li> <li>• Une stratégie complète de décentralisation doit être développée, fondée sur une définition claire du rôle de l'administration locale et régionale partagée par l'ensemble des parties prenantes (gouvernement, parlement, collectivités locales..).</li> </ul>
<p><b>Allocation des compétences et des ressources</b></p> <p><i>L'expérience montre que la plupart des lacunes dans la législation de base ont trait aux situations suivantes :</i></p> <p><u>Responsabilités</u> <i>Répartition peu claire des responsabilités entre les administrations centrale, régionale et locale.</i></p> <p><i>Décentralisation inappropriée des fonctions liées à la mise en œuvre des politiques au plan local.</i></p> <p><i>Champ des fonctions obligatoires de l'administration locale non déterminé ou peu réaliste.</i></p>	<p>Des objectifs spécifiques sont fixés, visant à guider l'élaboration d'une nouvelle législation, y compris :</p> <p><u>Responsabilités</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Réduire les chevauchements de responsabilités et confier autant que possible aux collectivités locales des tâches exclusives ;</li> <li>• Accroître la décentralisation des responsabilités dans la prestation de services publics et de services sociaux de base au plan local ;</li> <li>• Fixer des limites claires aux tâches obligatoires, en évitant les longues listes de responsabilités « générales », supposées contraignantes dans leur ensemble;</li> <li>• Définir des normes claires de prestation de services, en cohérence avec les ressources disponibles.</li> </ul>

DÉFIS	OBJECTIFS SPÉCIFIQUES
<p><i>Ressources</i> Allocation inadéquate des ressources à l'administration locale par le gouvernement central (y compris des actifs, des finances, du personnel) menant à des mandats irréalisables et de piètres offres de services.</p> <p><i>Peu de marge de manœuvre pour lever des ressources financières au plan local et allouer les ressources disponibles.</i></p> <p><i>Déséquilibre entre les collectivités locales dans divers domaines et péréquation insuffisante (créant de grandes disparités dans le potentiel de développement et accentuant les tendances migratoires).</i></p>	<p><u>Ressources</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Veiller au transfert à l'administration locale de tous les actifs nécessaires à l'offre de services locaux.</li> <li>• Augmenter la part de l'administration locale dans les dépenses publiques, en cohérence avec leurs responsabilités.</li> <li>• Améliorer la fiscalité locale, notamment les impôts fonciers, qui doivent devenir les piliers du système, et assurer son application effective.</li> <li>• Consolider, autant que possible, les subventions affectées, afin d'élargir la marge de manœuvre et de parvenir à une meilleure efficacité dans l'allocation des ressources.</li> <li>• Relever le niveau de péréquation pour atteindre dans un délai fixé un niveau cible [au moins 80%].</li> </ul>
<p><b>Mettre en œuvre la législation</b></p> <p><i>Dans certains pays, des modifications importantes de la législation de base sur l'administration locale ne sont pas mises en œuvre ou restent inefficaces par insuffisance de volonté au plan national ou incohérence dans le cadre législatif.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mener une analyse en profondeur du cadre législatif relatif à l'administration locale afin d'identifier les éventuelles incohérences internes et souligner les changements requis dans la législation de base et sectorielle.</li> <li>• Planifier les réformes législatives de manière rationnelle et complète et les introduire par des mesures de mise en œuvre judicieuses.</li> </ul>

DÉFIS	OBJECTIFS SPÉCIFIQUES
<p><b>Structure professionnelle pour les élus et les fonctionnaires nommés</b></p> <p><i>Le statut légal des élus locaux n'encourage pas l'émergence d'une élite politique locale.</i></p> <p><i>Le statut légal du personnel de l'administration locale n'encourage pas la poursuite d'une carrière professionnelle.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Améliorer le statut des élus locaux et définir clairement ce que l'on attend d'eux.</li> <li>• Améliorer le statut professionnel des fonctionnaires de l'administration locale et définir des normes pour leur recrutement, leur formation et leur promotion.</li> </ul>
<p><b>Relations entre les autorités de l'État et l'administration locale</b></p> <p><i>L'administration d'État déconcentrée peut ne pas supporter dans la pratique le développement de l'autonomie locale.</i></p> <p><i>Une supervision administrative excessive par le pouvoir central peut laisser une marge insuffisante pour les initiatives locales ou le développement de la responsabilité/obligation de rendre compte.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Réévaluer et re-concevoir le rôle et le fonctionnement de l'administration d'État déconcentrée pour promouvoir la décentralisation.</li> <li>• Veiller à ce que les mécanismes et procédures de supervision aient une raison d'être claire et soient établis par la loi.</li> <li>• Réduire le contrôle automatique des décisions locales sans incidence au plan national et n'engendrant pas de coût élevé.</li> </ul>
<p><b>Dialogue institutionnel</b></p> <p><i>Absence de dialogue institutionnel et manque de reconnaissance de l'administration locale en tant que partenaire.</i></p> <p><i>L'Association nationale de collectivités locales peut ne pas disposer des capacités suffisantes pour entretenir un véritable dialogue avec le gouvernement.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Faciliter le renforcement d'associations nationales indépendantes de collectivités locales.</li> <li>• Développer des mécanismes de dialogue permanent pour garantir la pleine implication des représentants de l'administration locale dans le processus de réforme.</li> </ul>

DÉFIS	OBJECTIFS SPÉCIFIQUES
<p><b>Transparence et responsabilité</b></p> <p><i>Les normes en matière de transparence, de responsabilité et d'éthique publique ne sont pas élaborées.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fixer dans la loi des normes minimales de transparence et de communication avec les communautés locales.</li> <li>• Établir des normes d'éthique publique au plan local ainsi que leur processus d'application.</li> <li>• Établir des mécanismes de participation de la population locale sur des points critiques de la vie des collectivités locales.</li> <li>• Développer des processus d'audit nationaux et locaux.</li> </ul>
<p><b>Développement économique, social et environnemental local</b></p> <p><i>Le développement local affecte la qualité de vie de la population locale. Mais les collectivités locales peuvent manquer des pouvoirs nécessaires pour entreprendre les actions requises ou ne pas exploiter les pouvoirs existants. Elles peuvent aussi manquer de vision ou ne pas prendre d'initiative pour déterminer ce qu'il est possible de faire. Elles manquent peut-être aussi d'expertise.</i></p> <p><i>Le défi du développement local nécessite une approche commune de la part de l'administration locale et des autres parties prenantes. Mais la culture du travail en partenariat peut faire défaut.</i></p> <p><i>La compréhension du développement local commence par le dialogue avec la population et les organisations locales à propos de leurs besoins. Mais la communication avec la communauté locale peut s'avérer déficiente.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Encourager les collectivités locales à : <ul style="list-style-type: none"> <li>- Créer des forums locaux de représentants expérimentés des secteurs privés, publics et associatifs pour analyser les défis liés au développement local et échafauder des solutions communes ;</li> <li>- Préparer des politiques et des stratégies de développement local reposant sur l'analyse des besoins locaux, afin de mettre les énergies des participants locaux au service des programmes de développement ;</li> <li>- Travailler avec les collectivités locales et les autorités de district/régionales voisines à la préparation de stratégies et de programmes de développement régional.</li> </ul> </li> <li>• Introduire des dispositions et des mécanismes de financement permettant aux collectivités locales de jouer un rôle plus fort dans le développement local.</li> <li>• Solliciter des orientations en matière de développement économique, social et environnemental local destinées aux collectivités locales.</li> <li>• Encourager les programmes de pratiques d'excellence et la formation requise (par ex. conception et gestion de projet) pour aider les collectivités locales à améliorer leur approche du</li> </ul>

DÉFIS	OBJECTIFS SPÉCIFIQUES
	<p>développement local et apprendre des autres.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Encourager un meilleur usage des technologies d'information et de communication par les collectivités locales, en soutien du développement local.</li> </ul>
<p><b>Leadership et gestion stratégique</b></p> <p><i>La vision à long terme de la communauté et du rôle de la collectivité locale est généralement peu claire.</i></p> <p><i>Les fonctionnaires et les élus locaux ne sont pas pleinement engagés dans les activités essentielles de leur administration locale.</i></p> <p><i>La collectivité locale n'implique pas la société civile dans un partenariat pour le développement de la communauté.</i></p> <p><i>La collectivité locale ne communique pas de manière efficace au plan interne et externe.</i></p> <p><i>La collectivité locale ne recourt pas de manière efficace à la formation pour améliorer les performances.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Travailler main dans la main avec l'association nationale et fournir un soutien politique concret, des incitations financières et une assistance technique/logistique à leurs initiatives visant à : <ul style="list-style-type: none"> <li>- Évaluer le leadership et la gestion stratégique dans chaque collectivité locale par rapport à un cadre de référence convenu, et s'en servir pour élaborer un programme d'amélioration;</li> <li>- Exiger de chaque collectivité locale qu'elle élabore un plan stratégique de 3-5 ans et qu'elle en contrôle la mise en œuvre par des rapports annuels de performance établis sur la base de plans annuels ;</li> <li>- Introduire des modèles et des normes pour une gestion effective des ressources humaines et des finances dans chaque collectivité locale ;</li> <li>- Développer des stratégies de formation et de communication dans chaque collectivité locale ;</li> <li>- Faciliter le développement de partenariat entre les collectivités locales et la société civile;</li> <li>- Soutenir le développement des technologies d'information et de communication dans chaque collectivité locale.</li> </ul> </li> </ul>

DÉFIS	OBJECTIFS SPÉCIFIQUES
<p><b>Offre de services</b></p> <p><i>La qualité, quantité et accessibilité de l'offre de services varient considérablement dans un même pays et d'un pays à l'autre.</i></p> <p><i>Il n'est pas fait suffisamment usage des exemples de pratiques d'excellence pour promouvoir des améliorations déjà éprouvées.</i></p> <p><i>Les programmes systématiques visant à améliorer les performances sont rares.</i></p> <p><i>Les associations nationales ne sont pas elles-mêmes en mesure d'initier des programmes de renforcement des capacités pour les collectivités locales.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Travailler main dans la main avec l'association nationale et fournir un soutien politique concret, des incitations financières et une assistance technique/logistique à leurs initiatives visant à : <ul style="list-style-type: none"> <li>- Introduire des programmes de pratiques d'excellence en priorité dans les secteurs de services internes et externes ;</li> <li>- Explorer l'introduction d'approches innovantes d'offres de services apprises d'autres pays;</li> <li>- Introduire les bilans des performances fondamentales pour identifier les forces et les faiblesses dans des services particuliers, et s'en servir de plate-forme pour apporter des améliorations ;</li> <li>- Introduire des programmes de gestion des performances dans tous les principaux services, avec des objectifs, des indicateurs de performance et des cibles clairement établis permettant de guider l'amélioration du service.</li> </ul> </li> </ul>
<p><b>Formation</b></p> <p><i>La formation n'est pas suffisamment accessible à l'ensemble du personnel et aux représentants élus.</i></p> <p><i>La formation est souvent de piètre qualité, elle n'est pas axée sur les véritables priorités ou ne fait pas appel à des méthodologies intéressantes et attractives.</i></p> <p><i>Une bonne part de l'investissement en formation est dilapidé car les capacités existantes et les exemples de bonnes pratiques de formation sont insuffisamment exploités, en raison du turnover du personnel, par manque de coordination et de coopération entre les prestataires de formation.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fournir un soutien politique concret, des incitations financières et une assistance technique/logistique à l'Association nationale pour le développement d'une stratégie nationale de formation reposant sur une analyse complète des besoins en formation menée en collaboration avec les principales parties prenantes.</li> <li>• Contribuer à l'identification ou à l'établissement des dispositions institutionnelles appropriées pour mettre en œuvre la stratégie nationale de formation.</li> <li>• Jouer un rôle actif en veillant à ce que la stratégie nationale de formation soit utilisée pour : <ul style="list-style-type: none"> <li>- Fixer les priorités de formation ;</li> </ul> </li> </ul>

DÉFIS	OBJECTIFS SPÉCIFIQUES
<p><i>Les formateurs qualifiés sont trop peu nombreux.</i></p> <p><i>Les budgets de formation sont souvent insuffisants pour permettre un véritable impact.</i></p> <p><i>La formation est trop pilotée par l'offre et pas assez par la demande.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Développer des programmes normalisés dans les domaines clés;</li> <li>- Prendre les dispositions requises pour l'accréditation des cours, si nécessaire;</li> <li>- Aider les prestataires de formation en élevant leurs normes et en coordonnant leur approche ;</li> <li>- Veiller à la disponibilité d'un nombre suffisant de formateurs qualifiés;</li> <li>- Élargir l'éventail des méthodologies de formation en usage (par ex. recours aux médias, pratiques d'excellence, etc.);</li> <li>- Développer les capacités de formation dans chaque collectivité locale ;</li> <li>- Accroître les ressources nationales et locales consacrées à la formation ;</li> <li>- Assurer la durabilité à plus long terme de l'offre de formation.</li> </ul>
<p><b>Compréhension de la démocratie et de la participation communautaire</b></p> <p><i>Une meilleure compréhension de la démocratie locale et de la participation communautaire est indispensable tant au sein des collectivités locales que de la population locale.</i></p> <p><i>Les mécanismes de participation citoyenne sont insuffisants et le rôle de la société civile est sous-évalué.</i></p> <p><i>Le manque de clarté du cadre législatif et la sur-réglementation de certaines procédures n'encouragent pas les collectivités locales à utiliser les mécanismes existants de participation de la communauté et freinent l'innovation et l'expérimentation.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Préparer, en coopération avec l'association nationale, publier et diffuser un Guide de la démocratie locale, fixant les droits et les obligations des administrations centrale et locale et les opportunités de participation citoyenne.</li> <li>• Soutenir l'organisation de forums locaux et régionaux pour développer une compréhension commune de la participation démocratique entre les collectivités locales, les partis politiques, les ONG et les médias.</li> <li>• Encourager les collectivités locales à établir une politique de communication active, adaptée aux besoins et aux attentes de la communauté.</li> <li>• Lancer, en coopération avec l'association nationale, des programmes ciblés pour les collectivités locales afin de promouvoir les « pratiques d'excellence » en matière de participation des citoyens.</li> </ul>

DÉFIS	OBJECTIFS SPÉCIFIQUES
<p><i>La démocratie locale et la participation de la communauté au plan local ne sont pas suffisamment abordés dans les programmes d'éducation.</i></p> <p><i>Des réseaux sociaux doivent être développés.</i></p> <p><i>Le rôle des femmes et des jeunes mérite d'être davantage reconnu et renforcé.</i></p> <p><i>La communication au sein des communautés multi-ethniques est souvent défailante.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Soutenir la création de « réseaux d'apprentissage » des collectivités locales, impliqués dans l'innovation et l'expérimentation.</li> <li>• Encourager les collectivités locales à travailler avec la société civile afin de fournir des services plus efficaces à la population locale et soutenir celles qui lancent des initiatives visant à développer une vision commune à plus long terme de la communauté.</li> <li>• Promouvoir l'éducation civique dans les écoles et les universités et au moyen d'événements culturels locaux, de façon à encourager la participation.</li> <li>• Aider au développement et à la mise en œuvre de programmes de formation pour des groupes de citoyens.</li> <li>• Soutenir les ONG les plus dynamiques, notamment celles actives dans la promotion de la participation des femmes et des jeunes dans la vie politique et les décisions locales et œuvrant au développement d'une compréhension mutuelle au sein des communautés multi-ethniques.</li> </ul>
<p><b>Coopération transfrontalière</b></p> <p><u>Cadre légal</u></p> <p><i>Le cadre légal de la coopération transfrontalière entre des communautés ou des collectivités territoriales est peu clair ou inexistant.</i></p> <p><i>La conclusion d'accords transfrontaliers ou la création d'organes de coopération transfrontaliers sont soumises à autorisation préalable du pouvoir central.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ratifier la Convention-cadre européenne de Madrid sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales.</li> <li>• Supprimer les obstacles légaux et administratifs à la coopération transfrontalière conformément à la liste de contrôle des mesures établie par le Conseil de l'Europe.</li> <li>• Introduire une législation nationale permettant aux collectivités locales de conclure des accords avec leurs homologues des pays voisins disposant de compétences similaires et mettre en place des organes communs dotés de la capacité juridique adéquate.</li> </ul>

DÉFIS	OBJECTIFS SPÉCIFIQUES
<p><i>Les Eurorégions ou formes similaires de coopération ne peuvent travailler en raison de l'inadéquation du cadre légal et du manque de financement.</i></p> <p><u>Renforcement des capacités</u></p> <p><i>Les collectivités locales ne disposent pas de la capacité nécessaire pour mettre en œuvre des initiatives de coopération transfrontalière et en évaluer l'efficacité.</i></p> <p><i>La coopération transfrontalière pâtit du manque de financement pour le développement social et économique.</i></p> <p><i>Les préjugés et l'indifférence mutuelle prévalent entre les communautés des deux côtés de la frontière.</i></p> <p><u>Dispositions pratiques</u></p> <p><i>L'exigence de visas et le manque de structures transfrontalières adéquates limitent le nombre des contacts, le volume des échanges et les opportunités d'emploi pour les candidats à la navette entre les pays.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fournir des informations, des orientations et une assistance aux collectivités locales souhaitant s'engager dans la coopération transfrontalière.</li> <li>• Mettre à profit les stratégies nationales de formation pour le personnel et les représentants élus des collectivités locales afin de promouvoir la coopération transfrontalière.</li> <li>• Veiller à ce que la réglementation des finances locales et les mécanismes de péréquation répondent aux besoins spécifiques des zones frontalières.</li> <li>• Encourager les écoles, les médias, les mouvements de jeunesse à établir des échanges, à organiser des visites mutuelles et à présenter le « voisin » de manière objective.</li> <li>• Promouvoir l'apprentissage de la langue du pays voisin dans les écoles; permettre au personnel et aux représentants élus des collectivités locales d'apprendre la langue du pays voisin pour faciliter la mise en œuvre des projets transfrontaliers.</li> <li>• Négocier des accords bilatéraux et multilatéraux visant à supprimer les visas, à utiliser les cartes d'identité, à améliorer les structures transfrontalières et à ouvrir le marché du travail aux citoyens des pays voisins.</li> </ul>

## **SECTION 2**

# **STRATEGIE NATIONALE DE FORMATION DES COLLECTIVITES LOCALES**

- I. Note explicative
- II. Vers des stratégies nationales de formation des collectivités locales en Europe du Sud-est et dans le Caucase
- III. Analyse des besoins de formation : principes et méthodes
- IV. Analyse des besoins de formation : exemple de questionnaire à l'intention des collectivités locales
- V. Analyse des besoins de formation : exemples de questions pour un entretien ou une table ronde



## **SECTION 2 – I. Stratégie nationale de formation**

### **NOTE EXPLICATIVE**

#### **STRATEGIE NATIONALE DE FORMATION**

##### **Introduction**

Offrir la bonne formation aux bonnes personnes au bon moment est au cœur du renforcement des capacités des collectivités locales. Cela n'est pas chose aisée. Force est cependant de constater l'existence de nombreux programmes de formation de qualité, développés à partir des meilleures pratiques recensées au plan international. Or ces formations manquent souvent leur but car :

(i) le stagiaire perd son emploi suite à une élection (au cas où il n'existe aucune perspective de carrière) ou aura recherché un travail mieux rémunéré auprès d'un autre employeur ;

(ii) le stagiaire est dans l'impossibilité de mettre à profit l'enseignement reçu à cause d'un transfert incomplet des compétences et des ressources du gouvernement central à la collectivité locale ;

(iii) les normes en matière de formation sont peu élevées, les méthodologies vétustes et les manuels inadaptés.

Dans la pratique, le personnel et les élus de nombreuses collectivités locales de pays en transition reçoivent souvent des formations insuffisantes du fait de la petite taille de la collectivité locale, de son isolement géographique ou de l'absence de budget de formation.

Or, pour une gouvernance démocratique efficace, la collectivité locale nécessite des fonctionnaires et des élus solidement formés. Il ne suffit pas d'assurer des cours de formation. Un environnement de formation professionnelle doit être créé et il importe de mettre en place un cadre législatif qui le permette.

Soutenue par le cadre législatif adéquat, une Stratégie nationale de formation peut fournir cet environnement – tel est d'ailleurs son but.

La collectivité locale doit avoir la maîtrise de la Stratégie nationale de formation, qui est son « bien ». Cela dit, il existe également d'autres acteurs, notamment le ministère du gouvernement local, les organismes de

formation et les donateurs. Pour être efficace, la Stratégie nationale de formation doit mobiliser le soutien de tous les acteurs car elle est censée établir le cadre de toute formation.

Elle nécessite également la collecte des données pertinentes, ce qu'une Analyse complète des besoins de formation permet d'obtenir. Source d'information importante pour les acteurs, cette analyse et son contenu leur serviront éventuellement de base pour l'élaboration d'autres projets.

Une Stratégie nationale de formation pourrait se fixer comme principaux objectifs :

- d'élever les normes de formation (par ex. par l'homologation des matériels d'apprentissage général, par l'accréditation de formateurs adjoints, etc.) ;
- d'accroître le nombre et la compétence des formateurs ;
- d'assurer le partage des contenus et des matériels de formation ;
- de développer les capacités de formation au sein de chaque collectivité locale ;
- d'introduire l'usage de méthodes de formation modernes.

A qui revient la mise en œuvre de la Stratégie nationale de formation ? Il est envisageable de la confier à l'association nationale des collectivités locales, s'il en existe une. Ou il faut peut-être adapter une institution existante à ce rôle ou créer une institution nouvelle (organe de mise en œuvre ou encore organisme d'assistance à la formation). Ceci nécessite une volonté politique et des sources de financement. L'institution doit dépendre de la collectivité locale mais il importe que tous les acteurs y soient dûment représentés.

Plusieurs pays expérimentent un nouveau modèle d'institution, les TCA ou Agences de coordination de la formation. Ces organisations, sans être elles-mêmes nécessairement des instituts de formation directe, les soutiennent et en créent de nouveaux dans un environnement pluraliste. Elles sont censées accroître le retour sur investissement des collectivités locales, la coopération et la coordination entre les acteurs et les compétences du personnel et des élus, et entraîner ainsi une amélioration de la gestion de la collectivité locale, des services publics et de la participation de la population.

***Cette section expose les raisons d'être de la Stratégie nationale de formation, identifie les principes et les méthodes qui la sous-tendent et propose des exemples de questionnaires dans le cadre de l'Analyse des besoins de formation. La première étape de l'élaboration d'une Stratégie nationale de formation – ou SNF – est l'organisation par l'association nationale et le ministère du gouvernement local d'une table ronde réunissant tous les acteurs afin de s'accorder sur le bien-fondé de la SNF et sur l'approche à adopter, de créer un Groupe de pilotage et d'élaborer un plan d'action.***

L'article 6 de la Charte européenne de l'autonomie locale indique sur quelle bases édifier une Stratégie nationale de formation :

***« Sans préjudice de dispositions plus générales créées par la loi, les collectivités locales doivent pouvoir définir elles-mêmes les structures administratives internes dont elles entendent se doter, en vue de les adapter à leurs besoins spécifiques et afin de permettre une gestion efficace.***

***Le statut du personnel des collectivités locales doit permettre un recrutement de qualité, fondé sur les principes du mérite et de la compétence ; à cette fin, il doit réunir des conditions adéquates de formation, de rémunération et de perspectives de carrière. »***

<b>OUTIL</b>	<b>PROCESSUS</b>
<p data-bbox="528 405 884 427"><b><u>Stratégie nationale de formation</u></b></p> <p data-bbox="528 479 946 580">(i) <b>Document de discussion : Vers une Stratégie nationale de formation des collectivités locales en Europe du Sud-est et dans le Caucase</b></p> <p data-bbox="528 624 927 674">(ii) <b>Analyse des besoins de formation (TNA) : principes et méthodes</b></p> <p data-bbox="528 719 868 768">(iii) <b>Exemple de questionnaire à l'intention des autorités locales</b></p> <p data-bbox="528 797 938 846">(iv) <b>TNA : exemples de questions pour un entretien ou une table ronde</b></p>	<p data-bbox="991 405 1417 528">Le développement d'une Stratégie nationale de formation est un processus long et intensif. Sur toute sa durée, il nécessite la consultation continue des principaux partenaires.</p> <p data-bbox="991 557 1430 658"><b>Stade 1</b> : organisation d'une table ronde des acteurs afin de dégager une conception et une approche consensuelles de la SNF ; préparation d'un plan d'action.</p> <p data-bbox="991 687 1410 788"><b>Stade 2</b> : création d'un Groupe national de pilotage de tous les acteurs, dirigé par le ministère du gouvernement local et assorti d'un mandat agréé.</p> <p data-bbox="991 817 1426 918"><b>Stade 3</b> : désignation d'un consultant local qui, assisté par un expert international, effectuera des travaux au nom du Groupe de pilotage.</p> <p data-bbox="991 947 1426 1149"><b>Stade 4</b> : élaboration et mise en œuvre d'une Analyse des besoins de formation complète, préparée sur la base des éléments suivants : (i) les vues des autorités locales (recueillies par le biais d'enquêtes et d'entretiens), (ii) les vues et l'expérience des acteurs, et (iii) l'impact sur la SNF de la législation locale qui régit la formation.</p> <p data-bbox="991 1178 1426 1328"><b>Stade 5</b> : recherche d'un consensus sur la Stratégie nationale de formation (avec les arrangements institutionnels nécessaires à son application), basé sur les conclusions de l'Analyse des besoins de formation et des vues et expériences des acteurs.</p> <p data-bbox="991 1357 1401 1458"><b>Stade 6</b> : si nécessaire, préparation d'une proposition de projet détaillée concernant l'organe de mise en œuvre ; recherche de promesses de crédit de principe.</p> <p data-bbox="991 1487 1426 1610"><b>Stade 7</b> : recherche (si approprié) de l'approbation formelle de la Stratégie nationale de formation et de son organe de mise en œuvre, i.e. organisme d'assistance à la formation.</p> <p data-bbox="991 1639 1426 1740"><b>Stade 8</b> : lancement de la Stratégie nationale de formation ; agrément par la loi (si nécessaire) de l'organe de mise en œuvre ; début de la mise en œuvre.</p>

## **SECTION 2 – II. Stratégie nationale de formation**

### **VERS DES STRATEGIES NATIONALES DE FORMATION DES COLLECTIVITES LOCALES EN EUROPE DU SUD-EST ET DANS LE CAUCASE**

#### **1. Introduction**

Une Stratégie nationale de formation des collectivités locales peut aider à renforcer leurs capacités. Pour être efficace, cette stratégie doit répondre clairement à toute la série de défis que la décentralisation pose aux pouvoirs centraux et locaux. De nouvelles exigences s'imposent au personnel et aux élus des collectivités locales. La **capacité** de ces dernières à réussir la décentralisation sera déterminante.

Mais à elle seule, une SNF ne suffit pas. Le cadre législatif nécessaire à la décentralisation des pouvoirs locaux doit être mis en place. Il convient de procéder à un transfert de compétences, de personnel, de crédits et de moyens matériels. Il faut doter le personnel d'une structure professionnelle et lui proposer une carrière qui lui paraisse attractive. Le gouvernement central doit s'engager à conférer davantage de pouvoir aux collectivités locales.

En parallèle, la décentralisation nécessite des institutions fortes, en particulier des associations nationales de pouvoirs locaux et régionaux puissantes et efficaces, susceptibles de représenter tant le pouvoir local que central (par exemple par le biais de consultations sur les projets de lois) et de fournir des services aux autorités locales.

Le véritable défi à relever consiste à passer d'une **culture** de contrôle central à une culture de partenariat et de responsabilité locale. Les collectivités locales doivent avoir la volonté d'améliorer les services qu'elles assurent et être à l'écoute de la population locale. La population locale doit apprendre à participer.

Changer de culture demande du temps et des efforts. Une Stratégie nationale de formation ne doit pas dispenser uniquement des connaissances et des qualifications mais également amener le personnel et les élus à modifier leur comportement. Elle doit aider à modeler la gestion et le leadership des collectivités locales.

## 2. Nécessité d'une Stratégie nationale de formation

*« PAR AUTONOMIE LOCALE, ON ENTEND LE DROIT ET LA CAPACITÉ EFFECTIVE POUR LES COLLECTIVITÉS LOCALES DE RÉGLER ET DE GÉRER, DANS LE CADRE DE LA LOI, SOUS LEUR PROPRE RESPONSABILITÉ ET AU PROFIT DE LEURS POPULATIONS, UNE PART IMPORTANTE DES AFFAIRES PUBLIQUES. »*

(ARTICLE 3 DE LA CHARTE EUROPÉENNE DE L'AUTONOMIE LOCALE)

La décentralisation est une politique gouvernementale. Cela signifie qu'une gamme de services publics sont dispensés par les pouvoirs locaux en raison de leur proximité avec les usagers. Ce qui n'affaiblit en rien le pouvoir central. Les autorités centrales et locales ont besoin de leur puissance réciproque. Certains services locaux sont normalisés au niveau national, afin de garantir par exemple la qualité de l'enseignement scolaire et de la puériculture. Il convient de rendre compte des fonds publics utilisés. Le pouvoir central doit avoir confiance dans la capacité du pouvoir local à déléguer l'autorité de manière compétente et à dispenser des services locaux de qualité. Il importe donc que les autorités centrales et locales soient disposées à collaborer.

La décentralisation ne se réalise pas par la prise d'une mesure. Il s'agit d'un processus dynamique qui s'étale sur des années ; l'équilibre entre les compétences des administrations centrales et locales est en constant réajustement. Toujours est-il que les autorités locales qui cherchent à acquérir davantage de compétences et de ressources ont besoin des connaissances et des aptitudes nécessaires pour cela.

La décentralisation suppose donc le renforcement des capacités locales afin de gérer de façon adéquate les nouvelles fonctions et responsabilités des pouvoirs locaux. Toute SNF implique l'engagement du pouvoir central et des collectivités locales à investir dans la formation des fonctionnaires et élus locaux afin de renforcer ces capacités.

Former les autorités locales à l'exercice de ces compétences et gérer les ressources qui lui sont transférées n'est qu'un aspect de la question. Les autorités locales doivent également octroyer un leadership à la collectivité locale, qu'il lui faudra gérer avec soin, et en sollicitant la participation de la population. Ce leadership devra viser des normes élevées en matière de service public. Il devra s'attacher à trouver des solutions efficaces aux problèmes de la communauté qui l'aura élu.

Tout ceci nécessite une formation, dans le sens le plus large du terme : non pas des cours ponctuels ni des formations offrant le niveau de qualification minimum pour accomplir telle ou telle tâche, mais bien le développement d'une culture de la formation et un engagement permanent envers

l'amélioration des performances, tant de la part de la collectivité locale en tant qu'organisation que de celle de son personnel et de ses élus.

Certains programmes de formations peuvent être obligatoires pour les dirigeants locaux. Cependant, la formation devrait fournir des compétences dépassant le seul cadre obligatoire et ne pas se cantonner aux niveaux minimum. Par la promotion d'un large éventail de programmes, par la mise en œuvre de plusieurs méthodologies et le recours à divers organismes de formation, et par le développement des capacités des autorités locales elles-mêmes, la SNF devrait contribuer à un meilleur gouvernement de la part des pouvoirs locaux.

***Ceci requiert les efforts combinés et le soutien de tous les acteurs :***

- Le gouvernement et le parlement continuent d'établir le cadre législatif de la gouvernance locale en consultation avec les élus de la collectivité locale.
- La collectivité locale définit ses besoins en matière de formation et utilise la formation pour améliorer sa gouvernance.
- Les organismes de formation dispensent des formations pertinentes respectant des normes élevées et utilisant des méthodologies modernes.
- Les organisations internationales garantissent que leur investissement dans les gouvernements locaux s'appuient sur une expérience et des outils actuels, élèvent les normes en matière de formation, renforcent les capacités à plus long terme et parviennent à des résultats durables.

### **3. Cadre de gestion des performances**

La Stratégie nationale de formation doit promouvoir la gouvernance efficace et démocratique des collectivités locales. Une collectivité locale efficace présente certaines caractéristiques :

- elle s'emploie à obtenir des résultats ayant une incidence sur la qualité de vie de la population locale ;
- ses cadres et les élus font preuve de leadership ;
- elle définit et communique ses politiques et ses stratégies à l'intérieur et à l'extérieur ;
- elle communique avec la population locale ;
- elle applique une gestion efficace à tous ses échelons et reconnaît les changements nécessaires pour apporter des améliorations ;
- elle encourage les solutions innovantes adaptées à des circonstances particulières ;

- elle utilise pleinement le potentiel de son personnel et fait le meilleur usage de ses ressources et de ses partenariats ;
- elle considère le fonctionnement de la collectivité locale en tant qu'organisation et non pas service par service (ou division par division) ;
- elle est disposée à travailler avec des partenaires à l'amélioration du service public ;
- toutes ses procédures sont efficaces ;
- elle donne satisfaction à ceux qui ont recours à ses services ainsi qu'à l'ensemble de la communauté ;
- elle obtient de bons résultats.

Les formations devraient permettre d'améliorer les performances. Cependant, il faut peut-être pour cela qu'elles soient ciblées, notamment par le biais d'un bon *cadre de gestion des performances*. Cela signifie que les collectivités locales déterminent leurs objectifs et leur priorités, définissent des indicateurs de performance et fixent des cibles et des normes à atteindre en consultation avec la population locale ; mesurent les progrès réalisés ; publient chaque année les performances passées et les plans d'avenir ; et soumettent la façon dont elles assurent leurs services à l'examen des performances fondamentales.

Le cadre de gestion des performances indique à la collectivité locale les moyens de parvenir à une véritable amélioration, par exemple, des services de transports locaux ou de la qualité de l'enseignement dans les écoles primaires.

Lorsque les collectivités locales offrent des services de qualité qui répondent aux besoins locaux, il faut leur rendre hommage. Elles peuvent devenir des « pôles d'excellence » et être aidées à transmettre à d'autres leurs bonnes pratiques dans le cadre de programmes spéciaux.

La Stratégie nationale de formation devrait soutenir le cadre de gestion des performances dont les collectivités locales ont besoin pour parvenir à améliorer leur gouvernance.

#### **4. Capacités locales de formation**

Au niveau de la collectivité locale, le statut du personnel et les pratiques de gestion du personnel peuvent favoriser ou entraver la formation. Il importe que le personnel soit soumis à de bonnes disciplines en matière de personnel (description de poste, responsabilités clairement définies, bon travail d'équipe, perspectives de carrière, évaluation des performances etc.). Cela devrait le motiver et permettre d'identifier les besoins en matière de formation, qui devraient être liés aux objectifs et priorités de la collectivité locale.

Il convient que chaque collectivité locale développe sa propre capacité à promouvoir la formation en son sein. Cela nécessite (a) un cadre supérieur compétent doté de responsabilités et un budget de formation, (b) des programmes et plans de formation d'entreprise et (c) des procédures permettant de s'assurer que la formation débute par l'identification des besoins à la fois de la collectivité locale et de son personnel et de ses élus, et se termine par l'amélioration du leadership, des services publics et de la participation de la population.

## **5. Visées, objectifs et éléments de la Stratégie nationale de formation**

C'est pour toutes les raisons qui précèdent qu'une Stratégie nationale de formation revêt une grande importance. Cette stratégie devrait s'élaborer à partir d'objectifs et d'activités clairement définis.

### **A La Stratégie nationale de formation vise à :**

- mobiliser les efforts de toutes les parties prenantes vers des buts communs ;
- aider les collectivités locales à viser la plus haute qualité possible en matière de leadership, de management stratégique et de prestation de services publics, via l'amélioration des performances du personnel et des élus ;
- encourager l'investissement dans la formation et renforcer la confiance des autorités centrales et des organisations nationales et internationales en la capacité des collectivités locales de faire preuve d'une bonne gouvernance ;
- développer un système de formation davantage piloté par la demande, selon lequel les besoins des collectivités locales en matière de formation dictent les programmes et les priorités.

### **B Les objectifs de la stratégie nationale sont :**

- d'identifier les exigences et les opportunités de formation relatives à des groupes spécifiques du personnel et des élus ;
- de créer un cadre de travail permettant aux formateurs de dispenser leur enseignement plus efficacement ;
- de rehausser les normes en matière de formation et d'instaurer une culture de la formation ;
- de développer les capacités locales de formation et de faire meilleur usage des capacités existantes au niveau national, régional et local.

**C La Stratégie nationale de formation pourrait présenter toute une série d'éléments de formation, tels que :**

- un inventaire, en fait une bibliothèque convenablement gérée, des matériels de formation et des études de cas des meilleures pratiques (versions imprimées et électroniques) ;
- la formation et la création d'une équipe centrale de formateurs professionnels qui puissent faire appel à un certain nombre de formateurs adjoints pour des séances de formation particulières ;
- un ensemble de cours de présentation, de cours fondamentaux et de cours complémentaires à l'intention tant du personnel que des élus ;
- un processus d'homologation des cours dispensés par des organismes de formation agréés et susceptibles d'être reconnus comme fondamentaux en ce qui concerne les différents niveaux des exigences de formation du personnel des collectivités locales ;
- l'identification et la formation, dans chaque collectivité locale, d'un certain nombre de personnel de direction et de personnel opérationnel pouvant recevoir une accréditation en tant que formateurs adjoints, de façon à assurer une formation minimum dans leur spécialisation ;
- un programme visant à former tous les cadres des collectivités locales à dispenser une formation sur le tas et à conseiller les autres membres du personnel ;
- un programme de leadership pour les maires, les directeurs d'administrations, les cadres et les élus ;
- un programme de stages et d'échanges ;
- un programme d'auto-apprentissage comprenant du matériel de téléenseignement, des conseillers pédagogiques et des séminaires occasionnels (avec possibilité d'homologation) ;
- un programme d'évaluation du leadership et des services faisant appel, par exemple, à des équipes de pairs pour évaluer les performances et identifier les domaines où des améliorations ont été effectuées, utilisant, par exemple, des instruments comme ceux du Conseil de l'Europe, le benchmark du leadership et l'examen des performances fondamentales ;
- un programme destiné à identifier et mettre en évidence les services ou les projets mis en œuvre par les collectivités locales représentant des exemples de bonnes pratiques, et l'organisation de visites d'études pour tirer les leçons de cette pratique et échanger les expériences ;

- un réseau d'organismes prêt à soutenir les activités de formation, et un mécanisme les réunissant régulièrement (peut-être relié aux réseaux ENTO<sup>2</sup> et NALAS<sup>3</sup>) ;
- un programme visant à diffuser la formation et l'information relative à la formation par l'intermédiaire de sites Web et d'autres moyens électroniques ;
- un programme de communication, par voie de bulletins et de publications, afin de porter à la connaissance du personnel et des élus les besoins de formation et les possibilités qui s'offrent à eux dans ce domaine et de faire connaître les projets et les activités présentant les meilleures pratiques, dont les autres puissent tirer des enseignements ;
- un service de conseils en recherche et stratégie en appui de la mise en œuvre de la Stratégie nationale de formation ;
- la création d'organisations professionnelles (par ex. pour les fonctionnaires des finances ou les directeurs des ressources humaines) afin de favoriser l'adoption de normes et d'assurer une formation continue dans le domaine de leurs fonctions spécifiques ;
- un Code de formation définissant les droits et les obligations des fonctionnaires à donner et à recevoir une formation, et un engagement à mettre en œuvre la formation dans le but d'améliorer la qualité des services publics.

## 6. Principes de la Stratégie nationale de formation

- **Maîtrise** – *Les collectivités locales elles-mêmes ont la maîtrise de la Stratégie nationale de formation* et, avec les associations qui représentent leurs intérêts, elles en sont les premiers bénéficiaires.

Mais elles ne sont pas les seules parties prenantes. Le pouvoir central lui-même souhaite un pouvoir local effectif, efficace, accessible à la population et financièrement responsable. Des ONG et des sociétés privées collaborent avec les collectivités locales à l'offre de services, de formations et de soutien. Des donateurs ont investi et continuent à investir de façon importante dans la gouvernance locale. D'autres organisations dispensent des formations académiques et d'autres formes de soutien. La population et les organisations locales comptent sur une gestion et une prestation compétente des services publics. Un nombre étendu d'acteurs devraient donc percevoir la Stratégie nationale de formation comme leur bien et relevant de leur responsabilité.

---

<sup>2</sup> Réseau européen des institutions de formation.

<sup>3</sup> Réseau des Associations de pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe du Sud-Est.

- **Continuité** – *A long terme, les formations doivent être financées par les pouvoirs locaux et centraux et, à moyen terme, en recourant à des sources externes si nécessaire. Les collectivités locales doivent identifier les sources locales de crédit susceptibles de subvenir autant que possible à leurs besoins en matière de formation.*
- **Apprentissage des pratiques d'excellence** – Les pratiques d'excellence sont réparties dans tous les pays. Il y a beaucoup à en apprendre. Elles conduisent à une amélioration des méthodologies de formation et à un contenu des formations plus adapté. Utiliser les pratiques d'excellence comme vecteur de formation peut se révéler plus motivant et plus efficace que d'imposer des cours purement théoriques.
- **Coopération entre les différents acteurs** – Chaque acteur a une expérience intéressante à communiquer. Leur coopération a produit le développement de matériels de formation et de programmes de qualité, dont l'harmonisation pourrait permettre d'établir des normes en la matière.
- **Evolution des carrières** du personnel – Le personnel a besoin d'être motivé à l'égard des formations. Il devrait percevoir qu'il a avantage à investir temps et efforts dans des formations. Les formations devraient à la fois améliorer les compétences des membres du personnel et faire progresser leur carrière.

## **7. Processus d'élaboration de la Stratégie nationale de formation**

Elaborer une Stratégie nationale de formation est un travail intensif et de longue haleine, qui nécessite la consultation continue des acteurs clés tout au long du processus.

- Stade 1** Organisation d'une *table ronde* des acteurs afin de dégager une conception et une approche consensuelles de la SNF ; préparation d'un plan d'action.
- Stade 2** Création d'un *Groupe national de pilotage* de tous les acteurs, dirigé par le ministère du gouvernement local, assorti d'un mandat agréé.
- Stade 3** Désignation d'un consultant local qui, assisté par un expert international, effectuera des travaux au nom du Groupe de pilotage.
- Stade 4** Elaboration et mise en œuvre d'une *Analyse des besoins de formation* complète, préparée sur la base des éléments suivants :
- a. les vues des autorités locales (recueillies par le biais d'enquêtes et d'entretiens),
  - b. les vues et l'expérience des acteurs, et
  - c. l'impact sur la SNF de la législation locale qui régleme la formation.
- Stade 5** Recherche d'un consensus sur la *Stratégie nationale de formation* (avec les arrangements institutionnels nécessaires à sa mise en œuvre), basé sur les conclusions de l'Analyse des besoins de formation et des vues et expériences des acteurs.
- Stade 6** Si nécessaire, préparation d'une proposition de projet détaillée concernant l'organe de mise en œuvre ; recherche de promesses de crédit de principe.
- Stade 7** Recherche (si approprié) de l'approbation formelle de la Stratégie nationale de formation et de son organe de mise en œuvre, i.e. organisme d'assistance à la formation.
- Stade 8** Lancement de la Stratégie nationale de formation ; agrément par la loi (si nécessaire) de l'organe de mise en œuvre ; début de la mise en œuvre.

## **A Groupe de pilotage de la Stratégie nationale de formation**

Il convient de créer un Groupe de pilotage afin de superviser la planification, l'élaboration, l'adoption et le lancement de la Stratégie nationale de formation. Ce groupe devrait inclure des représentants du ministère du gouvernement local, de l'association nationale des collectivités locales, d'ONG et de partenaires locaux et internationaux ; il devrait être coprésidé par le ministère et l'association nationale.

Le Groupe de pilotage sera assisté dans travail par un expert local et par un consultant international indépendant et bénéficiera de l'aide administrative de l'association nationale. Il s'attachera à renforcer le soutien de ses partenaires internationaux et des ONG et à faire le meilleur usage de leurs diverses contributions.

## **B Analyse des besoins de formation**

La Stratégie nationale de formation doit commencer par l'analyse des besoins de formation. Ces besoins devraient être définis dans un rapport complet établi à partir d'enquêtes représentatives, d'entretiens avec les autorités locales, d'évaluations de l'expérience acquise, de l'étude des programmes à l'intention des formateurs, des vues des principaux acteurs et de l'incidence de la législation locale sur la SNF.

### ***Mandat du Groupe de pilotage***

*Le Groupe de pilotage serait formellement chargé de :*

- i) faire réaliser une analyse des besoins de formation et l'approuver ;*
- ii) concevoir, faire élaborer et approuver la Stratégie nationale de formation à la lumière des besoins analysés et d'autres évaluations ;*
- iii) faire approuver la Stratégie nationale de formation par le ministère responsable et l'association nationale ;*
- iv) élaborer le plan et le budget de mise en œuvre associés et identifier les ressources nécessaires ;*
- v) lancer la Stratégie nationale de formation en visant un impact maximal ;*

*Le Groupe de pilotage devra identifier et obtenir l'approbation des rôles et responsabilités des institutions dans l'implémentation de la stratégie. Il établira régulièrement des rapports à l'intention des autorités centrales et locales responsables.*

Cette analyse devrait tenir compte :

- du *niveau de connaissances et d'expérience* de groupes représentatifs du personnel des collectivités locales ;
- du *champ d'application et du type de formation* nécessaires pour améliorer les connaissances et les qualifications professionnelles ;
- de la *volonté* des autorités locales de participer à la formation et de leur *solvabilité* ;
- des *contraintes extérieures* risquant de compromettre le succès de la mise en œuvre de la Stratégie nationale de formation.

Une bonne analyse des besoins de formation justifiera le champ d'application et le contenu de la stratégie.

### **C      Organisme d'assistance à la formation**

Pour une mise en œuvre complète de la Stratégie nationale de formation, il convient de créer un organe de mise en œuvre ou un organisme d'assistance à la formation, petite unité opérationnelle fonctionnant en collaboration avec les différents acteurs. Cet organisme sera chargé de travailler aux objectifs de la stratégie en partenariat avec d'autres institutions (selon les besoins). L'organisme peut agir comme un intermédiaire entre les organisations internationales, les institutions nationales, les organismes de formation et les autorités locales et s'assurer de la mise en place d'un environnement professionnel adéquat pour la formation des collectivités locales. L'organisme ne doit pas être lui-même un institut de formation directe.

L'organisme d'assistance à la formation sera placé sous la responsabilité de la collectivité locale ; le ministère du gouvernement local jouera un rôle clé dans sa gestion tandis que les autres acteurs joueront un rôle de conseil. Il aura le statut d'une organisation à but non lucratif ou d'une fondation. Le recours à des sources externes de crédit sont envisageables à moyen terme, bien que l'objectif à long terme soit clairement l'autonomie durable.

## STRATEGIES NATIONALES DE FORMATION

Modèle du Conseil de l'Europe	Processus	Eléments de l'environnement professionnel de formation	Résultats directs
<p>Par <u>l'association nationale/le ministère</u>:</p> <p>Groupes nationaux de pilotage →</p> <p>Analyse des besoins de formation →</p> <p>Stratégie nationale de formation →</p> <p>Organisme d'assistance de formation</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Respect des normes, homologation et assurance qualité</li> <li>• Programmes harmonisés et complémentaires</li> <li>• Nombre et compétence des organismes de formation</li> <li>• Méthodologies modernes</li> <li>• Centre de ressources pour les supports et les bases de données</li> <li>• Information et communication</li> <li>• Services de conseil</li> <li>• Analyse des besoins de formation</li> <li>• Capacités locales de formation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Approche systématique d'une formation de qualité des collectivités locales</li> <li>➤ Soutien effectif des organismes de formation</li> <li>➤ Mise en place d'une culture de la formation au sein des collectivités locales</li> <li>➤ Accroissement des investissements effectifs dans la formation</li> </ul>	

## **SECTION 2 – III. Stratégie nationale de formation**

### **ANALYSE DES BESOINS DE FORMATION : PRINCIPES ET METHODES**

#### **I. Introduction**

La Stratégie nationale de formation (SNF) devrait être considérée comme un outil permettant aux collectivités locales d'améliorer la situation économique et sociale de la population. A cette fin, il lui faut mettre en place un environnement de normes, politiques et informations relatives à la formation du personnel et des élus, susceptible de la rendre plus efficace. Elle aura donc pour point de départ (i) les besoins de formation existants du personnel et des élus et (ii) l'analyse du cadre législatif local qui régit la formation.

La SNF doit donc reposer sur :

- **Une Analyse des besoins de formation** indépendante et fiable, qui permette aux organismes de formation d'aligner les programmes et les contenus de formation sur les attentes et l'expérience du personnel et des élus ;
- Une analyse du **cadre législatif** qui aidera à déterminer le champ d'application et le cadre des formations futures ;
- Une proposition relative aux **arrangements institutionnels** nécessaires à la mise en œuvre de la SNF, élaborée à partir d'évaluations des institutions existantes et liée à une décision consensuelle sur la nécessité de nouveaux arrangements institutionnels.

#### **II. Les objectifs**

La SNF vise à déterminer les besoins de formation de divers groupes de personnel et d'élus de la collectivité locale. Il convient à cet égard d'établir un rapport à partir (i) d'une **enquête** étendue sur la plupart des collectivités locales et (ii) **d'entretiens** avec des acteurs clés au sein de groupes représentatifs des autorités locales.

Comme le personnel et les élus ne sont pas nécessairement au fait de leurs besoins en matière de formation, en particulier de ceux découlant par exemple des politiques nationales, la SNF devrait également tenir compte :

- a. des évaluations de l'expérience acquise et des programmes et perspectives des divers fournisseurs de services de formation ;
- b. des vues de tous les principaux acteurs et
- c. de l'analyse du cadre législatif local qui régit la formation.

Par le biais de la SNF s'effectue une évaluation systématique de l'état actuel des performances du pouvoir local et du niveau où elles devraient se situer. Cet état dépend dans une large mesure des performances organisationnelles et individuelles. La SNF cherche à identifier les lacunes et examine s'il est possible de les combler par des formations.

La SNF aide à déterminer si la formation est susceptible de faire évoluer la situation et, dans l'affirmative, quelle formation est susceptible d'améliorer les performances. Elle permet de distinguer les besoins de formation des autres problèmes (par. ex. ceux d'ordre organisationnel ou politique). La SNF s'inscrit dans un processus de planification visant à identifier et à résoudre les problèmes de performances.

La SNF permet également d'identifier plusieurs éléments importants tels que

- les sujets des programmes de formation et le degré d'approfondissement de ces sujets ;
- les objectifs spécifiques de formation permettant d'obtenir les niveaux de connaissance et de qualification requis ;
- les participants aux programmes de formation spécifiques ainsi que la méthodologie et les matériels de formation appropriés ;
- la part de la formation par rapport aux autres formes de soutien octroyées à la collectivité locale.

### **III. Principes et méthodologie de la SNF**

Les décisions clés relatives à la SNF devraient être prises par le Groupe de pilotage, assisté le cas échéant par des experts locaux et internationaux. Le Groupe de pilotage devrait s'accorder sur les buts et activités des projets et sur la méthodologie permettant de les mener à bien. Il devrait établir des règles de coopération et instaurer l'échange d'informations et de ressources.

La méthodologie dépendra des ressources disponibles (personnel, crédits), des évaluations réalisées concernant la formation et d'autres rapports pertinents. Il serait envisageable de porter ces données dans une « matrice des connaissances » telle que celle reproduite ci-dessous :

## Matrice des connaissances

Domaines d'étude de la SNF	Informations provenant de rapports d'acteurs, de bases de données, etc.					
	Association nationale	Institut de formation	PNUD	CE	CdE	Autres organisations
Formation						
Réseau d'information						
Homologation						

Quatre étapes sont recommandées dans la préparation d'une SNF globale :

### ***Etape 1 : analyse des lacunes***

La première étape consiste à évaluer les performances de la collectivité locale par rapport aux normes existantes. Cette évaluation consiste en une analyse de l'état actuel des qualifications, des connaissances et des capacités du personnel. Elle doit prendre en compte les objectifs et la culture de la collectivité locale et identifier les contraintes internes et extérieures.

La première étape devrait être d'établir la liste des besoins actuels en matière de formation et de changements institutionnels, entre autres types de besoins.

### ***Etape 2 : identification des priorités et de l'importance des besoins***

Il importe de fixer les priorités. Une fois les besoins identifiés, il conviendra de les analyser afin d'en déterminer l'importance dans la mise en place d'une gouvernance démocratique effective au niveau des collectivités locales, compte tenu des contraintes existantes.

### ***Etape 3 : identification des obstacles aux performances***

Une fois les principaux besoins en matière d'organisation et de formation classés par ordre de priorité, il convient d'identifier les problèmes et opportunités spécifiques des collectivités locales. Les exigences conditionnant les performances doivent être comprises afin de dégager les solutions adéquates. Il existe trois questions majeures à poser concernant chaque besoin identifié :

- i. Le personnel est-il affecté aux postes adéquats ?
- ii. S'acquitte-t-il de son travail correctement ?
- iii. De quelle manière peut-il accroître son efficacité ?

Ces questions requièrent un approfondissement et une analyse.

#### ***Etape 4 : identification des solutions et des possibilités d'évolution***

Si les collectivités locales manquent d'efficacité :

- la formation peut être la solution, si le problème relève du niveau de connaissances des intéressés ;
- les activités de développement organisationnel peuvent fournir des solutions si le problème n'est pas lié à un manque de connaissances mais à un besoin de changement organisationnel. Ces interventions peuvent inclure par exemple un renforcement du leadership, une meilleure planification stratégique, une restructuration organisationnelle, la mise en place d'un système de gestion des performances et/ou un renforcement du travail en équipe.
- Il peut se révéler nécessaire de modifier la législation si les contraintes dépendent du pouvoir central.

#### **IV. Outils de la SNF**

La SNF requiert des recherches étendues, telles que :

- une enquête qualitative préparée sur la base d'une série d'entretiens individuels approfondis avec les représentants des autorités locales ;
- une enquête quantitative menée auprès d'un groupe représentatif des autorités locales.

##### **1) Recherche qualitative**

La principale raison de recourir à des techniques de recherche qualitative (élément essentiel de la SNF) est la nécessité d'obtenir des informations détaillées tant sur l'étendue que sur le type de connaissances dont ont besoin les cadres des collectivités locales.

Des entretiens individuels approfondis pourraient être effectués par des enquêteurs formés, suivant un scénario détaillé pré-établi qui préciserait les objectifs de la discussion et en donnerait les lignes directrices. Ces entretiens viseraient principalement à :

- identifier les domaines où les performances générales des collectivités locales sont le plus problématiques ;
- décrire les pratiques existantes de résolution des problèmes ;
- définir les principaux domaines de formation et de développement en fonction des problèmes relevés et des pratiques existantes ;
- dégager les points de vue les plus courants concernant la prestation de services et l'engagement pour la communauté d'une part, et envers le développement personnel et la participation à la formation, de l'autre ;

- déterminer les moyens envisageables d'évaluer l'efficacité de la formation ;
- identifier les sources clés d'information relativement aux domaines de performances médiocres.

Les entretiens individuels approfondis permettent d'examiner soigneusement la façon dont le responsable interrogé pense et agit. Ils offrent un point de vue privilégié sur ses positions, ses réflexions et son comportement. Ils permettent aux enquêteurs de mieux cerner la nature des problèmes. Levant un voile sur la situation réelle, ils aident à comprendre la cause des actions entreprises et à évaluer les connaissances du responsable.

Il convient de conduire ces entretiens dans différentes régions du pays, auprès de responsables exerçant la même fonction au sein de diverses collectivités locales sélectionnées (maire, chef de l'opposition, directeur de l'administration, directeur des finances). La durée moyenne des entretiens devrait être environ d'une heure.

***Les résultats de la recherche qualitative devraient être présentés sous la forme d'un rapport de synthèse accompagné du compte rendu des entretiens.***

## **2) Recherche quantitative**

La raison majeure d'effectuer une enquête représentative est la nécessité d'obtenir des informations indépendantes, crédibles, fiables et vérifiables.

L'importance des enjeux de la Stratégie nationale de formation exige l'emploi d'outils appropriés susceptibles au final de garantir des services répondant exactement aux besoins de formation identifiés et aux attentes des collectivités locales, ainsi qu'aux exigences juridiques et institutionnelles. La recherche quantitative s'effectuera par le biais d'une enquête auprès :

- a) d'un groupe représentatif de l'ensemble des collectivités locales et/ou :
- b) d'un groupe représentatif du personnel clé de la collectivité locale.

L'enquête a pour but principal :

- de vérifier les conclusions des entretiens qualitatifs ;
- de s'informer sur les formations déjà reçues par le personnel ;
- d'obtenir des données représentatives et crédibles sur la demande de programmes et de contenu de formation ;
- d'évaluer le niveau de développement des collectivités locales et d'identifier les problèmes les plus importants.

***Les résultats de la recherche quantitative devraient être présentés dans un rapport de synthèse où les données figurent sous forme de graphiques et de tableaux accompagnés de leur interprétation.***

La méthodologie de l'enquête, les types de questionnaires et les scénarios d'entretiens approfondis devront être approuvés par le Groupe de pilotage de la SNF. La puissance de la SNF requiert le recours à l'assistance d'experts.

**SECTION 2 – IV.  
Stratégie nationale de formation**

**ANALYSE DES BESOINS DE FORMATION :  
EXEMPLE DE QUESTIONNAIRE A L'INTENTION DES  
COLLECTIVITES LOCALES**

L'Analyse des besoins de formation devrait tenir compte des connaissances et de l'expérience des groupes représentatifs du personnel, de l'étendue et le type des formations requises pour renforcer les connaissances et les compétences professionnelles, de la volonté des collectivités locales à s'engager dans des programmes de formation, de leur solvabilité et des contraintes extérieures risquant de compromettre le succès de la SNF. Ce questionnaire, qui permettra de collecter des informations générales, doit être rempli par des responsables des collectivités locales.

**Enquête aux fins de la SNF**

<i>Informations générales :</i>		
<b>Type de collectivité locale (cochez une case) :</b>	<b>Nom de la commune ou du district :</b>	<b>Région</b>
<input type="checkbox"/> Municipalité rurale <input type="checkbox"/> Municipalité mi-urbaine, mi-rurale (population inférieure à 15 000 habitants) <input type="checkbox"/> Municipalité urbaine (population supérieure à 15 000) <input type="checkbox"/> District rural		

**QUESTIONNAIRE                    ENQUÊTE DANS LE CADRE DE L'ANALYSE DES  
BESOINS DE FORMATION**

*Merci de bien vouloir remplir le questionnaire ci-dessous afin d'approfondir notre connaissance des besoins et des problèmes des municipalités. Les informations fournies nous aideront à élaborer un plan de formation et à l'ajuster aux besoins des municipalités. Nous vous remercions de votre participation.*

**I. INFORMATIONS GÉNÉRALES SUR LE BUREAU DE LA MUNICIPALITE OU DU DISTRICT**

---

1 Combien d'employés permanents le bureau de la municipalité ou du district compte-t-il ? Et ses unités organisationnelles ?  
Nombre d'employés du bureau de la municipalité  
ou du district : ✍ .....  
Nombre d'employés de ses unités organisationnelles :  
✍ .....

2 Combien de membres le conseil municipal ou le conseil de district comprend-il ? ✍

3 Quels sont les différents services du bureau de la municipalité ou du district ? Indiquer ces services et leurs divisions indépendantes :  
✍ .....  
.....

4 Quelle est la superficie du bureau (en m<sup>2</sup>) ? ✍ ..... m<sup>2</sup>

5 Cet espace est-il suffisant ?  - Oui  - Non

6 Combien d'ordinateurs (postes de travail) compte le bureau ? ✍

7 Le bureau est-il doté de l'accès à Internet ?  
 - Oui  - Non → *Passez à la question 10*

8 Comment le bureau se connecte-t-il à Internet ?  
 Par modem externe (ligne téléphonique)  Par liaison radio  
 Par modem RNIS  Par un autre moyen (lequel ?)  
 Par modem câble ✍ .....  
 Moyen ignoré

9 La municipalité ou le district ont-ils leur propre site Web ?  
 - Oui  - Non

10 Les membres du personnel ont-ils accès à une messagerie électronique ? Si oui, combien d'entre eux ? (nombre des employés du bureau de la municipalité ou du district et nombre des employés des unités organisationnelles) ?

- Oui → (combien d'employés du bureau de la municipalité ou du district ?) ≈ .....  
(combien d'employés des unités organisationnelles ?) ≈.....
- Non → *Passez à la question 13*

11 Le personnel du bureau utilise-t-il la messagerie électronique dans le cadre de ses fonctions officielles ?

- Oui (pourcentage estimé du personnel utilisant la messagerie électronique) : ≈..... %
- Non

12 La municipalité ou le district sont-ils préparés à traiter les demandes d'emploi reçues par courrier électronique ?

- Oui  - Non

## II. FINANCE

13 Quel est le budget de la municipalité pour cette année ? (donner le montant le plus récemment approuvé par le conseil municipal)

≈ .....(monnaie)

14 Quelles sont les propres sources de revenus de la municipalité ou du district ? ≈ (monnaie)

15 Ces revenus ont-ils augmenté ou baissé ou sont-ils restés au même niveau que ceux de l'année précédente ?

- Ils ont augmenté (de combien ? – en pourcentage)  
≈ ..... %
- Ils sont restés au même niveau
- Ils ont baissé (de combien ? – en pourcentage)  
≈ ..... %

16 Quelle est l'importance du déficit du budget de la municipalité ou du district pour l'exercice courant ? ≈ ..... % du budget

17 A combien s'élève la dette de la municipalité ? ≈ .....(monnaie)

18 Quel pourcentage du budget de la municipalité ou du district les investissements corporels et incorporels représentent-ils cette année ?  
✍.....% du budget

19 Parmi les crédits relevant du budget, existe-t-il une catégorie distincte allouée spécialement à la formation des fonctionnaires et/ou des membres du conseil municipal ?  
 - Oui  - Non

20 Quelle part du budget a été allouée cette année à la formation du personnel municipal et/ou des membres du conseil municipal ?  
✍ ..... % du budget

### **III. SERVICE CLIENTS/ CONTACTS AVEC LA POPULATION**

21 Existe-t-il des procédures administratives applicables par votre bureau aux relations avec les clients et aux services à la clientèle ?  
 Oui (*veuillez les décrire*)  
✍.....  
 Non → *allez à la question 23*

22 Ces procédures administratives sont-elles disponibles pour la population ? Si oui, sous quelle forme ?  
 - Oui (*sous quelle forme et de quelle façon sont-elles disponibles ?*) ✍  
 - Non

23 Le bureau a-t-il mis à la disposition de la population un cahier de doléances et de commentaires ? Dans l'affirmative, en quel endroit ?  
 - Oui (*sous quelle forme et en quel endroit est-il disponible ?*) ✍  
 - Non

24 La population jouit-elle de l'accès libre et entier : (cochez toutes les mentions utiles et veillez à ce que les réponses figurent bien dans la rangée pertinente)	
au budget de la municipalité ou du district	<input type="checkbox"/> oui → (sous quelle forme et où peut-elle le consulter ?) /.....
	<input type="checkbox"/> non
aux comptes rendus de réunions du conseil municipal ou du conseil de district	<input type="checkbox"/> oui → (sous quelle forme et où peut-elle les consulter ?) /.....
	<input type="checkbox"/> non
aux résolutions du conseil municipal ou du conseil de district	<input type="checkbox"/> oui → (sous quelle forme et où peut-elle les consulter ?) /.....
	<input type="checkbox"/> non
aux comptes rendus de réunions du comité exécutif de la municipalité ou du district	<input type="checkbox"/> oui → (sous quelle forme et où peut-elle les consulter ?) /.....
	<input type="checkbox"/> non
aux décisions du comité exécutif de la municipalité ou du district	<input type="checkbox"/> oui → (sous quelle forme et où peut-elle les consulter ?) /.....
	<input type="checkbox"/> non

25 Le bureau offre-t-il un accueil « services clients » ? <input type="checkbox"/> - Oui <input type="checkbox"/> - Non
--

26 La municipalité ou le district sont-ils dotés de procédures anticorruption spécifiques en complément des dispositions de la loi à cet effet ? (existe-t-il des procédures instituées au niveau local ?) <input type="checkbox"/> - Oui (veuillez décrire ces procédures) /..... <input type="checkbox"/> - Non
---

**IV. GESTION STRATÉGIQUE, GESTION DE LA MUNICIPALITE ET GESTION DES RESSOURCES HUMAINES**

27 La municipalité ou le district disposent-ils d'une stratégie générale de développement ?  
 - Oui (*nommez les domaines d'activité de la municipalité ou du district où la stratégie de développement exerce un impact tangible*)  
 .....  
 .....  
 - Non

28 La municipalité ou le district disposent-ils d'une stratégie de développement concernant des secteurs précis (par ex. l'éducation, l'économie, etc.) ?  
 - Oui  - Non

29 La municipalité ou le district utilisent-ils les instruments de planification suivants ?

Elaboration du budget centrée sur la tâche (« Task-based budgeting »)	<input type="checkbox"/>	oui	<input type="checkbox"/>	non
Planification financière pluriannuelle (« Multi-year financial planning »)	<input type="checkbox"/>	oui	<input type="checkbox"/>	non
Planification des besoins d'investissements pluriannuelle (« Multi-year capital investment planning »)	<input type="checkbox"/>	oui	<input type="checkbox"/>	non

30 La municipalité ou le district collectent-ils les informations nécessaires à sa bonne gestion (analyses et prévisions) ?  
 - Oui → (*quels types d'informations ?*) ≠ .....  
 .....  
 - Non

31 Chaque poste du bureau offre-t-il un éventail varié de tâches à accomplir ?  
 - Oui  - Non

32 Le bureau est-il doté d'un système d'évaluation des employés (par ex. un document définissant les procédures d'évaluation) ?

- Oui

- Non

33 Les fonctionnaires sont-ils membres d'organisations ou d'associations professionnelles (par ex. association des trésoriers, etc.) ? Dans l'affirmative, lesquelles ?

- Oui (nom des organisations/associations) /.....

- Non

34 La municipalité ou le district créent-ils des équipes spéciales à qui confier la réalisation de certains projets ? Dans l'affirmative, quel projet a occasionné la création d'une équipe spéciale récemment ?

- Oui (*nommez le projet*) /.....

- Non

35 La municipalité ou le district dispose-t-elle de procédures d'appel d'offre clairement définies à l'intention des prestataires de services municipaux ?

- Oui – pour tous les appels d'offre

- Oui – pour certains appels d'offre

- Non, aucune procédure n'a été définie concernant les appels d'offre

36 Ces procédures sont-elles généralement accessibles à la population ?

- Oui

(*quelles sont les modalités d'accès du public à ces procédures ?*)

/.....

- Non

37 Existe-t-il une procédure de nomination (d'élection) des membres des commissions d'appel d'offre ?

- Oui

- Non

## **V. DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE/ INVESTISSEMENTS**

38 Combien de jours faut-il à votre avis pour créer une entreprise dans votre municipalité ou dans votre district ? C'est-à-dire combien de jours après la soumission de la demande d'enregistrement d'une entité commerciale cette dernière peut-elle commencer effectivement ses activités ?

Nombre de jours : /.....

39 D'un point de vue de gestionnaire d'entreprise, comment évalueriez-vous l'état des infrastructures locales ?					
	Etat actuel de l'infrastructure du point de vue des opportunités de développement économique				
	Très satisfaisant	Plutôt satisfaisant	Passable	Médiocre	Mauvais
Contexte législatif	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Routes	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Egouts et canalisations, usine de retraitement des eaux usées	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Déchetteries	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Réseaux d'électricité et de gaz	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>Catégories relevant de la collectivité locale (3-4)</i>					
Réseau de télécommunications	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

40 La municipalité ou le district ont-ils recours aux méthodes suivantes pour soutenir le développement économique local ? (cochez toutes les mentions utiles)

<input type="checkbox"/> Abattements fiscaux / redevances commerciales réduites pour les entreprises implantées dans la municipalité ou dans le district	<input type="checkbox"/> Fonds de garantie
<input type="checkbox"/> Octroi de subventions aux entités commerciales	<input type="checkbox"/> Fonds d'emprunt
<input type="checkbox"/> Formations gratuites pour les entrepreneurs	<input type="checkbox"/> Pépinière d'entreprises
<input type="checkbox"/> Agence de développement local	<input type="checkbox"/> Centre d'information et de consultation pour les entrepreneurs
<input type="checkbox"/> Centre de soutien aux entreprises (BSC)	<input type="checkbox"/> Autre ( <i>veuillez nommer la méthode</i> ) ☞.....

41 La municipalité ou le district mettent-ils en place des activités de promotion visant à attirer les investisseurs potentiels ? Dans l'affirmative, de quel genre d'activités s'agit-il ?

- Oui (*type de promotion*) ☞.....

- Non

42 La municipalité ou le district a-t-elle obtenu des fonds hors budget pour stimuler les projets de développement généraux et économiques de la région l'année passée ? Dans l'affirmative, de quel genre de projets d'agit-il, quelles en sont les sources de financement et le montant des subventions et/ou des dons ? Veuillez nommer les cinq derniers projets entrepris et précisez l'année où ils ont débuté.

	Projet (nom et objectif)	Origine des subventions et/ou des dons	Montant des subventions et/ou des dons	Année de lancement
1.				
2.				
3.				

#### **VI. CARACTÉRISTIQUES DE LA MUNICIPALITÉ OU DU DISTRICT**

43 Nombre d'habitants de la municipalité ou du district : ✍ .....

44 Tendence démographique de la municipalité ou du district :  
 Quel est le taux annuel de croissance de la population ? ✍ ..... %  
 Quel est le taux annuel de migration interne ? ✍ .....%

45 Quel est le secteur économique majeur de la municipalité ou du district ?  
*(cochez une case)*  
 - Agriculture    - Tourisme    - Industrie    - Services

46 A quelle distance (en km) se situe la municipalité ou le district de :  
 la capitale régionale (nouveau système) ✍ .....km  
 la capitale régionale (système précédent) ✍ .....km  
 la capitale du district (*sauf pour les districts*) ✍ .....km

47 Combien d'entités commerciales sont enregistrées dans votre municipalité ou votre district ? ✍ .....

48 Quel est le taux de chômage dans votre municipalité ou dans votre district ? ✍ .....%

49 Existe-t-il des médias locaux tels que presse, radio ou télévision ?  
 - Oui (*quels médias ?*) ✎ .....  - Non

50 La municipalité ou le district sont-ils membres d'une association, d'un syndicat ou d'une organisation de collectivités locales ?  
 - Oui (*veuillez nommer l'association, le syndicat ou l'organisation*)  
✎ .....  
 - Non

51 La municipalité ou le district coopèrent-ils de façon continue avec des collectivités locales ou associations de collectivités locales étrangères ?  
 - Oui (*indiquez lesquelles* ✎ .....  
 - Non

#### **DONNÉES PERSONNELLES**

---

*Pour terminer, merci de bien vouloir nous communiquer quelques informations vous concernant.*

*Veillez noter que ces données ne sont collectées qu'à des fins statistiques.*

52 Sexe :  - féminin  - masculin

53 Age : ✎ .....

54 Niveau d'instruction  
 - Ecole primaire  - Collège  
 - Ecole professionnelle  - Université  
 - Lycée





## **SECTION 2 – V. Stratégie nationale de formation**

### **ANALYSE DES BESOINS DE FORMATION : EXEMPLES DE QUESTIONS POUR UN ENTRETEN OU UNE TABLE RONDE**

1. Des entretiens individuels approfondis pourraient être effectués auprès de membres clés de la collectivité locale (maire, chef de l'opposition, directeur de l'administration, directeur des finances, etc.) par des enquêteurs formés, suivant un scénario détaillé pré-établi qui préciserait les objectifs de la discussion et en donnerait les lignes directrices.

Ces entretiens viseraient principalement à :

- décrire les pratiques existantes de résolution des problèmes ;
  - définir les principaux domaines de formation et de développement en fonction des problèmes identifiés et des pratiques existantes ;
  - dégager les points de vue les plus courants concernant la prestation de services et l'engagement pour la communauté d'une part, et envers le développement personnel et la participation à la formation, de l'autre ;
  - déterminer les moyens envisageables d'évaluer l'efficacité de la formation ;
  - identifier les sources clés d'information relativement aux domaines de performances médiocres ;
- a) Les questions suivantes sont proposées afin d'aider l'enquêteur à se faire une idée des problèmes de gestion de la collectivité locale et des façons de les résoudre.

1	Quels sont les problèmes généraux auxquels est confrontée la collectivité locale ?
2	Lesquels exercent l'impact le plus grand sur la vie quotidienne de la population ? Lesquels gênent le plus l'action des autorités locales elles-mêmes ?
3	Comment les autorités locales s'efforcent-elles de les résoudre ? Quelles actions ont déjà été entreprises en ce sens et lesquelles sont prévues ?
4	Parmi les problèmes identifiés, quels sont ceux dont la solution est à la portée des autorités locales et ceux qui relèvent peu de sa compétence ou la dépassent complètement ?

5	Quelle est la préoccupation ou le souci majeur motivant les actions que les autorités locales peuvent envisager comme susceptibles de résoudre les problèmes ? ( <i>cette question se rapporte aux actions perçues comme appropriées dans le cadre du <u>sentiment de responsabilité des autorités locales envers leurs concitoyens, indépendamment des conduites prescrites par la loi et en accord avec le concept de gestion efficace</u></i> ).
6	Comment les autorités locales procèdent-elles pour résoudre les problèmes majeurs relevant de leur compétence ? Les actions entreprises sont-elles basées sur des objectifs clairement définis au préalable ? Un plan d'action est-il développé ? ( <i>cette question se rapporte aux activités planifiées par opposition aux activités ad hoc</i> ).
7	Quels sont les principaux problèmes de fonctionnement de l'administration locale ? De quelle nature sont ces problèmes et comment s'efforce-t-on de les résoudre ?
8	La municipalité est-elle dotée de procédures régissant le contact avec la population ? Quelles sont ces procédures ? Les autorités locales prennent-elles en compte l'avis des représentants des habitants lors des prises de décisions ( <i>précisez de quelles décisions</i> ), et dans l'affirmative, avec quelle fréquence ?

- b) Les questions suivantes sont suggérées afin d'aider l'enquêteur à se représenter les besoins de la collectivité locale en matière de formation et à évaluer les attitudes et les comportements vis-à-vis de la formation.

1	Les employés et conseillers municipaux ont-ils pris part à une formation au cours des douze derniers mois ? D'où est venue l'initiative de cette formation et comment les intéressés ont-ils été incités à y participer ? Comment leur sont parvenues les informations relatives à la formation et pour quelle raison majeure y ont-ils participé ?
2	A quel genre de formation les employés et conseillers municipaux prennent-ils part le plus souvent ? Qui participe à ce genre de formation ?
3	Les sessions de formation auxquelles les employés et conseillers municipaux assistent le plus souvent sont-elles planifiées de quelque manière que ce soit ? Dans l'affirmative, qui effectue cette planification ? Qui l'approuve ?
4	Pourquoi les employés et conseillers municipaux participent-ils à ces sessions ? Quelle est leur motivation ?
5	Leur participation contribue-t-elle à améliorer l'administration de la collectivité locale et, partant, la qualité de vie des habitants de ( <i>nom de la ville ou du village</i> ) ?

6	Quel type de formation est le plus utile – dans le sens où il permet le mieux de mettre en pratique les connaissances acquises et d'améliorer la gestion de la collectivité locale ?
7	Quels sont les principaux besoins de formation de la collectivité locale ? Quels types de connaissances manquent pour optimiser l'efficacité et l'efficacé de son administration ?

2. Les tables rondes offrent aux collectivités locales la possibilité de partager leur expérience en vue d'identifier les problèmes auxquels la formation pourrait apporter une réponse et ceux pour lesquels il convient d'envisager plutôt une solution de nature organisationnelle ou politique. Des facilitateurs pourraient réunir autour d'une table ronde les responsables et les élus d'un échantillon de municipalités et s'inspirer des questions ci-dessous pour orienter les discussions.

1	Quels sont les problèmes majeurs auxquels sont confrontés les pouvoirs locaux ?
2	Parmi ces problèmes, quels sont ceux dont la solution relève des pouvoirs locaux et ceux qui relèvent peu de leur compétence ou la dépassent complètement ?
3	Pensez-vous qu'il est possible de renforcer l'efficacité de la gestion et du financement des services publics ? De quelle manière ?
4	Quels mécanismes (procédures) de gestion les autorités locales appliquent-elles en matière de propriété, de ressources humaines et de services sociaux et municipaux ?
5	Les pouvoirs locaux s'efforcent-ils de stimuler et soutenir l'activité commerciale ? De quelle manière ? Ont-ils pris des mesures en vue de faciliter et d'encourager la création de nouvelles entités commerciales ? A quelles difficultés se sont-ils heurtés principalement ?
6	Les pouvoirs locaux ont-ils élaboré une stratégie de développement et de planification financière ? Cette stratégie s'est-elle traduite en plan d'action et, dans l'affirmative, avec quel succès ?
7	Les employés et conseillers municipaux ont-ils pris part à une formation au cours des douze derniers mois ? Cette formation a-t-elle produit des effets positifs ? Si elle s'est révélée inefficace, quelle en est la raison à votre avis ?
8	Quels sont les principaux besoins de formation de la collectivité locale ? Quel type de formation à l'intention des employés et conseillers municipaux est le plus utile, c'est-à-dire permet le mieux d'appliquer les connaissances acquises et d'améliorer la gestion de la collectivité locale ?



# **SECTION 3**

## **LEADERSHIP**

- I. Note explicative
- II. Le cadre de référence pour une collectivité locale démocratique et efficace
- III. Profil d'un élu
- IV. Atelier de leadership
- V. Le programme de renforcement des capacités de leadership
- VI. Evaluation par les pairs des capacités de leadership : modèle d'évaluation
- VII. Formulaire et questionnaire d'auto-évaluation



## **SECTION 3 – I. Leadership**

### **NOTE EXPLICATIVE**

#### **LEADERSHIP**

##### **Introduction**

Le leadership d'une collectivité locale repose en premier lieu sur le maire, d'autres élus de haut rang et des hauts fonctionnaires. Ils ont pour mission essentielle de gérer la collectivité locale.

Leurs trois principales fonctions sont les suivantes :

- 1 envisager la collectivité dans une perspective d'avenir, développer et partager une vision à long terme de celle-ci et planifier en conséquence ;
- 2 assurer une gestion stratégique de l'organisation de la collectivité locale et de la prestation des services publics locaux, qu'ils soient fournis (i) par la collectivité locale elle-même, (ii) en partenariat avec d'autres organisations ou (iii) par des prestataires extérieurs ;
- 3 faire participer la population et les organisations locales aux activités de la collectivité locale en (i) les tenant informées (par ex., des projets et des politiques du conseil municipal), (ii) en les consultant sur les questions importantes (par ex., sur le projet de budget) et (iii) en partageant le rôle décisionnaire (par ex., dans le cadre de comités de quartier ou de la prestation commune d'un service).

L'équipe dirigeante de la collectivité locale (ceux qui assurent le leadership) doit créer un climat propice à une bonne « gouvernance » locale. Selon ce qu'elle fait et la manière dont elle le fait, la collectivité locale sera, pour ses agents, un bon endroit pour travailler et, pour sa population, un bon endroit pour vivre.

Les personnes occupant des postes de leadership doivent par conséquent (i) être efficaces pour s'acquitter convenablement de leurs fonctions et (ii) faire preuve d'intégrité afin de gagner la confiance des personnes qui les ont élues pour servir leurs intérêts.

*Cette section contient le Cadre de référence du Conseil de l'Europe pour une collectivité locale démocratique et efficace (Leadership benchmark). Les Associations nationales ou les organismes de formation peuvent aménager ce cadre et l'utiliser pour développer des programmes de renforcement des capacités de leadership adaptés aux collectivités locales intéressées. Ces programmes peuvent être utilisés soit en auto-évaluation, soit dans le cadre d'une évaluation externe par des formateurs ou des pairs qualifiés. Ils donneront lieu dans les deux cas à la mise en place d'un plan d'amélioration. Participer à de tels programmes en tant que pair constitue une expérience très enrichissante sur le plan personnel.*

*Un modèle d'atelier de leadership préparatoire d'une durée de deux jours est inclus afin de présenter le cadre de référence aux collectivités locales de petite taille et aux capacités limitées. Il les aidera à comprendre l'importance du leadership et comment utiliser le cadre.*

**Les instruments et outils du Conseil de l'Europe suivants offrent une base aux politiques des collectivités locales en matière de leadership :**

INSTRUMENT	DESCRIPTION
(i) <b>Recommandation 60 (1999) du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux sur l'intégrité politique des élus locaux et régionaux</b>	La Recommandation 60 invite à mettre en place un Code de conduite destiné à tous les élus. Le code porte sur (i) des principes généraux, (ii) les obligations spécifiques liées à l'accès à la fonction, à l'exercice de la fonction et à la cessation de fonctions, (iii) les moyens de contrôle, (iv) les relations avec les citoyens, (v) les relations avec les fonctionnaires de l'administration locale, (vi) les relations avec les médias et (vii) l'information, la diffusion et la sensibilisation.
(ii) <b>Paquet d'initiatives modèle concernant l'éthique publique au niveau local, préparé par le Comité directeur sur la démocratie locale et régionale (2004)</b>	Ce paquet, riche en idées, vise à aider les collectivités locales à mieux comprendre l'importance de l'éthique publique et à prendre des mesures en ce sens. Il se divise en trois parties: (i) exemples de bonnes pratiques dans différents aspects de l'éthique publique, (ii) état des lieux de l'éthique publique en Europe assorti d'exemples de différents pays et (iii) exemples d'initiatives nationales.

OUTILS	PROCESSUS
<p>(i) <b>Le cadre de référence pour une collectivité locale démocratique et efficace)</b></p> <p>(ii) <b>L'atelier de leadership</b></p> <p>(iii) <b>Le programme de renforcement des capacités de leadership</b></p> <p>(iv) <b>L'évaluation par les pairs : rapport relatif à la ville de Solin</b></p> <p>(v) <b>L'évaluation par les pairs : modèle d'évaluation</b></p> <p>(vi) <b>Formulaire et questionnaire d'auto-évaluation</b></p>	<p>Ce cadre de référence est un outil puissant qui doit être bien maîtrisé. Il peut être utilisé soit en auto-évaluation, soit par des formateurs professionnels, soit lors d'un atelier de formation de base au leadership.</p> <p>Afin de donner de meilleurs résultats, il peut être utilisé dans le cadre d'une évaluation par les pairs par une équipe réduite mais compétente d'élus et de fonctionnaires de haut rang issus d'autres collectivités locales. Les pairs doivent être formés et l'évaluation organisée par un gestionnaire de projet.</p> <p>La première étape consiste à adapter le cadre de référence à la situation du pays dans lequel il est destiné à être utilisé.</p> <p>C'est l'équipe dirigeante de la collectivité locale qui doit inviter l'équipe de pairs à effectuer une évaluation. Il doit en effet avoir la volonté d'améliorer son efficacité. L'évaluation par les pairs donne lieu à des recommandations fondées sur l'analyse des forces et des faiblesses de la collectivité locale. Leur avis doit s'appuyer sur les entretiens et ateliers réalisés avec tous les acteurs clés et groupes intéressés pendant quatre jours.</p> <p>L'équipe dirigeante doit être capable par la suite d'intégrer ces recommandations dans le plan stratégique de la collectivité locale.</p>

***Autres documents pertinents :***

- Manuel de formation des pairs
- Matériels de formation destinés aux pairs

***Origine du cadre de référence***

Le cadre de référence pour une collectivité locale démocratique et efficace a été conçu au Royaume-Uni et adapté afin de pouvoir être utilisé dans les pays en transition. Il a été expérimenté avec succès en Bulgarie et en Croatie.



## **SECTION 3 – II. Leadership**

### **LE CADRE DE REFERENCE POUR UNE COLLECTIVITE LOCALE DEMOCRATIQUE ET EFFICACE**

#### **(‘The Leadership Benchmark’)**

##### **COMMENT UTILISER LE CADRE DE RÉFÉRENCE**

Le présent cadre de référence vise à aider les collectivités locales à devenir plus efficaces. Il permettra à ces dernières d'évaluer leur efficacité dans trois de leurs rôles essentiels : le leadership, la prestation de services et la participation de la communauté locale. Elles pourront ainsi comparer leurs performances avec celles d'une collectivité locale « idéale », telle que présentée dans le cadre de référence. Un plan d'amélioration pourra être élaboré sur la base des résultats obtenus et utilisé par la collectivité locale participante pour améliorer ses performances.

En ce qui concerne les trois rôles, le cadre de référence définit neuf compétences clés. Elles correspondent à ce qu'une collectivité locale devrait faire pour assumer efficacement le rôle en question.

Dans la pratique, les collectivités locales présentent des niveaux de performances différents, mais chacune devrait chercher à améliorer les siennes de façon à atteindre l'excellence. Le cadre de référence établit par conséquent une échelle de performances pour chaque compétence, allant des niveaux 1 à 5. La collectivité locale peut ainsi évaluer son niveau de performances pour chaque compétence.

Pour chaque compétence, la collectivité locale présentera des indicateurs positifs ou négatifs ; des exemples d'indicateurs sont fournis. Les indicateurs témoignent des performances ou du niveau de compétences d'une collectivité locale. Des exemples de questions sont proposés afin d'être utilisés dans les entretiens et les ateliers pour mieux décrire les performances réalisées dans chaque domaine de compétence.

Les collectivités locales peuvent utiliser le cadre de référence en auto-évaluation. Des indications et des questionnaires sont fournis à cet effet.

La procédure la plus efficace est toutefois l'évaluation par les pairs. Une collectivité locale peut inviter un « groupe de pairs » extérieur (composé de trois à quatre élus et fonctionnaires de haut rang issus d'une autre collectivité locale) pour l'aider à évaluer ses performances. Cette équipe utilisera alors le cadre de référence pour procéder à une « évaluation par les

pairs » de la collectivité locale, ce qui confèrera à l'évaluation une plus grande signification et objectivité et pourrait encourager les collectivités locales à travailler ensemble et à apprendre les unes des autres.

Le « groupe de pairs » invité peut recourir à des documents, à des ateliers et à des entretiens pour établir le niveau de performances d'une collectivité locale et déterminer ses forces et ses faiblesses, sur une période d'environ trois jours. Il doit ensuite examiner son projet de conclusions avec les représentants de la collectivité locale et se mettre d'accord avec eux sur les recommandations à formuler pour action.

La collectivité locale doit ensuite élaborer elle-même un plan d'amélioration visant à l'aider à tirer parti de ses forces, à exploiter toutes les occasions qui lui sont offertes et à améliorer ses performances là où elle accuse des faiblesses.

Il appartient à l'Association nationale des collectivités locales de gérer les programmes d'« évaluation par les pairs » pour les collectivités locales qui souhaitent participer. Le Conseil de l'Europe peut offrir son savoir-faire et fournir un manuel de formation pour soutenir ces programmes.

## RÔLES ET COMPÉTENCES CLÉS D'UNE COLLECTIVITE LOCALE EFFICACE

### Rôle 1 Leadership

- 1 *Vision et stratégie*
  - Développe une vision réaliste et un ensemble de valeurs en consultation avec la population et les organisations locales, en établissant un juste équilibre entre les exigences à court et à long terme.
  - Elabore des politiques et des stratégies et communique sur celles-ci, en étant ouvert aux contributions d'autrui.
  - Dirige par l'exemple, en fixant des normes élevées de comportement et de performances.
- 2 *Gestion des personnes*
  - Valorise tous les fonctionnaires et élus, et les aide à jouer un rôle constructif en leur offrant des ressources et un soutien suffisants.
  - Applique une politique des ressources humaines efficace et offre des perspectives de carrière.
  - Délègue, le cas échéant, des responsabilités aux cadres et encourage l'innovation.
- 3 *Communication*
  - Est à l'écoute de tous les groupes de la collectivité, entretient un dialogue avec eux et les aide à participer à la gouvernance locale.
  - Tient les élus, les fonctionnaires et la population locale bien informés de ses politiques et de ses résultats, et les consulte sur ses projets.
  - Veille à ce que tous les élus soient accessibles et à ce qu'ils aient à cœur de défendre les intérêts de la population locale.

## Rôle 2 Prestation de services

### 1 *Planification et contrôle*

- Dispose d'une politique de planification claire, à court et moyen terme, au niveau de la population, de la collectivité locale et des services.
- Dispose de mécanismes clairs pour évaluer les performances des services locaux.
- Rend compte clairement et en public de ses résultats et de ses projets.
- Consulte les élus, les fonctionnaires et les usagers sur la conception des services locaux.

### 2 *Innovation et changement*

- Remet en cause le statu quo et propose de nouvelles idées et de meilleures manières de faire les choses.
- Est à la recherche de bonnes pratiques, diffuse les leçons apprises et offre des possibilités d'apprentissage.
- Utilise efficacement la gestion de projet pour introduire des changements et atteindre des objectifs spécifiques.

### 3 *Gestion des services*

- Gère les services avec efficacité et efficacité, de manière à obtenir un bon rapport coût/performance, encourage les fonctionnaires à donner le meilleur d'eux-mêmes et tient compte de l'avis des usagers.
- Fixe des objectifs, des priorités, et des normes et utilise des indicateurs de performances dans tous les services afin d'améliorer les performances. Assure un suivi régulier des performances afin de rendre compte de sa gestion et d'orienter les politiques et les programmes en conséquence.
- Compare ses performances aux meilleures performances d'autres collectivités locales et fixe des objectifs d'amélioration.
- Procède à des évaluations en profondeur des performances en matière de prestation de services afin de parvenir à une réelle amélioration.

### 4 *Gestion des ressources*

- Gère les finances avec transparence dans le but d'obtenir un bénéfice maximal ainsi qu'un bon rapport coût/performance et d'éviter les risques non maîtrisables.
- Utilise au mieux les ressources.
- Fait en sorte que la gestion des ressources réponde aux objectifs et priorités de la collectivité locale.

### **Rôle 3 Participation de la communauté locale**

#### *1 Participation des citoyens*

- Tient les citoyens informés, demande, écoute et prend en considération l'avis de la population locale, est ouvert aux critiques des usagers des services.
- Offre à la population locale des possibilités de participer à la conception et à la prestation des services.
- Créé des associations de quartier pour favoriser la participation des citoyens à la prise de décision locale.
- Encourage l'inscription sur les listes électorales et le vote.

#### *2 Construction d'alliances*

- Construit des partenariats solides (par ex. pour la prestation de services) avec des organisations locales ou d'autres niveaux de gouvernement.
- Offre aux organisations locales des possibilités de contribuer à l'efficacité de la gouvernance locale.
- Fait le meilleur usage des possibilités de coopération internationale.

### Rôle 1 : Leadership / compétence 1 : vision et stratégie

DEFINITION DE LA COMPETENCE :		NIVEAU DE COMPETENCE (vision, stratégie)	
		NIVEAU 1	NIVEAU 5
En consultation avec tous les groupes qui composent la collectivité, développe une vision réaliste du type de communauté et d'administration locale que les personnes souhaitent voir mettre en place à long terme et élabore des stratégies concrètes et une planification à long terme pour réaliser cette vision.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A commencé à élaborer cette vision, mais avec peu de consultations.</li> <li>• Quelques tentatives de mise en place de stratégies, mais la planification demeure généralement à court terme et tactique.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A consulté/communiqué sa vision sur le plan interne et externe, mais sans grande influence sur les performances des services.</li> <li>• Des stratégies claires ont été développées (codes de conduite, formations, relations avec d'autres associations, etc.) parallèlement à quelques efforts de planification (mais peu efficaces) à plus long terme.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Compréhension très large de la vision, renforcée par des stages d'intégration et de formation, et fondée sur une définition claire des rôles des fonctionnaires et des élus (membres de l'opposition y compris) ainsi que sur le respect mutuel.</li> <li>• Les stratégies et la planification à long terme influencent directement la politique et la pratique, des partenariats actifs sont en place avec les institutions locales, l'accent est clairement mis sur l'amélioration de la situation de la population locale et la résolution de ses problèmes.</li> </ul>
<p><b>Indicateurs positifs :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- un plan stratégique efficace est disponible et utilisé ;</li> <li>- les organisations/institutions partenaires participent pleinement ;</li> <li>- toutes les parties ont accès aux informations, infrastructures, conseils.</li> </ul> <p><b>Indicateurs négatifs :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- manque de communication ;</li> <li>- certains groupes de la population se sentent exclus ;</li> <li>- conflits internes, conduite inappropriée.</li> </ul>	<p><b>Questions clés :</b></p> <p><i>L'équipe dirigeante comprend-elle ce que l'on entend par bonne gouvernance locale ?</i></p> <p><i>Que pense la population locale ?</i></p> <p><i>La collectivité locale a-t-elle bien compris quels étaient les principaux enjeux stratégiques ?</i></p> <p><i>Pour quels résultats ?</i></p> <p><i>La collectivité locale concentre-t-elle ses efforts sur les besoins (des jeunes, par exemple) et les problèmes de la population (le logement, par exemple) ?</i></p> <p><i>La vision a-t-elle été transposée en grandes étapes, plans et objectifs clairs ?</i></p> <p><i>Les élus (membres de l'opposition y compris) et les fonctionnaires travaillent-ils bien ensemble ?</i></p>		

## Rôle 1 : Leadership / compétence 2 : gestion des personnes

<b>DEFINITION DE LA COMPETENCE :</b>		<b>NIVEAU DE COMPETENCE (leadership, rôles, gestion des ressources humaines, formation)</b>	
	<b>NIVEAU 1</b>	<b>NIVEAU 3</b>	<b>NIVEAU 5</b>
<p>Valorise clairement les fonctionnaires et les élus, donne envie de s'investir dans la collectivité locale sur le plan interne et externe, gère efficacement les ressources humaines afin de favoriser leur contribution personnelle à la réalisation de la vision, des politiques et des programmes.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>L'équipe dirigeante prend peu de responsabilités, stratégie de gestion des ressources humaines quasi inexistante.</li> <li>Les responsabilités et les rôles des fonctionnaires et des élus ne sont pas clairement définis.</li> <li>La gestion des ressources humaines n'est pas considérée comme importante par l'encadrement.</li> <li>Les plans de formation restent le plus souvent sur le papier.</li> <li>L'autorité est centralisée.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>L'équipe dirigeante crée un climat de confiance et s'appuie sur une stratégie de gestion des ressources humaines.</li> <li>Les rôles sont clairement définis et tirent parti des forces de chacun.</li> <li>Le travail en équipe et l'aide à la gestion sont favorisés, les fonctionnaires sont régulièrement consultés, la promotion est encouragée.</li> <li>Stage complet d'intégration pour les élus, formation et évaluation basées sur les compétences pour tous les fonctionnaires.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>L'équipe dirigeante génère de l'enthousiasme et donne envie de s'investir, la stratégie de gestion des ressources humaines est largement soutenue et permet un recrutement efficace et une fidélisation du personnel.</li> <li>Climat de coopération et d'apprentissage, bonne organisation du travail entre les fonctionnaires et les élus.</li> <li>Bonne communication et travail en équipe, l'innovation est encouragée, les succès sont salués.</li> <li>Fortes volontés personnelles de s'améliorer, les fonctionnaires se sentent valorisés.</li> </ul>
<p><b>Indicateurs positifs :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>lettre d'information du personnel et outils de communication ;</li> <li>stratégie de formation efficace ;</li> <li>faibles taux de maladie et d'absentéisme et bonne discipline de travail ;</li> <li>système clair de reconnaissance des performances individuelles et des équipes et d'échange de bonnes pratiques.</li> </ul> <p><b>Indicateurs négatifs :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>les principales sources d'information ne sont pas officielles ;</li> <li>les fonctionnaires critiquent ouvertement la direction et l'organisation ;</li> <li>culture du blâme, malsaine, qui crée la division.</li> </ul>	<p><b>Questions clés :</b></p> <p><i>Les fonctionnaires sont-ils satisfaits de leur situation professionnelle ? La collectivité locale est-elle un bon endroit pour travailler ?</i></p> <p><i>Existe-t-il un système d'évaluation du personnel ? Fonctionne-t-il correctement et les fonctionnaires en sont-ils satisfaits ?</i></p> <p><i>Les procédures de recrutement permettent-elles d'attirer les meilleures personnes pour les postes proposés ? Ces personnes restent-elles ?</i></p> <p><i>Quels sont les dispositifs existants pour faire connaître l'avis des fonctionnaires à la direction/aux élus ?</i></p> <p><i>Les fonctionnaires ont-ils à cœur d'offrir des services de qualité ?</i></p> <p><i>Les fonctionnaires ont-ils des prérogatives suffisantes pour mener à bien leur mission ? Cela se reflète-t-il dans la répartition budgétaire ?</i></p>		

### Rôle 1 : Leadership / compétence 3 : communication

DEFINITION DE LA COMPETENCE :		NIVEAU DE COMPETENCE (diversité des voies de communication, communication interne et externe)	
<p>Ecoute, encourage le retour d'information et le dialogue permanent avec les fonctionnaires, les élus et toutes les composantes de la population, informe, convainc et influence, en utilisant judicieusement des voies de communication diverses, crée/utilise des réseaux pour communiquer, encourage la participation de la population locale.</p>	<p><b>NIVEAU 1</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Diffuse quelques informations sur la municipalité, les responsabilités en termes de communication ne sont pas clairement définies.</li> <li>• La direction ne sait pas réellement ce que pensent les fonctionnaires.</li> <li>• Donne quelques informations sur des services spécifiques, mais reçoit peu d'informations en retour des usagers.</li> </ul>	<p><b>NIVEAU 3</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Diffuse une grande diversité d'informations grâce à différentes voies de communication, les responsabilités en la matière sont clairement définies.</li> <li>• Communication interne satisfaisante et claire, les fonctionnaires et les élus comprennent les politiques et les priorités.</li> <li>• Information sur les services disponibles et claires, reçoit des informations en retour de la part des usagers.</li> </ul>	<p><b>NIVEAU 5</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Une importance stratégique est accordée à la communication, tant sur le plan interne qu'externe, les délais, la définition des objectifs et l'accès aux informations sont bien gérés.</li> <li>• Les dirigeants et les élus sont considérés comme de bons communicants, des formations et des conseils d'experts sont disponibles, tous les fonctionnaires sont concernés.</li> <li>• Des mesures sont prises pour faire participer la population locale, des efforts particuliers étant déployés pour atteindre les groupes difficilement accessibles (minorités, jeunes, etc.).</li> </ul>
	<p><b>Indicateurs positifs :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- exemples de bonne communication ;</li> <li>- stratégie de communication d'entreprise ;</li> <li>- utilisation d'un large éventail de voies de communication ;</li> <li>- mécanismes permettant de nouer le dialogue avec des groupes spécifiques.</li> </ul> <p><b>Indicateurs négatifs :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- manque de relations avec les médias locaux ;</li> <li>- les dirigeants sont considérés comme de mauvais communicants ;</li> <li>- la communication est principalement utilisée pour attirer les éloges et minimiser les critiques ;</li> <li>- peu de communication sur les questions importantes.</li> </ul>	<p><b>Questions clés :</b></p> <p><i>Un rapport annuel est-il publié afin de rendre compte clairement au public des performances réalisées et des projets envisagés ?</i></p> <p><i>Les fonctionnaires et les élus ont-ils conscience de la nécessité d'une bonne communication ? Sont-ils formés à communiquer ?</i></p> <p><i>Existe-t-il une procédure de réclamation dont le public a été bien informé ? Dans quelle mesure les informations sont-elles utilisées de manière constructive ?</i></p> <p><i>Comment la population et les associations locales évaluent-elles la communication de l'administration locale ? Ont-elles le sentiment d'être bien informées ?</i></p> <p><i>Quels sont les principaux objectifs de la stratégie de communication ?</i></p>	

**Rôle 2 : prestation de services / compétence 1 : planification et contrôle**

<b>DEFINITION DE LA COMPETENCE :</b>		<b>NIVEAU DE COMPETENCE (processus, axé sur les résultats, fondé sur l'évaluation)</b>	
	<b>NIVEAU 1</b>	<b>NIVEAU 3</b>	<b>NIVEAU 5</b>
Politique de planification systématique qui établit un rapport entre la vision/stratégie et l'application pratique/la prestation de services, les performances sont rigoureusement contrôlées et les résultats sont utilisés pour servir de base à la planification.	<ul style="list-style-type: none"> <li>La planification est annuelle, donc à court terme et demeure un exercice essentiellement théorique, considéré comme relevant de la responsabilité des dirigeants.</li> <li>La planification interne commence à mettre l'accent sur l'amélioration de la prestation des services.</li> <li>Le contrôle des performances est rare et peu efficace.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La planification est à court et à moyen terme (3 ans) et en rapport avec la planification financière et la gestion prévisionnelle des ressources humaines.</li> <li>La planification définit les responsabilités, les indicateurs et les objectifs.</li> <li>La planification est fonction des objectifs, qui sont régulièrement réexaminés.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La planification est à court et à long terme (jusqu'à dix ans), est visible et active, recouvre tous les domaines de services et tous les élus et fonctionnaires y participent.</li> <li>La planification est en rapport avec les descriptions de postes et l'évaluation des performances individuelles/des équipes.</li> <li>L'évaluation est régulièrement utilisée pour orienter les politiques et les plans.</li> </ul>
<p><b>Indicateurs positifs :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>les plans sont examinés régulièrement lors de réunion d'équipes et sont consultables sur des panneaux d'affichage, via le système informatique, etc. ;</li> <li>les plans aboutissent à des réalisations concrètes ;</li> <li>il existe des exemples de services qui ont été améliorés à la suite d'une évaluation;</li> <li>sens développé de la communauté, plans relatifs aux services accessibles.</li> </ul> <p><b>Indicateurs négatifs :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>absence de planification ou plans dépassés/irréalistes ;</li> <li>contrôle central excessif avec un encadrement peu concerné ;</li> <li>la planification est uniquement considérée comme un exercice annuel ;</li> <li>les élus sont défavorables à une évaluation des performances ;</li> <li>informations restreintes.</li> </ul>	<p><b>Questions clés :</b></p> <p><i>Les objectifs de la collectivité locale sont-ils clairs pour tout le monde ?</i></p> <p><i>Les élus et les fonctionnaires sont-ils favorables à une planification et à une évaluation des performances ?</i></p> <p><i>Peut-on démontrer que les plans sont examinés lors de réunions d'équipe ou de commissions ?</i></p> <p><i>Dans quelle mesure le suivi, l'évaluation et le contrôle des performances servent-ils de base aux futurs plans ?</i></p> <p><i>Toutes les composantes de la collectivité locale contribuent-elles de manière égale et avec enthousiasme ?</i></p> <p><i>Les fonctionnaires ont-ils le sentiment de travailler pour une collectivité locale qui sait où elle va ?</i></p>		

### Rôle 2 : prestation de services / compétence 2 : innovation et changement

DEFINITION DE LA COMPETENCE :		NIVEAU DE COMPETENCE (leadership, degré de proactivité, exemples de réussite)	
		NIVEAU 1	NIVEAU 5
Capable de penser et d'agir en dehors des paramètres existants, de remettre en cause le statu quo et de tirer parti des occasions qui se présentent, accepte et gère le changement en vue d'améliorer les services.	<ul style="list-style-type: none"> <li>L'équipe dirigeante ne voit pas la nécessité de changer.</li> <li>A connaissance des nouvelles formes d'administration locale, de partenariats et de prestation de services.</li> <li>A fait quelques tentatives de planifier et de mettre en oeuvre des changements.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>L'équipe dirigeante informe les fonctionnaires et les élus de la nécessité de changer.</li> <li>Encourage activement l'adoption de nouvelles approches, l'apprentissage d'expériences venues d'ailleurs.</li> <li>Peut donner plusieurs exemples concrets d'innovations et présenter quelques projets pilotes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>L'équipe dirigeante fait preuve de souplesse personnelle et de volonté de changer, a la réputation d'innover, demande aux autres de contribuer à sa vision de l'avenir</li> <li>Des mécanismes efficaces sont en place pour évaluer les nouvelles approches, tirer des leçons des expériences et diffuser de bonnes pratiques.</li> <li>Exemples d'innovation et preuves d'apprentissage largement identifiables.</li> </ul>
<p><b>Indicateurs positifs :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>la collectivité locale est considérée comme un centre de bonnes pratiques et d'innovation ;</li> <li>nouvelles approches de la prestation de services et travail en partenariat ;</li> <li>des procédures sont en place pour faciliter le changement ;</li> <li>de nombreux fonctionnaires participent à la mise en oeuvre du changement.</li> </ul> <p><b>Indicateurs négatifs :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>pas ou peu d'exemples d'approches différentes ;</li> <li>la créativité est découragée ;</li> <li>le changement est peu accepté, le statu quo est défendu ;</li> <li>exemples de changements qui n'ont pas été poursuivis ou ont eu peu d'effets.</li> </ul>	<p><b>Questions clés :</b></p> <p>Dans quelle mesure la collectivité locale est-elle réputée pour ses innovations ?            Dans quels domaines ?            La collectivité locale a-t-elle procédé à des évaluations de ses performances en matière de prestation de services qui auraient conduit à des changements ?            La collectivité locale fait-elle partie de groupes de benchmarking ou de réseaux de bonnes pratiques ?            La collectivité locale a-t-elle réellement pris en considération les changements découlant de la législation et de la politique nationale ?            La collectivité locale, afin d'offrir des services de qualité, procède-t-elle à suffisamment de changements ?            Des changements importants ont-ils été récemment mis en oeuvre avec succès ?</p>		

## Rôle 2 : prestation de services / compétence 3 : gestion des services

DEFINITION DE LA COMPETENCE :	NIVEAU DE COMPETENCE (bonnes pratiques, indicateurs, participation des usagers)	
	NIVEAU 1	NIVEAU 3
	NIVEAU 5	
<p>Dans une démarche équilibrée, cherche activement à améliorer la gestion, l'efficacité et l'efficacité de la prestation des services, afin qu'ils répondent mieux aux besoins de la population et des associations locales, les fonctionnaires disposent des prérogatives nécessaires pour mener à bien leur mission et sont encouragés à donner le meilleur d'eux mêmes, la population et les associations locales sont consultées.</p> <p><b>Indicateurs positifs :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- un ensemble clair d'indicateurs de performances, de normes et d'objectifs est utilisé pour améliorer les performances ;</li> <li>- divers mécanismes sont en place pour permettre la participation des citoyens ;</li> <li>- des évaluations sont utilisées pour améliorer les performances ;</li> <li>- certains services sont offerts en collaboration avec d'autres organismes</li> </ul> <p><b>Indicateurs négatifs :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- recours rare à des indicateurs de performances et à des objectifs ;</li> <li>- l'avis de la population locale concernant les services n'est pas pris en considération ;</li> <li>- le statu quo est très largement privilégié ;</li> <li>- pas de partenariats extérieurs pour la prestation de services.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quelques tentatives ponctuelles d'améliorer les performances, mais peu d'indicateurs et d'objectifs, le statu quo est généralement privilégié.</li> <li>• Les fonctionnaires ne sont pas très motivés.</li> <li>• L'avis des usagers a peu d'influence sur la prestation des services.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quelques améliorations, mais l'accent est davantage mis sur les processus que sur les résultats, quelques partenariats.</li> <li>• Gère les performances en s'appuyant sur des objectifs, des indicateurs et des normes.</li> <li>• Bonne gestion budgétaire.</li> </ul>
<p><b>Questions clés :</b></p> <p><i>Les indicateurs de performances, les normes et les objectifs sont-ils définis en fonction des intérêts des usagers ? Comment sont-ils utilisés pour améliorer la qualité des services ?</i></p> <p><i>Comment les performances réalisées dans les principaux domaines de services se situent-elles par rapport à celles d'autres collectivités locales ?</i></p> <p><i>Les initiatives visant à encourager une plus grande participation de la population locale à la prestation de services sont-elles efficaces ?</i></p> <p><i>Dans quelle mesure les performances en matière de services sont-elles évaluées en profondeur ?</i></p> <p><i>La gestion de projet est-elle utilisée efficacement pour mettre en œuvre des initiatives importantes ? Fait-on suffisamment appel à des experts en gestion de projet ?</i></p> <p><i>La population locale a-t-elle aisément accès à des informations concernant les services ?</i></p> <p><i>Dans quelle mesure les technologies de l'information sont-elles utilisées pour donner des informations sur les performances ? Une procédure de réclamation constructive est-elle en place ?</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Volonté réelle d'offrir des services de qualité, de rechercher les bonnes pratiques et de comparer les performances.</li> <li>• Les informations concernant les performances sont faciles à obtenir, bonne gestion de projet, bonne utilisation des technologies de l'information, utilise les évaluations pour apporter des améliorations.</li> <li>• Une approche ouverte des citoyens et des usagers actuels et potentiels, la population locale participe activement.</li> </ul>	

**Rôle 2 : prestation de services / compétence 4 : gestion des ressources**

<b>DEFINITION DE LA COMPETENCE :</b>		<b>DEFINITION DE LA COMPETENCE (décentralisation, gestion active, consultation)</b>	
<b>NIVEAU 1</b>		<b>NIVEAU 3</b>	<b>NIVEAU 5</b>
Gère activement tous les actifs, ressources financières et infrastructures afin de garantir un bénéfice maximal, un bon rapport coût/performance et un niveau de risque maîtrisable, développe au maximum sa capacité à mettre en œuvre efficacement les politiques et les programmes, de manière à répondre aux besoins des usagers et des citoyens, fait le meilleur usage des systèmes et des processus.	<ul style="list-style-type: none"> <li>La gestion du budget est entièrement centralisée.</li> <li>Les budgets sont gérés conformément à la réglementation.</li> <li>La population locale est informée du budget.</li> <li>Les fonctionnaires ne disposent pas des ressources suffisantes pour faire correctement leur travail.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Certaines responsabilités budgétaires sont partagées avec les cadres, quelques formations.</li> <li>Le recouvrement des taxes, créances et impôts locaux ainsi que le patrimoine sont gérés activement, des revenus supplémentaires sont générés.</li> <li>La population locale est consultée à l'avance sur le budget.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Les cadres/élus élaborent activement les budgets et gèrent l'actif et le passif de manière à répondre aux priorités en matière de services, utilisent efficacement les technologies de l'information et appliquent de bonnes pratiques de gestion financière.</li> <li>D'autres sources de financement sont activement recherchées.</li> <li>Les fonctionnaires et la population locale influencent activement les priorités budgétaires.</li> </ul>
<p><b>Indicateurs positifs :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>une gestion financière, une gestion des ressources humaines et une planification des services cohérentes ;</li> <li>des responsabilités financières déléguées en partie ;</li> <li>des informations claires sur les finances/performance ;</li> <li>des procédures actualisées.</li> </ul> <p><b>Indicateurs négatifs :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>grande inquiétude concernant les ressources et les niveaux d'endettement ;</li> <li>coûts unitaires élevés, faibles coûts relatifs ;</li> <li>approche axée sur la comptabilité ;</li> <li>le patrimoine est mal géré.</li> </ul>	<p><b>Questions clés :</b></p> <p><i>La collectivité locale est-elle réputée pour sa bonne gestion financière ? Un bon système d'audit interne est-il en place ? Les informations financières sont-elles aisément accessibles par informatique ?</i></p> <p><i>Une stratégie claire est-elle en place pour établir le budget ?</i></p> <p><i>Quel est le montant des ressources tirées d'autres sources de financement ?</i></p> <p><i>Peut-on citer des exemples d'économies importantes réalisées grâce à de nouvelles approches ?</i></p> <p><i>Comment la collectivité locale consulte-t-elle la population sur les questions financières ?</i></p> <p><i>Existe-t-il des exemples de collaboration avec des organisations partenaires qui ont entraîné un accroissement des ressources ?</i></p> <p><i>A quels usages innovants le patrimoine de la collectivité locale est-il consacré ?</i></p>		

### Rôle 3 : participation de la communauté locale / compétence 1 : participation des citoyens

DEFINITION DE LA COMPETENCE : (élus, attitudes, méthodes employées pour faire participer la population locale)		NIVEAU 5
NIVEAU DE COMPETENCE		NIVEAU 3
NIVEAU 1		NIVEAU 5
<p>Comprend qu'il est nécessaire d'établir des relations avec toutes les composantes de la communauté locale, écoute l'avis des usagers et des organisations pour apprendre comment améliorer les politiques et les performances, les fait participer activement aux prises de décisions les concernant, encourage activement l'inscription sur les listes électorales et la participation aux élections.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quelques élus sont actifs dans certains domaines.</li> <li>• La participation de la population locale n'est pas vraiment un sujet de préoccupation, les consultations sont considérées comme un moyen d'informer les citoyens.</li> <li>• Seules des méthodes traditionnelles sont utilisées, telles que les réunions publiques.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Relations étroites entre l'administration locale et toutes les composantes de la population locale.</li> <li>• Culture de la consultation qui encourage la participation, notamment des groupes difficiles à atteindre, participation électorale importante.</li> <li>• Recours à un large éventail de techniques, visant en particulier à favoriser la participation des citoyens à la prise de décision, notamment dans le cadre de comités de quartiers.</li> </ul>
<p><b>Indicateurs positifs :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- exemples de participation constructive et innovante ;</li> <li>- mécanismes permettant de faciliter l'inscription/le vote ;</li> <li>- mesures spéciales pour faire participer les minorités ;</li> <li>- exemples de ressources et de pouvoirs décisionnaires délégués à la communauté locale.</li> </ul> <p><b>Indicateurs négatifs :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- absence de sentiment de responsabilité à l'égard de la population locale ;</li> <li>- absence de sondages d'opinion ;</li> <li>- les élus ne sont pas visibles au sein de leur communauté locale ;</li> <li>- la population est déçue par la politique locale.</li> </ul>	<p><b>Questions clés :</b></p> <p><i>Quels sont les mécanismes utilisés pour faire participer la population locale ?</i></p> <p><i>Comment la collectivité locale consulte-t-elle les groupes spécifiques (petites entreprises, minorités, jeunes, etc.) ?</i></p> <p><i>Que pensent les personnes consultées des consultations ?</i></p> <p><i>Dans quelle mesure les résultats des consultations déterminent-ils les priorités, les politiques et les plans de la collectivité locale ?</i></p> <p><i>Dans quelle mesure les réunions de commission sont-elles ouvertes au public ?</i></p> <p><i>Les décisions sont-elles prises ouvertement ou secrètement et à l'avance ?</i></p> <p><i>Les conseillers cherchent-ils à conserver leur rôle exclusif de porte-parole de la population locale ou encouragent-ils cette dernière à s'exprimer par elle-même ?</i></p> <p><i>Dans quelle mesure la population locale participe-t-elle à la recherche de solutions aux problèmes qui se posent à elle ?</i></p>	

### Rôle 3 : participation de la communauté locale / compétence 2 : construction d'alliances

NIVEAU DE COMPETENCE (communication, structures, prise de conscience, résultat)			
DEFINITION DE LA COMPETENCE :	NIVEAU 1	NIVEAU 3	NIVEAU 5
<p>Reconnaît la nécessité de travailler avec les autorités centrales et les organisations locales dans l'intérêt de la collectivité, travaille en partenariat avec de nombreux organismes pour élaborer et mettre en œuvre des politiques et des programmes conjointement ou en coordination, quelques initiatives de coopération internationale.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Communique occasionnellement avec d'autres secteurs (autorités centrales, ONG, associations, secteur privé et autres institutions publiques).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Approche proactive consistant à nouer des relations avec d'autres secteurs.</li> <li>Des structures sont en place pour permettre aux différents secteurs de travailler ensemble.</li> <li>A conscience de l'impact qu'auront les partenariats sur les structures et les responsabilités de la collectivité locale.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Les partenariats génèrent des résultats positifs, quelques partenariats internationaux.</li> <li>Les fonctionnaires et les élus partagent un sentiment de responsabilité et disposent de compétences techniques suffisantes pour travailler ensemble.</li> <li>Planification efficace au niveau de la collectivité et contribution de tous les secteurs, exemples de prise de décision, de ressources et de gestion communes.</li> </ul>
<p><b>Indicateurs positifs :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- existence d'un plan global et bien conçu pour la collectivité ;</li> <li>- bon fonctionnement des espaces de dialogue locaux/ commissions mixtes ;</li> <li>- stratégies communes pour les questions clés (amélioration de la santé, développement des entreprises, etc.).</li> </ul> <p><b>Indicateurs négatifs :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- peu de tentatives de communiquer avec d'autres secteurs ;</li> <li>- pas de signes manifestes de travail en partenariat ;</li> <li>- certaines composantes de la communauté locale sont exclues ;</li> <li>- les rencontres de partenariat sont perçues comme des prétextes à bavardages.</li> </ul>	<p><b>Questions clés :</b></p> <p><i>Dans quelle mesure la collectivité locale a-t-elle noué des relations avec les autorités centrales, d'autres institutions publiques, des ONG, le secteur privé et d'autres associations locales ?</i></p> <p><i>Quel est son degré d'investissement dans le travail en partenariat (initiatives, ressources humaines, capitaux, infrastructures, équipement) et son savoir-faire dans ce domaine ?</i></p> <p><i>Quel est le degré d'investissement des autres secteurs dans le travail en partenariat avec la collectivité locale ?</i></p> <p><i>Existe-t-il des exemples de partenariats réussis ? Qu'ont-ils apporté à la communauté locale ?</i></p> <p><i>Existe-t-il des exemples de mise en commun des ressources ou de prestation de services intégrée ?</i></p>		

## **SECTION 3 – III. Leadership**

### **LE PROFIL D'UN ÉLU**

Les citoyens aiment à penser qu'ils élisent des représentants au conseil municipal pour être bien représentés, ainsi que la communauté locale à laquelle ils appartiennent, au sein de l'administration locale. Ils sont parfois déçus, et pourtant leurs élus font généralement de leur mieux, souvent dans des circonstances difficiles.

Leur rôle est en effet difficile. Les représentants sont élus pour servir les intérêts des personnes qui les ont choisis. Ils sont également élus pour servir les intérêts de l'ensemble de la collectivité. En fait, ils sont élus pour assurer une administration démocratique et efficace de la collectivité locale.

Les élus sont respectés et occupent le devant de la scène dans la société. Leur fonction leur confère également des responsabilités et des moyens d'agir. Leur rôle est de tenter de résoudre les problèmes quotidiens des citoyens. Il est aussi de veiller à ce que les services publics locaux soient efficaces et efficaces, de manière à répondre aux besoins de la population locale.

Les élus doivent faire en sorte que l'administration locale soit transparente, qu'elle réponde à des normes éthiques élevées, qu'une communication réciproque et de qualité s'instaure entre l'administration et la population locale et que la participation de cette dernière soit encouragée.

*Les élus ont vraiment la possibilité de changer les choses, de contribuer au bien être de leur communauté locale. A eux de tirer le meilleur parti de cette occasion qui leur est donnée.*

Ils sont aussi en position de commettre des abus. En effet, les intérêts personnels peuvent prendre le pas sur les intérêts de la collectivité et sur l'éthique publique. C'est là le danger. Les élus ne doivent pas seulement agir conformément à l'éthique, ils doivent aussi être perçus comme tels.

Etre un élu compétent n'est pas chose aisée. Pour assumer une telle responsabilité, de l'expérience et des qualifications sont nécessaires. L'élu doit comprendre comment fonctionne une l'administration locale, quels sont ses rapports avec les autorités centrales. Il doit savoir quels sont, sur le plan juridique, les droits et les obligations de l'administration locale et quelles sont ses possibilités d'action, ainsi que les obstacles à cette dernière.

Les élus doivent comprendre comment travailler aux côtés des fonctionnaires et tirer le meilleur de ces derniers. Leur rôle n'est pas de faire

le travail des fonctionnaires, mais de faire équipe avec eux pour assurer une administration démocratique et efficace de la collectivité locale. Ils doivent comprendre quel est le rôle de chacun.

*Une bonne relation de travail entre les fonctionnaires et les élus est essentielle à la construction d'une collectivité locale démocratique et efficace.*

Les élus doivent comprendre quelles sont les possibilités et les limites financières de la collectivité locale. Ils doivent comprendre comment élaborer des politiques et les traduire par des actions, comment concrétiser les promesses, comment ne pas faire de promesses qu'ils ne peuvent pas tenir. Ils doivent savoir comment travailler avec les autres et apprendre des autres. Ils doivent savoir comment faire participer la population et les organisations locales à l'administration locale.

Les élus doivent être formés. Ils apportent avec eux un bagage d'expériences et de compétences qu'ils doivent pouvoir mettre au service de l'administration locale. Mais il est nécessaire de les compléter par de nouvelles formations et expériences, en visitant d'autres collectivités locales pour observer les bonnes pratiques à l'œuvre, en pratiquant l'auto-apprentissage et l'apprentissage partagé et en recourant aux conseils d'experts et de collègues plus expérimentés. Les élus doivent prendre la mesure de leurs besoins de formation et rechercher les possibilités de formation. Des plans de perfectionnement personnel peuvent être mis en place à cet effet.

Les élus ne doivent pas vouloir exceller dans tous les aspects de chaque compétence. En revanche, les collectivités locales doivent être capables de tirer parti des points forts et des compétences particulières des élus, et ces derniers doivent chercher à se perfectionner dans leurs domaines de faiblesses.

Les fonctionnaires de la collectivité locale doivent soutenir activement les élus. Ils doivent comprendre leurs besoins et leurs points de vue. Ils doivent veiller à ce qu'ils soient parfaitement informés et pleinement associés à l'administration de la collectivité locale. Ils doivent enfin faire en sorte que les élus aient accès à des conseils et à des formations.

### **Le profil d'un élu**

Les neuf compétences qu'un élu qualifié doit maîtriser sont exposées ci-dessous. Les compétences 7, 8 et 9 sont particulièrement importantes pour assurer le leadership politique d'une collectivité locale.

Le présent Profil peut être utilisé comme base de discussions et d'apprentissage par des groupes d'élus, notamment à l'occasion d'un Atelier sur le rôle et les responsabilités des élus. Il peut être utilisé le dernier jour de l'Atelier de leadership (voir autre modèle), qui présente aux élus les compétences requises pour assurer le leadership d'une collectivité locale.

Les élus peuvent également utiliser le Profil dans le cadre d'une auto-évaluation, afin d'identifier les domaines dans lesquels ils ont besoin de se perfectionner.

**Les Associations nationales sont invitées à utiliser le présent modèle du Conseil de l'Europe<sup>4</sup> pour développer leur propre profil de compétences et d'actions, en vue de l'appliquer aux élus locaux de leur pays à la lumière des circonstances locales. Elles peuvent le faire lors d'un atelier, après avoir procédé à une Analyse des besoins de formation des élus, qui s'effectue au moyen de questionnaires et dans le cadre de groupes de discussions.**

**Les Associations nationales peuvent également organiser des ateliers basés sur ce modèle pour tous les nouveaux élus et pour toutes les personnes qui ne disposeraient pas d'une assurance suffisante dans l'exercice de leurs responsabilités. De tels ateliers devraient être intégrés à une Stratégie de formation nationale.**

Les partis politiques peuvent utiliser le présent Profil pour sélectionner les candidats aux élections locales.

*Les études montrent que le leadership est un élément déterminant de la construction d'une collectivité locale démocratique et efficace. Le leadership n'est pas l'apanage du maire ; chaque élu joue, d'une manière ou d'une autre, un rôle de leadership. Le présent Profil devrait contribuer à améliorer le leadership politique des collectivités locales.*

---

4. Ce modèle est inspiré du « cadre de compétences pour les élus » élaboré par l'IDeA, Royaume-Uni.

## LE PROFIL D'UN ÉLU

<b>Compétence 1 : assure le leadership de la communauté locale</b>	<b>AUTOEVALUATION</b>				
	1	2	3	4	5
<b>Action :</b> a) Recherche des occasions de nouer le dialogue avec la population et les organisations locales, demande leur avis, est à l'écoute de tous les groupes. b) Se tient au fait de toutes les questions d'intérêt local, en s'informant auprès de sources diverses. c) Encourage la transparence et le respect de normes éthiques élevées. d) Est accessible, compréhensif et privilégie les relations de confiance. e) Donne la possibilité de s'exprimer à toutes les composantes de la communauté locale. f) Arbitre équitablement et constructivement les conflits entre les personnes ayant des besoins divergents. g) Fait campagne avec enthousiasme, courage et persistance, pour le compte d'autrui.					

- *Comment un élu qui n'assurerait pas un leadership efficace se comporterait-il ? Quelles en seraient les conséquences ?*
- *Comment un élu peut-il savoir s'il assure un leadership efficace ?*
- *Que peut faire un élu pour améliorer ses compétences en matière de leadership ?*

<b>Compétence 2 : applique la réglementation et contrôle les performances</b>	<b>AUTOEVALUATION</b>				
	1	2	3	4	5
<b>Action :</b> a) Évalue les arguments en s'appuyant sur des éléments de fait, se fait une opinion en toute indépendance et impartialité. b) Préside efficacement les réunions, respecte les procédures et veille au maintien des processus sur la bonne voie. c) Respecte les procédures légales, en établissant un juste équilibre entre les besoins publics et la politique locale. d) Contrôle les performances de la collectivité locale et intervient le cas échéant pour les améliorer. e) Demande à être informé de ses propres performances et tire des enseignements des expériences. f) S'acquitte de toute fonction juridique en se conformant aux normes les plus élevées.					

- *Comment un élu qui n'appliquerait pas la réglementation et ne contrôlerait pas correctement les performances se comporterait-il ? Quelles en seraient les conséquences ?*
- *Comment un élu peut-il savoir s'il applique convenablement la réglementation et contrôle correctement les performances ?*
- *Que peut faire un élu pour améliorer ses capacités à appliquer la réglementation et à contrôler les performances ?*

<b>Compétence 3 : remet en cause la collectivité locale dans l'objectif de mieux faire</b>	<b>AUTOEVALUATION</b>				
	1	2	3	4	5
<b>Action :</b> a) Analyse et assimile rapidement les informations, en tenant compte du contexte stratégique général. b) Présente ses arguments de manière concise et constructive. c) Demande des explications et écoute attentivement les arguments adverses. d) S'assure de la mise en œuvre des recommandations. e) Remet en question, si nécessaire, les procédures, les décisions et les personnes avec objectivité, rigueur et ténacité. f) Joue le rôle d' « ami critique », donne en retour des informations constructives et reconnaît la réussite d'autrui.					

- *Comment un élu qui ne remettrait pas en question les procédures inutiles, les mauvaises décisions et les personnes malhonnêtes se comporterait-il ? Quelles en seraient les conséquences ?*
- *Comment un élu peut-il savoir s'il remet en question les actions de la collectivité locale avec intégrité et non par volonté de s'opposer ?*
- *Que peut faire un élu pour améliorer sa capacité à remettre en cause la collectivité locale ?*

Compétence 4 : assure une bonne communication	AUTOEVALUATION				
	1	2	3	4	5
<b>Action:</b> a) Communique régulièrement avec la collectivité par le biais de lettres d'information, dans le cadre d'appels téléphoniques ou via les médias locaux. b) Ecoute, vérifie pour comprendre et adapte son style si nécessaire. c) Etablit des relations avec les médias locaux, crée des occasions de communiquer sur les décisions, les activités et les réalisations importantes. d) S'assure que les enjeux sont pleinement compris, afin que les décisions puissent être prises sur la base d'informations correctes. e) S'exprime clairement et avec assurance en public, utilise un langage simple et évite le jargon. f) Fait des comptes rendus réguliers, tient les personnes informées et gère les attentes. g) Emploie un langage approprié pour communiquer sur les questions essentielles, à l'oral comme à l'écrit (lettres, rapports, interviews, exposés). h) Encourage le recours aux mécanismes institutionnels pour assurer une bonne communication interne et externe.					

- *Comment un élu qui ne communiquerait pas bien se comporterait-il ? Quelles en seraient les conséquences ?*
- *Comment un élu peut-il savoir s'il communique bien ?*
- *Que peut faire un élu pour améliorer sa capacité à communiquer ?*

Compétence 5 : travaille en partenariat avec d'autres personnes	AUTOEVALUATION				
	1	2	3	4	5
<b>Action :</b> a) Etablit de bonnes relations avec ses collègues, les fonctionnaires et l'ensemble de la communauté locale. b) Poursuit ses objectifs en coordonnant d'autres personnes, en maintenant l'accent sur les tâches à accomplir et en faisant preuve de ténacité face aux échecs. c) Confie à d'autres des responsabilités, sait quand déléguer ou apporter son soutien, fait participer les citoyens à la prise de décision. d) Fait en sorte que les autres personnes se sentent valorisées, intégrées et sachent qu'on leur fait confiance, notamment celles qui présentent des parcours différents. e) Fait preuve de patience dans le développement de réseaux et de partenariats. f) Tire le meilleur parti de la volonté, des capacités et des compétences des autres organisations (publiques, privées, associatives) dans l'administration locale.					

- *Comment un élu qui a des difficultés à travailler en partenariat avec d'autres personnes se comporterait-il ? Quelles en seraient les conséquences ?*
- *Comment un élu peut-il savoir s'il développe des partenariats de manière satisfaisante ?*
- *Que peut faire un élu pour améliorer sa capacité à développer des partenariats efficaces ?*

<b>Compétence 6 : fait preuve d'une bonne compréhension et d'un bon comportement politiques</b>	<b>AUTOEVALUATION</b>				
	1	2	3	4	5
<b>Action :</b> a) Traduit activement ses points de vues et valeurs politiques en décisions et en actions. b) S'il fait partie d'un groupe politique, contribue à la cohésion du groupe et veille à sa bonne communication. c) Fait connaître ses valeurs politiques dans le cadre de campagnes ou de démarchages électoraux ou dans d'autres occasions d'échange avec le public. d) A à cœur de parvenir à une compréhension politique profonde de la situation nationale et locale. e) Agit conformément à l'éthique et transmet ses valeurs politiques aux autres. f) Dépasse les frontières politiques dans l'intérêt de la collectivité sans renier ses valeurs politiques.					

- *Comment un élu doté de faibles compétences politiques se comporterait-il ? Quelles en seraient les conséquences ?*
- *Comment un élu peut-il savoir s'il a un bon comportement politique ?*
- *Que peut faire un élu pour améliorer sa capacité à développer de bonnes compétences politiques ?*

<b>Compétence 7 : offre une vision aux citoyens et à la collectivité locale</b>	<b>AUTOEVALUATION</b>				
	1	2	3	4	5
<b>Action :</b> a) Contribue à l'élaboration de stratégies et privilégie les actions fondées sur les besoins locaux, les déclarations de principe et les ressources régionales. b) Travaille avec les fonctionnaires pour rassembler et analyser les informations et élabore les budgets et les plans en conséquence. c) Encourage la participation d'autres parties prenantes à l'élaboration des politiques. d) Contribue à l'élaboration et à la communication d'une vision commune de l'avenir, donne des orientations claires et favorise leur compréhension. e) Est ouvert aux idées nouvelles et s'adapte avec inventivité au changement. f) Améliore sa propre efficacité en élargissant son point de vue et en s'inspirant de l'expérience d'autrui ainsi que des bonnes pratiques.					

- *Comment un élu qui n'a pas de vision se comporterait-il ? Quelles en seraient les conséquences ?*
- *Comment un élu peut-il savoir si sa vision est claire et s'il la communique bien ?*
- *Que peut faire un élu pour améliorer sa capacité à élaborer une bonne vision ?*

<b>Compétence 8 : gère les performances pour améliorer la qualité des services publics locaux</b>	<b>AUTOEVALUATION</b>				
	1	2	3	4	5
<b>Action:</b> a) Travaille en collaboration étroite avec les hauts fonctionnaires à l'élaboration, l'adoption et la mise en œuvre de stratégies visant à assurer une prestation de services efficiente et efficace. b) Fixe des objectifs réalistes et communique sur ceux-ci, assure le suivi des performances et remédie aux insuffisances. c) Privilégie l'esprit d'équipe et partage la responsabilité des succès et des échecs. d) Encourage la remise en cause des performances en matière de prestation de services, accueille positivement les critiques et les nouvelles idées. e) Fait participer les usagers à la conception et au suivi des services. f) Représente la population et les organisations locales dans les espaces de discussion appropriés.					

- *Comment un élu qui ignorerait la gestion des performances se comporterait-il ? Quelles en seraient les conséquences ?*
- *Comment un élu peut-il savoir si sa gestion des performances est satisfaisante ?*
- *Que peut faire un élu pour améliorer sa capacité à gérer les performances ?*

Compétence 9 : s'inscrit dans une démarche d'excellence	AUTOEVALUATION				
	1	2	3	4	5
<b>Action :</b> a) Assure le leadership, inspire confiance et bénéficie d'une adhésion à ses politiques et décisions. b) Façonne une culture de l'excellence, est un modèle de comportement, de pratique éthique et de respect des processus démocratiques. c) Etablit des relations étroites avec les hauts fonctionnaires et les autres élus, fondées sur une communication ouverte et la coopération. d) Agit en tant que visage public de la collectivité locale, défend les intérêts de cette dernière dans d'autres lieux d'échange. e) Transcende les frontières politiques ainsi que celles de la collectivité locale pour favoriser une bonne communication et une bonne coopération. f) Anticipe et résout les difficultés, est capable de juger s'il convient d'agir et quand il faut dire non. g) A à cœur d'apprendre, d'aider les autres à se perfectionner et d'adopter de bonnes pratiques. h) Jongle efficacement entre plusieurs responsabilités parfois contradictoires.					

- *Comment un élu qui ne viserait pas l'excellence se comporterait-il ? Quelles en seraient les conséquences ?*
- *Comment un élu sait-il qu'il s'inscrit dans une démarche d'excellence ?*
- *Que peut faire un élu pour améliorer sa capacité à atteindre l'excellence ?*



## **SECTION 3 – IV. Leadership**

### **L'ATELIER DE LEADERSHIP**

#### **Introduction**

L'utilisation du Cadre de référence pour une collectivité locale démocratique et efficace suppose que les municipalités aient déjà développé un certain niveau de compétences. Certaines d'entre elles préféreront peut-être commencer par un atelier préparatoire, qui permettra à leur équipe dirigeante de comprendre plus clairement quel est son rôle et comment utiliser ultérieurement le cadre de référence pour améliorer ses compétences. Ce modèle consiste en un Programme de préparation au leadership d'une durée de deux jours.

#### **Participants :**

Les élus et fonctionnaires de haut rang, en particulier ceux qui ont été élus ou nommés récemment et ceux qui sont en charge de petites collectivités locales.

#### **Objectifs :**

- 1 Familiariser les participants avec les fondements du leadership et de la gestion stratégique, nécessaires à la construction d'une administration locale démocratique et efficace.
- 2 Amener les participants à réfléchir à la manière dont ils pourraient renforcer le leadership et la gestion stratégique ou en introduire des éléments dans leur propre collectivité locale.
- 3 Présenter aux participants le Cadre de référence pour une collectivité locale démocratique et efficace du Conseil de l'Europe.

#### **Résultats attendus :**

Les participants devraient être capables de commencer à utiliser le cadre de référence pour évaluer leur niveau de compétences en matière de leadership, à développer une approche personnelle du leadership et à engager des réformes au sein de leur collectivité locale en vue d'y améliorer le leadership et la gestion stratégique.

#### **Durée du programme :**

2 jours

#### **Travail préparatoire :**

Chaque participant est invité à présenter une étude de cas/des exemples pertinents montrant les efforts accomplis par leur collectivité locale en termes de planification à long terme, de participation de la communauté

locale, de gestion des ressources humaines, de prestation de services et de développement organisationnel. Les formateurs, parmi lesquels devraient figurer des élus ou des fonctionnaires de haut rang disposant de compétences reconnues en matière de leadership, devraient également avoir de nombreux exemples à portée de main.

### **Sessions (1 à 2 heures chacune) :**

#### **1. Vision de l'administration locale**

<b>Finalité</b> Commencer à réfléchir à la manière dont l'administration locale pourrait évoluer à long terme.
<b>Tâche</b> Après une introduction, les participants travaillent en petits groupes pour échanger des idées réalistes sur ce qu'ils souhaiteraient voir réaliser par leur collectivité locale dans les cinq à dix prochaines années. Chaque groupe présente un compte rendu à l'ensemble des participants pour discussion.
<b>Questions</b> Quel type de collectivité locale voulons-nous ? Quel type d'administration locale attend/mérite la population locale ? Quels enseignements tirons-nous des autres modèles européens ?

#### **2. Forces et faiblesses, possibilités et menaces (analyse SWOT)**

<b>Finalité</b> Réfléchir aux bases sur lesquelles la planification des améliorations à apporter à la collectivité locale pourrait s'appuyer.
<b>Tâche</b> Après une introduction, les participants, répartis en petits groupes, dressent la liste des forces et des faiblesses de leur collectivité locale, ainsi que les possibilités qui s'offrent à elle et les menaces qui pèsent sur elle (une page). Ils présentent ensuite un compte rendu à l'ensemble des participants, qui procèdent sur la base de l'ensemble des résultats à une analyse SWOT.
<b>Questions</b> Que fait actuellement la collectivité locale qui pourrait être amélioré ? Que pourrait-elle faire de plus ? Quelles sont les principales difficultés rencontrées ?

### 3. Principes essentiels d'une administration locale démocratique et efficace

#### a) Vision et stratégies

<b>Finalité</b> Toute collectivité locale devrait savoir où elle veut aller (vision), comment y parvenir (stratégies) et disposer des compétences nécessaires pour mettre ses stratégies en œuvre. Cette vision et ces stratégies devraient être développées en consultation avec la population et les organisations locales.
<b>Tâche</b> Après une introduction et une discussion dirigée fondée sur des exemples simples, les participants préparent chacun une brève (1/2 page) déclaration de politique générale (vision et stratégie) pour un domaine d'action de leur collectivité locale (par ex., le développement économique) et la présentent à un partenaire.
<b>Questions</b> La population et les organisations locales partageraient-elles votre vision et votre stratégie ? Sont-elles réalistes ? Comment seraient-elles financées ?

#### b) Participation de la communauté locale

<b>Finalité</b> Une collectivité locale démocratique et efficace fait participer la population et les organisations locales à 3 niveaux : information, consultation et prise de décision.
<b>Tâche</b> Après une introduction et une discussion dirigée fondée sur des exemples simples, les participants, répartis en petits groupes, réfléchissent à l'ensemble des mesures que devraient prendre les collectivités locales à chaque niveau (un niveau par groupe) pour faire participer la population locale. Chaque groupe présente un compte rendu à l'ensemble des participants.
<b>Questions</b> A qui incombe la responsabilité d'associer la population locale aux travaux de la collectivité locale ? La collectivité locale a-t-elle réellement la volonté de faire participer la population locale ? Les fonctionnaires et les élus comprennent-ils vraiment ce qu'est la démocratie locale ? Comment entendez-vous persuader la population locale de participer ?

#### c) Gestion des ressources humaines

<b>Finalité</b> Une collectivité locale démocratique et efficace tire le meilleur parti de ses ressources humaines. Cela suppose de bien recruter, former, responsabiliser, gérer et évaluer son personnel.
<b>Tâche</b> Après une introduction et une discussion dirigée fondée sur des exemples simples (par ex., sur la pratique actuelle et les nouvelles approches

possibles) le formateur présente une description de poste type. Les participants, en petits groupes, procèdent à la description du poste de l'un des membres du groupe et établissent un plan de formation personnel correspondant. Ce travail est suivi d'une discussion générale sur la manière d'utiliser efficacement les descriptions de poste et d'un jeu de rôle portant sur une évaluation de poste.

**Questions**

L'équipe dirigeante de la collectivité locale pense-t-elle réellement que ses ressources humaines représentent son plus grand atout ? Tout est-il mis en œuvre pour encourager les fonctionnaires à donner le meilleur d'eux-mêmes ? Les fonctionnaires disposent-ils de prérogatives suffisantes pour accomplir au mieux leur mission ?

**d) Prestation de services**

**Finalité**

Une collectivité locale démocratique et efficace devrait offrir des services de qualité à ses citoyens.

**Tâche**

Après une introduction et une discussion dirigée fondée sur des exemples simples, les participants se divisent en petits groupes pour faire un jeu de rôle. Dans le jeu, deux participants jouent le rôle de citoyens qui cherchent à créer une entreprise. Ils souhaitent savoir dans quelle mesure leur collectivité locale peut les aider. Deux autres participants jouent le rôle d'un élu et d'un responsable de l'administration locale.

A l'issue du jeu de rôle, chaque groupe élabore quatre ou cinq indicateurs de performances pour un service particulier (par ex., le développement économique local) et explique à l'ensemble des participants comment les indicateurs choisis pourraient être utilisés pour améliorer la qualité dudit service.

**Questions**

Qu'est-ce qu'une bonne pratique ? Comment les bonnes pratiques peuvent-elle être utilisées pour améliorer la qualité des services ? Comment peuvent-elles contribuer à résoudre les problèmes de la collectivité locale ? Quelle est l'importance des indicateurs de performances ? Les services de la collectivité locale sont-ils accessibles à ceux qui en ont besoin ? Existe-t-il des obstacles bureaucratiques inutiles ? Comment la collectivité locale sait-elle que ses services sont gérés de la meilleure manière possible et qu'ils répondent aux besoins des citoyens ? Comment peuvent-ils être améliorés ?

#### e) Développement organisationnel

<p><b>Finalité</b> Comment une collectivité locale démocratique et efficace devrait-elle être organisée ?</p>
<p><b>Tâche</b> Après une introduction et une discussion dirigée fondée sur des exemples simples, chaque participant réfléchit à quatre changements qu'il souhaiterait introduire dans sa propre collectivité locale en vue d'améliorer son organisation, et les présente à l'ensemble des participants. S'il reste du temps, les participants peuvent élaborer, par petits groupes, une stratégie de communication pour leur collectivité locale et discuter de leurs propositions avec l'ensemble des participants.</p>
<p><b>Questions</b> Quels devraient être les responsabilités et les rôles respectifs du maire, du conseil municipal dans son ensemble, des conseillers et des fonctionnaires ? Comment devrait se présenter l'organigramme ? L'organisation actuelle est-elle conçue pour offrir des services de qualité ? La communication interne et externe est-elle satisfaisante ? Dans quelle mesure les procédures sont-elles bureaucratiques ? Est-il facile de faire des réformes ? Les citoyens sont-ils informés et consultés ? Où réside la responsabilité ?</p>

#### f) Coopération institutionnelle

<p><b>Finalité</b> Une collectivité locale démocratique et efficace coopère avec d'autres collectivités locales ainsi qu'avec les autorités centrales et régionales. Son Association nationale a pour rôle d'exprimer ses préoccupations et de lui fournir des services. D'autres organisations peuvent également lui offrir des conseils et des services.</p>
<p><b>Tâche</b> Après une introduction et une discussion dirigée fondée sur des exemples simples, les participants, répartis en petits groupes, dressent la liste des problèmes rencontrés dans la coopération avec les principaux partenaires ainsi que des solutions envisagées. Chaque groupe présente ses arguments à l'ensemble des participants.</p>
<p><b>Questions</b> Les collectivités locales savent-elles coopérer efficacement avec les autorités régionales et centrales (et vice-versa ?) Tire-t-on le meilleur parti des possibilités existantes ? Quelles sont les attentes ? Quelles sont les lacunes ?</p>

### **g) Prochaines étapes**

Chaque participant devra établir un **Plan d'action personnel** à mettre en œuvre à son retour dans sa collectivité locale, dont certaines idées seront mises en commun lors d'une réunion finale. Les formateurs pourront formuler un ensemble de recommandations en vue du suivi de l'atelier par l'Association nationale et d'autres organisations. L'Association nationale sera invitée à réfléchir à la manière dont elle pourrait aider les participants par la suite. L'Atelier de leadership préparatoire s'achèvera ainsi sur un ensemble d'engagements.

## **SECTION 3 – V. Leadership**

### **LE PROGRAMME DE RENFORCEMENT DES CAPACITES DE LEADERSHIP**

#### **Introduction**

L'article 3 de la Charte européenne définit l'autonomie locale comme le droit et la capacité pour les collectivités locales de régler et de gérer, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques. Ce sont là des caractéristiques essentielles de l'administration locale.

En Europe du Sud-Est, l'administration locale moderne est jeune – elle a, en général, moins de dix ans. L'autonomie locale commence par des décisions et des lois. Des compétences et des ressources sont ensuite transférées de l'Etat vers l'administration régionale et locale. Mais cela n'est qu'un début. Une évolution considérable doit s'opérer, jusqu'à ce que la collectivité locale soit non seulement conforme à l'esprit et à la lettre de la Charte européenne, mais atteigne également des niveaux d'excellence.

Des structures et des processus doivent certes être mis en place, mais des compétences, des attitudes et une expérience doivent également être développées. Passer d'une culture où le contrôle est centralisé à une culture cherchant à répondre activement aux intérêts de la population locale est difficile et complexe. Cela prend du temps, et certaines collectivités locales progressent dans cette voie plus rapidement que d'autres.

Qu'est-ce qui fait la différence entre une collectivité locale efficace et une collectivité locale moins efficace ? Sur ce point, la Charte européenne ne nous dit rien. Quelle direction doit prendre une collectivité locale qui se veut efficace ? Ce n'est pas au pouvoir central de la lui imposer. Au contraire, il appartient à la collectivité locale elle-même de se fixer ses propres normes et d'améliorer ses performances jusqu'à atteindre l'excellence. C'est à ce niveau qu'une Association nationale peut intervenir.

Le Cadre de référence pour une collectivité locale démocratique et efficace du Conseil de l'Europe énonce un ensemble de critères définissant les caractéristiques d'une collectivité locale efficace et d'une collectivité locale moins efficace sur le plan du leadership, de la prestation de services et de la participation de la communauté locale.

Une collectivité locale apprend mieux lorsqu'elle tire des leçons de sa propre expérience. Le Programme de renforcement des capacités de leadership du

Conseil de l'Europe permet à une collectivité locale de commencer par s'évaluer par rapport au cadre de référence. Il est souhaitable qu'elle soit accompagnée dans cette tâche par des formateurs professionnels ou, mieux encore, par une équipe de pairs formée à cet effet. Sur la base de l'évaluation, elle pourra établir un Plan d'amélioration qui l'aidera à tirer parti de ses forces, à exploiter les possibilités qui s'offrent à elle et à remédier à ses faiblesses, et atteindre ainsi les normes fixées par le Cadre de référence.

### **Objectifs du Programme de renforcement des capacités de leadership**

1. Améliorer les performances des collectivités locales en vue d'atteindre l'excellence.
2. Permettre aux collectivités locales de prendre la responsabilité de leur propre amélioration.
3. Donner la possibilité à l'Association nationale d'orienter les efforts d'amélioration dans l'ensemble de la collectivité locale.

### **Méthodologie**

Les Associations nationales devraient normalement avoir pour objectif d'améliorer les performances de l'ensemble de l'administration locale. Elles sont par conséquent les mieux placées pour prendre la responsabilité du Programme de renforcement des capacités de leadership.

L'association nationale concernée devra créer deux équipes :

- a) Une petite équipe de projet chargée de la gestion de projet et du soutien administratif.
- b) Un pool d'experts locaux volontaires (équipe de pairs) composée de fonctionnaires et d'élus exerçant les plus hautes responsabilités dans une collectivité locale. Les critères à prendre en compte devront être les connaissances, les compétences et l'expérience en matière de leadership et de prestation de services dans l'administration locale.

L'équipe de pairs peut être complétée par des personnes indépendantes extérieures à l'administration locale mais ayant les connaissances, les compétences ou l'expérience nécessaires.

L'Association nationale doit inviter les collectivités locales à prendre part au programme. Il ne doit y avoir aucune obligation. Les collectivités locales doivent avoir la volonté de participer, ayant mesuré les bénéfices qu'elles pouvaient en tirer.

L'équipe de projet réunira une équipe de quatre à cinq pairs (équipe de pairs) sous la direction d'un maire ou d'un chef de l'exécutif, qui sera assistée par un responsable de projet. L'équipe sera chargée de procéder, en collaboration avec la collectivité locale intéressée, à une évaluation par les pairs et à la rédaction d'un rapport. L'évaluation comprendra deux parties :

- a) une évaluation des documents clés de la collectivité locale (plan général, stratégie de formation, stratégie de développement économique, organigramme, etc.) ;
- b) une visite de trois ou quatre jours dans la collectivité locale concernée pour procéder à des entretiens et à des ateliers avec des acteurs clés, des groupes de fonctionnaires et des partenaires extérieurs issus des secteurs privé, public et associatif.

Les informations tirées des documents et données par les parties prenantes serviront de base à l'évaluation, laquelle portera sur le leadership et la gestion de la collectivité locale dans son ensemble et non sur le fonctionnement précis de chaque service. Elle devra décrire ses forces, ses faiblesses et les possibilités qui s'offrent à elle.

A l'issue de la visite, l'équipe de pairs pourra examiner ses conclusions préliminaires avec l'équipe dirigeante de la collectivité locale et se mettre d'accord sur celles-ci. Le responsable de projet préparera un projet de rapport que la collectivité locale sera invitée à commenter. Sur la base de ces commentaires, le responsable de projet élaborera un rapport final. Ces rapports doivent être confidentiels.

A la lumière de l'évaluation contenue dans le rapport, la collectivité locale, dans le cadre de son adhésion au Programme de renforcement des capacités de leadership, devra élaborer un Plan d'amélioration qui l'aidera à tirer parti de ses forces, exploiter les possibilités qui s'offrent à elle et remédier à ses faiblesses. Le responsable de projet devra organiser des visites de suivi six et douze mois plus tard pour s'assurer que des mesures ont été prises conformément au Plan d'amélioration.

Il est important que les pairs comprennent que participer à une telle évaluation constituera une expérience extrêmement enrichissante pour leur évolution personnelle.

Au cours de l'évaluation, l'équipe de projet décèlera des exemples de bonnes pratiques. Avec l'accord de la collectivité locale, l'Association nationale pourra utiliser ces exemples dans le cadre de visites d'étude ou d'études de cas, afin que d'autres collectivités locales puissent en tirer des enseignements.

## **Mise en œuvre du programme**

### **a) Mesures préparatoires à prendre par l'Association nationale**

- i. Traduire le Cadre de référence et les supports du Programme dans sa propre langue.
- ii. Organiser un atelier avec les représentants de la collectivité locale (fonctionnaires et élus) pour discuter du concept et modifier (ou compléter) le cadre de référence de manière à l'adapter aux circonstances locales.
- iii. Envoyer le Cadre de référence et les supports du Programme à toutes les collectivités locales afin d'obtenir leur avis et leur adhésion.
- iv. Constituer une petite équipe de projet (quatre à cinq fonctionnaires, dont deux responsables de projet) pour gérer le programme.
- v. Constituer un pool de 24 à 30 « experts » locaux (pairs) volontaires, composé de chefs de l'exécutif, directeurs, maires, et élus de haut rang issus de l'administration locale ainsi que de personnes possédant les compétences requises mais pouvant travailler en dehors de l'administration locale. Les critères de sélection devraient normalement porter sur les connaissances, l'expérience et les compétences en matière de leadership et de prestation de services dans l'administration locale.
- vi. Elaborer et mettre en place, à l'intention du pool d'experts, un programme de formation d'une durée de deux à trois jours, visant à les familiariser avec le concept et la pratique du Programme de renforcement des capacités de leadership .

### **b) Gestion du programme par l'équipe de projet de l'Association nationale**

- i. Inviter les collectivités locales à prendre part à une « Evaluation par les pairs » pilote et en sélectionner [six] parmi les candidatures les plus appropriées. Il ne doit pas y avoir d'obligation, les collectivités locales pilotes doivent avoir la volonté de participer parce qu'elles y trouvent un intérêt. Convenir avec les collectivités locales choisies des dates de visite des pairs. Une visite devrait durer trois à quatre jours. A partir du pool d'experts locaux, créer une équipe équilibrée de [quatre à cinq] pairs (équipe de pairs) pour chaque évaluation,

chacune devant être dirigée par un chef de l'exécutif/maire et assistée par l'un des responsables de projet.

### ***Quatre semaines avant la visite***

- ii. Demander à la collectivité locale cinq jeux de documents de référence présentant un intérêt pour l'évaluation par les pairs (plan général, stratégie de formation, organigramme, etc.). Chaque membre de l'équipe de pairs devrait recevoir un jeu. L'équipe pourra ainsi rassembler un certain nombre d'éléments préalablement à la visite et se faire une idée de la collectivité locale en question.
- iii. Demander à la collectivité locale de prendre des dispositions pour l'hébergement, les repas, le transport et le soutien administratif de l'équipe des pairs pendant la durée de la visite.

### ***Deux semaines avant la visite***

- iv. Etablir, en consultation avec la collectivité locale, un programme de visite, prévoyant des entretiens individuels avec les principaux fonctionnaires et élus, des ateliers avec des groupes représentatifs de fonctionnaires de différents services et échelons (supérieur, moyen et inférieur) et des rencontres avec les principaux partenaires extérieurs de la collectivité locale (secteur privé et associatif et autres organismes publics).

Ces entretiens et rencontres ont pour objectif de se faire une idée de l'efficacité de la collectivité locale à partir des avis exprimés par les personnes concernées, de façon à compléter les informations tirées des documents fournis. Les pairs devront normalement travailler par deux et s'appuyer pour chaque entretien ou atelier sur un ensemble de questions préparées.

- v. L'équipe de pairs devra aussi prévoir des temps de réunion avec les autres pairs pour examiner ensemble les données recueillies, dont ils pourront tirer des conclusions initiales. Ces dernières seront présentées à l'équipe dirigeante de la collectivité locale à l'occasion d'une réunion de feedback qui aura lieu au terme de la visite.

### ***Deux semaines après la visite***

- vi. Préparer un projet de rapport confidentiel assorti de recommandations et le présenter à l'équipe de pairs et la collectivité locale concernée. Le modifier à la lumière des commentaires formulés et envoyer la version finale à l'équipe de pairs et à la collectivité locale.

**c) Suivi par la collectivité locale**

La collectivité locale s'est engagée à élaborer un Plan d'amélioration basé sur les conclusions du rapport d'évaluation par les pairs. Ce plan peut consister à mettre en place des programmes de formation spécifiques, à modifier des processus, à mieux utiliser certains fonctionnaires, à mettre en œuvre des projets, à fixer des objectifs, etc.

- i. Répartir les responsabilités pour la mise en œuvre et le suivi du Plan d'amélioration, la responsabilité finale incombant au chef de l'exécutif/maire.
- ii. Intégrer en temps utile le Plan d'amélioration et les changements qui en découlent aux structures et aux processus normaux de la collectivité locale (par ex., au plan général).

**d) Suivi par l'Association nationale**

- i. En consultation avec la collectivité locale, organiser des visites de suivi d'une durée d'un ou deux jours, six et douze mois après l'évaluation par les pairs. A cette occasion, le responsable de projet et un ou deux membres de l'équipe de pairs évalueront les progrès réalisés par la collectivité locale dans la mise en œuvre du Plan d'amélioration et adresseront un rapport de suivi confidentiel à la collectivité locale.
- ii. En consultation avec la collectivité locale, identifier les bonnes pratiques qui pourraient être partagées avec l'ensemble des collectivités locales.

**PROGRAMME DE RENFORCEMENT DES CAPACITES DE LEADERSHIP**

Modèle de cadre de référence du CoE	Affinement du cadre de référence	Phase d'évaluation : forces, faiblesses, possibilités	Phase de renforcement des capacités
<p align="center"><b>CADRE DE REFERENCE POUR UNE COLLECTIVITE LOCALE DEMOCRATIQUE ET EFFICACE →</b></p>	<p><i>Par l'Association nationale :</i></p> <p>Atelier national d'adaptation →</p>	<p><i>Dans une collectivité locale, sur demande :</i></p> <p>Evaluation des formateurs et rapport (3 jours) →</p> <p>Evaluation par les pairs et rapport (4 jours)</p>	<p><i>Dans une collectivité locale :</i></p> <p><b>Programme de renforcement des capacités de leadership</b></p> <p><i>Par l'Association nationale :</i></p> <p><b>Ateliers de leadership (2 jours)</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Vision, stratégie, planification, contrôle</li> <li>Gestion des personnes</li> <li>Communication</li> <li>Gestion des services</li> <li>Gestion des ressources</li> <li>Participation de la communauté locale</li> <li>Travail en partenariats</li> </ol> <p><b>Réseau de bonnes pratiques en matière de leadership</b></p>



## **SECTION 3 – VI. Leadership**

### **EVALUATION PAR LES PAIRS DES CAPACITES DE LEADERSHIP**

#### **MODELE D’EVALUATION**

Le présent questionnaire doit être complété et examiné par les maires, les pairs et les responsables de projet au terme de chaque évaluation par les pairs afin d’en tirer des enseignements pour l’avenir.

#### **1. Propositions de questions concernant l’évaluation par les pairs (EP)**

- Quels sont les problèmes que vous avez le plus fréquemment rencontrés dans la collectivité locale visitée et que l’EP a aidé à résoudre ? (pour les pairs et les responsables de projet)
- Quelles étaient vos attentes par rapport à l’EP ? Dans quelle mesure ont-elles été satisfaites/décues/dépassées ? (pour tous)
- Quels enseignements avez-vous tirés personnellement de l’EP et qu’en avez-vous rapporté à votre collectivité locale ? (pour tous)
- Pensez-vous que l’EP va suffisamment au fond des choses pour permettre de comprendre les véritables problèmes ? (pour tous)
- En quoi l’EP aurait-elle pu être plus efficace ? Dans quelle mesure aurait-elle pu être mieux organisée et soutenue ? (pour tous)
- En quoi l’EP aurait-elle pu être mieux préparée ? (pour tous)
- Pensez-vous avoir été suffisamment formés à l’EP ? (pour les pairs et les responsables de projet)
- Quels changements éventuels ont déjà été/seront bientôt introduits dans votre collectivité locale suite à l’EP ? (pour les maires)
- Quels ont été les bénéfices de l’EP (pour tous) :
  - pour l’équipe dirigeante (politique et exécutif) ?
  - pour les fonctionnaires/conseillers ?
  - pour l’organisation et les services internes?
  - pour la prestation des services ?

## **2. Propositions de questions concernant les Plans d'amélioration**

- Dans quelle mesure la collectivité locale a-t-elle à cœur, selon vous, de mettre en œuvre le Plan d'amélioration ? Pensez-vous que l'EP apporte des enseignements suffisants pour constituer la base d'un plan d'amélioration ? (pour tous)
- Quel type de soutien, selon vous, serait utile pour la préparation et la mise en œuvre du Plan d'amélioration ? (pour tous)

## **3. Propositions de questions concernant le Cadre de référence pour une collectivité locale démocratique et efficace**

- Quels changements éventuels sont/seraient nécessaires pour permettre d'adapter pleinement le cadre de référence à la situation de votre pays ? (pour tous)
- Serait-il utile de développer des outils de gestion des performances pour chaque compétence afin de mieux contribuer à leur amélioration ? Le cas échéant, comment les introduiriez-vous? (pour tous)

## **4. Propositions de questions concernant le Programme de renforcement des capacités de leadership**

- Que devraient faire, selon vous, l'Association nationale des collectivités locales et le ministère responsable pour que le Programme de renforcement des capacités de leadership s'étende à toutes les municipalités ?
- De quelles compétences devrait disposer l'Association nationale des collectivités locales pour gérer le programme dans l'ensemble du pays ?

## **SECTION 3 – VII. Leadership**

### **FORMULAIRE ET QUESTIONNAIRE D'AUTO-EVALUATION**

La présente auto-évaluation est conçue pour être utilisée en association avec le Cadre de référence du Conseil de l'Europe. Elle a pour but de servir de base au renforcement du leadership et de la gestion stratégique d'une municipalité, de manière à améliorer son environnement stratégique et, par conséquent, sa prestation de services.

L'auto-évaluation permet à l'équipe dirigeante d'une municipalité (élus et fonctionnaires de haut rang) d'évaluer soi-même ses performances en matière de leadership et de gestion stratégique, sans devoir nécessairement recourir à un expert extérieur ou à une évaluation par les pairs. Il pourra ainsi définir des mesures prioritaires à prendre pour apporter des améliorations.

La présente auto-évaluation comprend deux volets :

- 1 un questionnaire à remplir par tous les élus, hauts fonctionnaires, fonctionnaires et organisations extérieures en relation avec la municipalité.
- 2 un atelier d'auto-évaluation d'une journée destiné aux élus et fonctionnaires de haut rang.

Le questionnaire doit être rempli de façon anonyme. Cependant, l'équipe dirigeante pourrait vouloir identifier les différents groupes (élus, hauts fonctionnaires, fonctionnaires, organisations extérieures), afin de savoir si leurs perceptions diffèrent les unes des autres. Cela peut influencer le plan d'amélioration.

L'atelier doit mettre l'accent sur (i) la détermination du niveau de performances – et des raisons d'un tel niveau – en matière de leadership et de gestion stratégique, en tenant compte des réponses données au questionnaire et des indicateurs positifs/négatifs, et (ii) l'identification des mesures prioritaires à prendre pour améliorer ces performances.

Il pourrait être utile de désigner un responsable de projet local pour (a) superviser l'exercice du questionnaire, rassembler les résultats et les présenter lors de l'atelier, (b) identifier à l'avance les documents pouvant constituer des indicateurs positifs et (c) prendre les dispositions nécessaires pour la tenue de l'atelier. Il conviendrait également qu'une personne indépendante anime l'atelier afin que l'évaluation soit aussi objective que possible.

## **CADRE DE REFERENCE POUR UNE COLLECTIVITE LOCALE DEMOCRATIQUE ET EFFICACE**

### **QUESTIONNAIRE D'AUTOEVALUATION**

Le présent questionnaire a pour but de permettre à l'ensemble des parties prenantes d'une municipalité de contribuer, en donnant leur avis, à l'auto-évaluation du leadership et de la gestion stratégique de leur municipalité. Il offre la possibilité aux élus, hauts fonctionnaires, fonctionnaires et organisations extérieures de participer à l'exercice.

Le questionnaire est la première des deux étapes constituant l'exercice d'auto-évaluation. La seconde étape consiste en un atelier, à l'occasion duquel les élus et fonctionnaires de haut rang finalisent l'évaluation et commencent à planifier les mesures prioritaires à prendre pour améliorer les performances.

Le questionnaire doit être rempli de façon anonyme par chaque représentant des principaux groupes. L'exercice doit être supervisé par le responsable de projet désigné, qui rassemblera les résultats et les présentera lors de l'atelier.

Veuillez évaluer le leadership et la gestion stratégique de votre municipalité sur une échelle de 1 (mauvais) à 5 (excellent) pour chacune des compétences présentées ci-après. Vous pouvez ajouter un commentaire particulier, donner des explications concernant votre appréciation ou proposer des améliorations après chaque évaluation.

## LEADERSHIP

<p>1 Vision et stratégie</p> <ul style="list-style-type: none"><li>➤ Développe une vision réaliste et un ensemble de valeurs en consultation avec la population et les organisations locales, en établissant un juste équilibre entre les exigences à court et à long terme.</li><li>➤ Elabore des politiques et des stratégies et communique sur celles-ci, en étant ouvert aux contributions d'autrui.</li><li>➤ Dirige par l'exemple, en fixant des normes élevées de comportement et de performances.</li></ul>	1 2 3 4 5
<p>2 Gestion des personnes</p> <ul style="list-style-type: none"><li>➤ Valorise tous les fonctionnaires et élus, et les aide à jouer un rôle constructif en leur offrant des ressources et un soutien suffisants.</li><li>➤ Applique une politique des ressources humaines efficace et offre des perspectives de carrière.</li><li>➤ Délègue, le cas échéant, des responsabilités aux cadres et encourage l'innovation.</li></ul>	1 2 3 4 5
<p>3 Communication</p> <ul style="list-style-type: none"><li>➤ Est à l'écoute de tous les groupes de la collectivité, entretient un dialogue avec eux et les aide à participer à la gouvernance locale.</li><li>➤ Tient les élus, les fonctionnaires et la population locale bien informés de ses politiques et de ses résultats, et les consulte sur ses projets.</li><li>➤ Veille à ce que tous les élus soient accessibles et à ce qu'ils aient à cœur de défendre les intérêts de la population locale.</li></ul>	1 2 3 4 5

## PRESTATION DE SERVICES

<p><i>1 Planification et contrôle</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Dispose d'une politique de planification claire, à court et moyen terme, au niveau de la population, de la collectivité locale et des services.</li> <li>➤ Dispose de mécanismes clairs pour évaluer les performances des services locaux.</li> <li>➤ Rend compte clairement et en public de ses résultats et de ses projets.</li> <li>➤ Consulte les élus, les fonctionnaires et les usagers sur la conception des services locaux.</li> </ul>	1   2   3   4   5
<p><i>2 Innovation et changement</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Remet en cause le statu quo et propose de nouvelles idées et de meilleures manières de faire les choses.</li> <li>➤ Est à la recherche de bonnes pratiques, diffuse les leçons apprises et offre des possibilités d'apprentissage.</li> <li>➤ Utilise efficacement la gestion de projet pour introduire des changements et atteindre des objectifs spécifiques.</li> </ul>	1   2   3   4   5
<p><i>3 Gestion des services</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Gère les services avec efficacité et efficacité, de manière à obtenir un bon rapport coût/performance, encourage les fonctionnaires à donner le meilleur d'eux-mêmes et tient compte de l'avis des usagers.</li> <li>➤ Fixe des objectifs, des priorités, et des normes et utilise des indicateurs de performances dans tous les services afin d'améliorer les performances. Assure un suivi régulier des performances afin de rendre compte de sa gestion et d'orienter les politiques et les programmes en conséquence.</li> <li>➤ Compare ses performances aux meilleures performances d'autres collectivités locales et fixe des objectifs d'amélioration.</li> <li>➤ Procède à des évaluations en profondeur des performances en matière de prestation de services afin de parvenir à une réelle amélioration</li> </ul>	1   2   3   4   5
<p><i>4 Gestion des ressources</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Gère les finances avec transparence dans le but d'obtenir un bénéfice maximal ainsi qu'un bon rapport coût/performance et d'éviter les risques non maîtrisables.</li> <li>➤ Utilise au mieux les ressources.</li> <li>➤ Fait en sorte que la gestion des ressources réponde aux objectifs et priorités de la collectivité locale.</li> </ul>	1   2   3   4   5

## PARTICIPATION DE LA COMMUNAUTÉ LOCALE

<p><i>1 Participation des citoyens</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>➤ Tient les citoyens informés, demande, écoute et prend en considération l'avis de la population locale, est ouvert aux critiques des usagers des services.</li><li>➤ Offre à la population locale des possibilités de participer à la conception et à la prestation des services.</li><li>➤ Crée des associations de quartier pour favoriser la participation des citoyens à la prise de décision locale.</li><li>➤ Encourage l'inscription sur les listes électorales et le vote.</li></ul>	1 2 3 4 5
<p><i>2 Création d'alliances</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>➤ Construit des partenariats solides (par ex. pour la prestation de services) avec des organisations locales ou d'autres niveaux de gouvernement.</li><li>➤ Offre aux organisations locales des possibilités de contribuer à l'efficacité de la gouvernance locale.</li><li>➤ Fait le meilleur usage des possibilités de coopération internationale.</li></ul>	1 2 3 4 5

## CADRE DE REFERENCE POUR UNE COLLECTIVITE LOCALE EFFICACE – FORMULAIRE D'AUTOEVALUATION

**Nom de la municipalité :**

<b>Leadership - compétence 1 : vision et stratégie</b>	
<u>Niveau évalué</u> .....	<u>Résultats du questionnaire</u> :
	- élus : .....
	- hauts fonctionnaires : .....
	- fonctionnaires : .....
	- organisations extérieures : .....
<u>Indicateurs positifs réels</u> :	
<u>Indicateurs négatifs réels</u> :	
<u>Raisons</u> :	
<u>Mesures prioritaires</u> :	

<b>Leadership - compétence 2 : gestion des personnes</b>	
<u>Niveau évalué</u> .....	<u>Résultats du questionnaire</u> :
	- élus : .....
	- hauts fonctionnaires : .....
	- fonctionnaires : .....
	- organisations extérieures : .....
<u>Indicateurs positifs réels</u> :	
<u>Indicateurs négatifs réels</u> :	
<u>Raisons</u> :	
<u>Mesures prioritaires</u> :	

<b>Leadership - compétence 3 : communication</b>	
<u>Niveau évalué</u> .....	<u>Résultats du questionnaire</u> :
	- élus : .....
	- hauts fonctionnaires : .....
	- fonctionnaires : .....
	- organisations extérieures : .....
<u>Indicateurs positifs réels</u> :	
<u>Indicateurs négatifs réels</u> :	
<u>Raisons</u> :	
<u>Mesures prioritaires</u> :	

<b>Prestation de services - compétence 1 : planification et contrôle</b>	
Niveau évalué .....	Résultats du questionnaire :
	- élus : .....
	- hauts fonctionnaires : .....
	- fonctionnaires: .....
	- organisations extérieures : .....
<u>Indicateurs positifs réels :</u>	
<u>Indicateurs négatifs réels :</u>	
<u>Raisons :</u>	
<u>Mesures prioritaires :</u>	

<b>Prestation de services - compétence 2 : Innovation et changement</b>	
Niveau évalué .....	Résultats du questionnaire :
	- élus : .....
	- hauts fonctionnaires : .....
	- fonctionnaires: .....
	- organisations extérieures : .....
<u>Indicateurs positifs réels :</u>	
<u>Indicateurs négatifs réels :</u>	
<u>Raisons :</u>	
<u>Mesures prioritaires :</u>	

<b>Prestation de services - compétence 3 : gestion des services</b>	
Niveau évalué .....	Résultats du questionnaire :
	- élus : .....
	- hauts fonctionnaires : .....
	- fonctionnaires : .....
	- organisations extérieures : .....
<u>Indicateurs positifs réels :</u>	
<u>Indicateurs négatifs réels :</u>	
<u>Raisons :</u>	
<u>Mesures prioritaires :</u>	

<b>Prestation de services - compétence 4 : gestion des ressources</b>	
<u>Niveau évalué</u> .....	<u>Résultats du questionnaire :</u>
	- élus : .....
	- hauts fonctionnaires : .....
	- fonctionnaires: .....
	- organisations extérieures : .....
<u>Indicateurs positifs réels :</u>	
<u>Indicateurs négatifs réels :</u>	
<u>Raisons :</u>	
<u>Mesures prioritaires :</u>	

<b>Participation de la communauté locale - compétence 1 : participation des citoyens</b>	
<u>Niveau évalué</u> .....	<u>Résultats du questionnaire :</u>
	- élus : .....
	- hauts fonctionnaires : .....
	- fonctionnaires: .....
	- organisations extérieures : .....
<u>Indicateurs positifs réels :</u>	
<u>Indicateurs négatifs réels :</u>	
<u>Raisons :</u>	
<u>Mesures prioritaires :</u>	

<b>Participation de la communauté locale - compétence 2 : construction d'alliances</b>	
<u>Niveau évalué</u> .....	<u>Résultats du questionnaire :</u>
	- élus : .....
	- hauts fonctionnaires : .....
	- fonctionnaires: .....
	- organisations extérieures : .....
<u>Indicateurs positifs réels :</u>	
<u>Indicateurs négatifs réels :</u>	
<u>Raisons :</u>	
<u>Mesures prioritaires :</u>	

## **SECTION 4**

### **PRESTATION DE SERVICES**

- I. Note explicative
- II. Programme de pratiques d'excellence
- III. Livret modèle pour un Programme de pratiques d'excellence



## **SECTION 4 – I. Prestation de services**

### **PRESTATION DE SERVICES**

#### **NOTE EXPLICATIVE**

##### **Introduction**

Le problème de toute collectivité locale est d'améliorer ses prestations de services pour atteindre des normes d'excellence. Ceci concerne aussi bien les services internes (comme la gestion des ressources humaines) qu'externes (par exemple le développement de l'économie locale).

Parfois, certaines contraintes de ressources (finances, actifs, expertise) empêchent d'atteindre facilement l'excellence mais, le plus souvent, des améliorations sont possibles (i) si l'on examine la politique et l'approche de la collectivité locale à l'égard d'un service et qu'on élabore des recommandations d'amélioration, (ii) si l'on s'inspire d'autres collectivités, et (iii) si l'on définit des indicateurs clés de performance et des normes dans chaque secteur et que l'on fixe des cibles pour piloter les améliorations.

Dans chaque pays, on peut identifier de bonnes pratiques de prestation de services publics et de gestion des collectivités locales. Elles peuvent naître du professionnalisme de certaines personnes ou d'idées développées en coopération avec une organisation nationale ou internationale. Il n'en reste pas moins qu'elles existent.

Mais comment utiliser ces exemples de bonne pratique pour inspirer d'autres communes et développer des normes de performance ? Par ailleurs, une bonne pratique devrait susciter une certaine fierté. Or, cette attitude est peu répandue dans le secteur public.

Les bonnes pratiques peuvent être partagées de diverses manières – par le biais d'études de cas, de publications et d'ateliers, par les médias, par des visites d'études auprès des collectivités locales à l'origine de la pratique, par des programmes de formation et d'apprentissage.

L'intérêt de ce partage tient au caractère « local » des bonnes pratiques. Il ne s'agit pas d'un modèle importé, sans lien aucun avec le contexte local. C'est une façon relativement peu onéreuse d'améliorer l'administration locale.

*Cette section traite des pratiques d'excellence. D'autres approches permettant d'améliorer la prestation de services, par exemple la gestion des performances, seront incluses dans des Boîtes à outils ultérieures. Les programmes de pratiques d'excellence sont relativement simples et économiques à gérer. Ils ne nécessitent pas d'experts internationaux. Ils mettent en valeur une réussite. Les associations nationales devraient être enthousiastes à l'idée de les organiser, avec l'aide de leur ministère de tutelle. Ces programmes partent tous de l'idée que chaque pays dispose de pratiques d'excellence dont d'autres peuvent s'inspirer.*

*Mais cette approche des pratiques d'excellence ne consiste pas seulement à sélectionner des collectivités locales en vue de leur décerner des distinctions honorifiques dans tel ou tel secteur politique choisi. L'élément essentiel est de transformer les services qui font l'objet de pratiques d'excellence en vecteurs de formation et d'encourager d'autres collectivités locales à les étudier et à en tirer les enseignements. De nouveaux domaines politiques peuvent être introduits chaque année.*

**Les normes suivantes du CdE servent de fondement aux politiques de prestation de services des collectivités locales :**

INSTRUMENT	DESCRIPTION
<p><b>Rapport du CDLR: Services de proximité dans les zones urbaines défavorisées (2003)</b></p>	<p>L'existence de quartiers à problèmes, dans lesquels la qualité de l'environnement des habitants décline, n'est pas une nouveauté. Les collectivités locales ont des atouts incontestables pour s'occuper des problèmes dans ces quartiers : connaissance de la situation, responsabilité politique forte à l'égard des problèmes urbains, capacité d'adapter les solutions aux spécificités de chaque quartier, capacité de mobiliser les citoyens.</p> <p>Les dispositifs qui prévoient l'amélioration des services de proximité permettent d'obtenir des résultats positifs, y compris à court terme. Cette amélioration des services de proximité prend essentiellement deux formes : les services traditionnels sont adaptés aux besoins spécifiques des habitants de ces zones et des services spécifiques pour ces quartiers sont créés. Par ailleurs, de nouvelles formes de coopération entre services et entre autorités sont en train de se développer</p> <p>Ce rapport étudie la situation des services de proximité dans (i) les zones urbaines défavorisées et (ii) les zones à faible densité de population. Il présente des initiatives de bonnes pratiques de la part des communes et des gouvernements dans ce domaine, et offre des lignes directrices pour une action approfondie à l'avenir.</p>

INSTRUMENT	DESCRIPTION
<b>Rapport du CDLR: Le rôle des collectivités locales dans le domaine des services sociaux locaux (2000)</b>	<p>La demande de services sociaux de meilleure qualité est grandissante. Parallèlement, les collectivités publiques sont confrontées à des restrictions budgétaires. Une plus grande décentralisation de la prestation de services sociaux est-elle la bonne réponse ? Les objectifs des collectivités locales concernent l'efficacité et l'efficience des prestations de services, le niveau nécessaire de la dépense publique et la distribution des revenus afin d'assurer des services de qualité sans accroître les coûts, d'éviter les doubles emplois, de favoriser la coopération horizontale et verticale entre les autorités publiques et de trouver des synergies avec le secteur privé.</p> <p>La résolution finale adoptée par la 12<sup>ème</sup> Conférence des ministres européens responsables des Collectivités locales indique les lignes directrices à suivre pour atteindre les objectifs fixés.</p>
<b>Rapport du CDLR: La gestion et le financement des transports collectifs urbains (1999)</b>	<p>La politique des transports est l'un des volets essentiels de toute stratégie d'aménagement du territoire régionale et locale en raison de son impact sur le bien-être des citoyens et la durabilité de toute forme de développement.</p> <p>Ce rapport présente un examen de la littérature spécialisée dans ce domaine et des études de cas fournies par quatre pays : la Finlande, l'Italie, la Lituanie et la Fédération de Russie. Il se propose d'aborder les problèmes d'organisation, de gestion et de financement des transports collectifs urbains en partant de l'idée de base qu'une amélioration des transports urbains aura un impact important sur la durabilité du développement urbain.</p>
<b>Rapport du CDLR: L'utilisation des indicateurs de performance dans les services publics locaux (1997) (et le rapport de 2006 sur la gestion des performances au niveau local)</b>	<p>L'amélioration constante des services publics constitue une préoccupation commune à toutes les collectivités locales. Dans ce contexte, la mise en œuvre de systèmes d'évaluation et l'utilisation des indicateurs de performance apparaissent comme des éléments aptes à favoriser les efforts de modernisation dans la fourniture des services publics locaux. Ce rapport présente des indicateurs de performance sur un plan général, examine l'usage qui en est fait et poursuit par des études de cas dans le domaine des transports urbains publics, des services de maternité et des bureaux de l'état civil au Danemark, en France, en Allemagne, en Norvège, en Espagne, en Suède et au Royaume-Uni. Il inclut également des recommandations pour action.</p>
<b>Rapport du CDLR: Les services publics locaux et les droits de leurs usagers (1997)</b>	<p>Les citoyens jouissent d'un droit à disposer de services publics locaux de qualité, qui devraient être à la disposition de l'ensemble des citoyens qui en ont besoin sur une base égalitaire. La continuité des services essentiels devrait être garantie. Les services locaux devraient contribuer au développement durable de la région et à une répartition équilibrée et rationnelle des ressources. Les collectivités locales devraient en permanence améliorer leurs services et offrir si nécessaire une palette de choix. Les habitants devraient être informés des services disponibles.</p>

OUTIL	PROCESSUS
<p><b>(i) Programme de pratiques d'excellence</b></p> <p><b>(ii) Livret modèle</b></p>	<p>Ce programme devrait être géré au plan national au travers d'un groupe de pilotage rassemblant les parties prenantes. Les critères établissant les pratiques d'excellence dans 2 ou 3 domaines de service sélectionnés – tant internes qu'externes – sont développés et présentés dans un Livret d'information, parallèlement aux processus de sélection et de récompense et aux obligations de diffusion et de formation. Les collectivités locales sont invitées à poser leur candidature pour obtenir le statut de collectivité ayant des pratiques d'excellence si elles estiment en remplir les critères. Ce respect des critères sera vérifié ultérieurement. Un groupe d'évaluation indépendant sélectionnera des collectivités dans chaque secteur ; elles seront récompensées (financements, visites d'étude, ordinateurs, etc. offerts par les organisations intéressées) lors d'une cérémonie nationale de grande envergure.</p> <p>Les collectivités ayant des pratiques d'excellence ont également obligation de transformer pendant un an le service concerné par ces pratiques en un vecteur de formation. Une étude de cas consacrée à ce service est élaborée et diffusée. Un programme de formation d'une journée est mis au point par la collectivité locale et d'autres collectivités locales sont invitées à effectuer des visites d'étude pour tirer les enseignements de l'exemple de pratique d'excellence.</p> <p>Chaque année, de nouveaux thèmes peuvent être introduits. Il faut espérer qu'une dimension régionale sera développée en temps utiles, par exemple un programme de pratiques d'excellence pour l'Europe du Sud-Est ou pour le Caucase. Cette démarche devrait commencer par la mise au point de normes de performance acceptées dans l'ensemble de la région.</p>

**Référence à d'autres documents pertinents :**

Des programmes de pratiques d'excellence ont été développés en Albanie, Bosnie et Herzégovine, Croatie, Moldova, Monténégro, la Fédération de Russie, la Serbie et « l'ex-République yougoslave de Macédoine », en général au travers de leurs associations nationales respectives.

**Origine :** Cette approche des pratiques d'excellence a été élaborée en Pologne et en Angleterre et est adaptée pour faciliter son application dans les pays où elle est introduite.

## **SECTION 4 – II. Prestation de services**

### **PROGRAMME DE PRATIQUES D'EXCELLENCE**

#### **1. Présentation générale du Programme de pratiques d'excellence**

Ce projet permettra d'identifier des collectivités locales pratiquant l'excellence dans des domaines clés relevant de leur responsabilité. Ces collectivités locales bénéficieront d'un soutien qui leur permettra de partager avec d'autres ces pratiques d'excellence.

Le Programme débute par l'élaboration d'un **Livret** définissant les critères applicables aux pratiques d'excellence dans des services ou des secteurs sélectionnés. Ce document traite également du processus de candidature et de sélection, ainsi que des obligations en termes de formation des collectivités ayant des pratiques d'excellence. Les collectivités locales estimant avoir mis au point des pratiques d'excellence dans l'un de ces domaines peuvent faire acte de candidature pour obtenir le statut de **collectivités ayant des pratiques d'excellence**.

L'Association nationale des collectivités locales aura pour mission, en coopération avec le groupe de pilotage, de sélectionner et récompenser les collectivités obtenant le statut de collectivités ayant des pratiques d'excellence. Pour chaque thème, deux ou trois récompenses peuvent être décernées.

Le statut sera attribué à des collectivités locales individuelles pour une période d'un an. En obtenant ce statut, la collectivité locale conclura un accord avec l'Association nationale pour le partage de cette pratique d'excellence avec l'ensemble de la communauté de la gouvernance locale.

Ce partage se fera au travers d'un programme d'activités. Les activités pourront inclure un événement national pour chaque service, à l'occasion duquel la collectivité gagnante présentera sa pratique d'excellence aux autres collectivités intéressées, suivi de programmes de diffusion individuels mis au point par chaque collectivités ayant des pratiques d'excellence. Ces programmes incluront des journées portes ouvertes, des visites d'étude, etc. Les collectivités ayant des pratiques d'excellence produiront également du matériel publicitaire sur leur pratique, y compris des brochures et des publications sur les sites web.

## **2. Objectifs**

- Élever les normes de l'administration locale par l'identification et la reconnaissance de pratiques d'excellence innovantes dans la prestation de services par les collectivités locales ;
- Reconnaître et récompenser les collectivités locales les plus performantes dans les domaines clés de l'administration locale et les aider à œuvrer en tant que centres d'excellence dont les autres collectivités peuvent tirer des enseignements ;
- Développer de meilleurs services publics, des normes plus élevées de prestation de services et une gestion améliorée de l'administration locale ;
- Promouvoir les innovations dans divers domaines de responsabilité de l'administration locale ;
- Partager au sein des institutions du pouvoir central les idées quant à la manière d'encourager de bonnes pratiques de gestion dans l'administration locale ;
- Contribuer à la création d'une société civile forte par la promotion d'une administration locale démocratique effective.

## **3. Méthodologie**

### **3.1. Administration du programme**

L'Association nationale sera en charge de la mise en œuvre du programme. Un groupe de pilotage du Programme des pratiques d'excellence devra être créé pour aider l'Association dans la mise en œuvre technique du programme. Le groupe de pilotage assistera l'Association dans :

- l'identification d'un gestionnaire de projet ;
- le choix des services dans lesquels les pratiques d'excellence seront récompensées ;
- le développement d'indicateurs permettant d'évaluer les pratiques d'excellence dans chaque service ;
- l'identification des partenaires du secteur public, international ou privé acceptant d'offrir les récompenses aux collectivités ayant des pratiques d'excellence ;
- la sélection des candidatures et des collectivités ayant des pratiques d'excellence à partir d'écrits, d'une documentation, d'une visite et d'une présentation.

Le groupe de pilotage du programme des pratiques d'excellence se mettra également d'accord sur le Livret établissant les critères, les procédures de candidature et de sélection, ainsi que sur les obligations et modalités de formation permettant de décerner le statut de collectivités ayant des pratiques d'excellence dans le(s) service(s) sélectionné(s). Le groupe de pilotage organisera une cérémonie de grand envergure pour la remise des récompenses aux collectivités dont les pratiques d'excellence ont été reconnues.

Un gestionnaire de projet sera nommé pour gérer la mise en œuvre du programme. Son rôle sera de soutenir l'Association nationale et le groupe de pilotage dans le développement, la gestion et l'évaluation du programme des pratiques d'excellence dans les services sélectionnés.

### **3.2. Identification des services ou thèmes**

Avec l'aide du groupe de pilotage, le gestionnaire de projet identifiera deux ou trois services ou thèmes pour lesquels sera décerné le statut de collectivités ayant des pratiques d'excellence. Les collectivités locales seront consultées afin de s'assurer que les services ou thèmes retenus sont des priorités et qu'elles tireront profit des échanges d'expériences avec leurs homologues.

Lorsque ces services ou thèmes auront été identifiés, le gestionnaire de projet, avec l'aide du groupe de pilotage, développera une série d'indicateurs de performance qui seront utilisés pour mesurer les pratiques d'excellence dans chacun des thèmes. Ces indicateurs garantiront que toutes les collectivités locales candidates à la récompense sont jugées selon les mêmes critères.

### **3.3. Préparation d'un Livret**

Un Livret sera élaboré, définissant les critères pour chacun des services ou thèmes sélectionnés et identifiant les éléments que prendra en compte le comité de sélection. Le Livret exposera également les procédures de candidature et de sélection.

Un formulaire de candidature sera élaboré, dans lequel il sera demandé à la commune de décrire sa pratique d'excellence dans le service ou le thème sélectionné ainsi que ses intentions quant à la diffusion de cette pratique.

Le Livret et le formulaire de candidature seront distribués à toutes les communes du pays ainsi qu'à d'autres niveaux de l'administration, afin que tous aient bien conscience de l'importance de ce programme.

### **3.4. Candidatures au statut de collectivité ayant des pratiques d'excellence**

Les collectivités locales seront invitées à faire acte de candidature en vue d'obtenir le statut de collectivités ayant des **pratiques d'excellence** dans le service ou le thème sélectionné, si elles estiment remplir les critères établis dans le Livret. Une date butoir sera fixée pour la réception de ces candidatures.

### **3.5. Procédures de présélection et de sélections définitives**

L'Association, avec l'aide du gestionnaire de projet, procédera à une présélection des collectivités candidates. Par la suite, l'Association, avec l'aide d'un comité consultatif du groupe de pilotage, fera une sélection définitive des collectivités locales ayant fait acte de candidature.

Le gestionnaire de projet et deux ou trois membres du comité consultatif se rendront dans chaque commune présélectionnée. Au cours de ces visites, il sera demandé à la commune de démontrer sa pratique d'excellence dans le service ou thème concerné et de donner au groupe consultatif des exemples concrets de sa pratique. Les visites sont pour le comité consultatif l'occasion de confirmer les éléments de la candidature et de se pencher en détail sur tous les aspects qu'il estime devoir approfondir.

La commune retenue sera également invitée à faire devant le groupe de pilotage une présentation officielle, avant la sélection finale. L'Association, sur les conseils du comité consultatif, sélectionnera deux ou trois communes pour chaque service ou thème et leur décernera le statut de collectivités ayant des pratiques d'excellence.

### **3.6. Cérémonie de remise des prix**

Les prix seront décernés par les collectivités centrales responsables à l'occasion d'une cérémonie. Ceci devrait encourager les collectivités locales à faire acte de candidature et renforcer la visibilité des lauréats. Les collectivités ayant des pratiques d'excellence bénéficieront de financements et d'une assistance technique pour mettre en œuvre le programme de diffusion qu'elles auront défini dans leurs formulaires de candidature.

### **3.7. Formation pour les collectivités ayant des pratiques d'excellence**

Le gestionnaire de projet élaborera un programme de formation pour le personnel concerné et les élus des collectivités ayant des pratiques d'excellence afin de les aider à :

- expliquer comment elles exercent leurs compétences dans le service ou le thème où sont appliquées des pratiques d'excellence ;
- expliquer comment elles ont atteint ce niveau d'excellence ;
- faire office de formateurs, préparer le matériel pédagogique, planifier la méthodologie de formation et les modalités d'organisation des journées portes ouvertes et des visites d'étude, etc. ;
- discuter ouvertement des problèmes rencontrés dans l'exercice de leurs compétences dans le service ou le thème sélectionné.

Des journées de formation distinctes pourront être organisées pour les groupes de collectivités sélectionnées pour chaque service ou thème.

### **3.8. Diffusion des pratiques d'excellence**

Un événement initial de lancement pourrait être organisé pour chaque thème de pratique d'excellence, en tant que vecteur pour les collectivités ayant des pratiques d'excellence. Elles auront ainsi l'occasion de présenter une vue d'ensemble de leur pratique et de promouvoir les futurs événements organisés dans le cadre de leur diffusion. Ceci permettra également aux collectivités, pour chaque service ou thème, de procéder à un échange mutuel de leurs pratiques d'excellence et de leurs idées.

Toute commune ayant une pratique d'excellence sera chargée d'organiser un certain nombre de manifestations en liaison avec la pratique en question. Ces événements devraient permettre tant aux visiteurs qu'aux collectivités hôtes de tirer des enseignements précieux. Ils permettront un échange ouvert d'idées et d'informations et seront l'occasion pour les visiteurs de découvrir des idées et des approches nouvelles susceptibles d'être mises en œuvre à leur retour dans leur propre collectivité. Les collectivités hôtes devraient elles aussi tirer profit de l'expérience de leurs visiteurs.

Ces événements peuvent inclure des activités telles que des conférences, des séminaires et des ateliers ; des publications et le recours à Internet ; le développement et la diffusion de documents d'information ; de bulletins d'information, d'expositions; etc.

Les collectivités ayant des pratiques d'excellence seront invitées à signer un accord avec l'Association nationale pour confirmer leur engagement à organiser des activités de diffusion de leur pratique d'excellence. Cet accord permettra une certaine souplesse et les événements de diffusion seront liés en partie aux demandes spécifiques de mentorat, de soutien et d'information des autres collectivités locales.

### **3.9. Matériel de formation**

Le gestionnaire de projet consignera et diffusera la pratique d'excellence dans une série de publications et par l'intermédiaire des médias (par exemple la télévision, la radio et la presse). Une Boîte à outils de pratique d'excellence pourrait être développée pour faciliter la diffusion et l'échange de cette pratique.

## **4. Résultats du programme**

Le programme de pratiques d'excellence devrait produire les résultats suivants :

- Il devra motiver et assurer une reconnaissance publique au personnel et aux élus qui sont à l'origine de services de qualité.
- Il s'agit d'un moyen relativement peu onéreux de développer des programmes de formation pratiques et taillés sur mesure, axés sur l'amélioration de l'administration locale.
- Il mènera dans toutes les collectivités locales à une meilleure prestation de services, à un engagement de la communauté locale, à une planification à plus long terme, à des partenariats avec d'autres organisations, et au renforcement de la motivation de l'ensemble du personnel, etc.
- Il a un fort effet multiplicateur - il permet de motiver et de former un nombre important d'agents et d'élus susceptibles de diffuser cette expérience de manière plus large et d'introduire la pratique d'excellence dans leur propre collectivité locale.





## **SECTION 4 – III. Prestation de services**

### **LIVRET MODELE POUR UN PROGRAMME DE PRATIQUES D'EXCELLENCE**

Le Livret est scindé en deux parties : (1) l'annonce et la description du programme pour les collectivités locales et (2) une explication générale des principes sous-tendant les programmes de pratiques d'excellence.

#### **PARTIE 1: ANNONCE ET DESCRIPTION DU PROGRAMME**

##### **1. PAGE DE COUVERTURE DU LIVRET**

La page de couverture devrait inclure :

- le titre du programme;
- le nom des principales organisations impliquées (Association/s et partenaires) et les principaux soutiens politiques (ministères);
- les logos des sponsors (par exemple les organisations internationales, les ministères et les associations);
- la table des matières.

##### **2. INFORMATIONS GENERALES SUR LE PROJET**

###### **2.1. Invitation**

Un courrier d'une page signé par le ministre responsable des collectivités locales (ou son adjoint) et par la ou les Associations nationales. Ce courrier devrait :

- exprimer la détermination du ministère et de l'Association nationale à développer les capacités des collectivités locales ;
- présenter succinctement en quoi les pratiques d'excellence et leur diffusion peuvent contribuer à l'amélioration de la gestion, des performances et du développement institutionnel des collectivités locales ;
- expliquer la pertinence des thèmes retenus pour les collectivités locales du pays;
- expliquer brièvement les avantages pour les collectivités locales à participer au programme (y compris les récompenses pour les gagnants, l'intérêt des ateliers sur les pratiques d'excellence, des visites de pairs et des journées portes ouvertes);
- exprimer le soutien du ministère et de la ou des Associations nationales au programme et encourager toutes les collectivités locales à participer et à partager leurs pratiques d'excellence avec les autres ;
- conclure en adressant des vœux de succès.

## **2.2. Quelques informations sur les organisations participantes et la répartition des tâches**

Il convient de présenter des informations de base sur les acteurs impliqués, ainsi que la répartition de leurs responsabilités.

## **2.3. Informations concernant le programme**

### **a) Informations générales**

L'essence du programme devrait être brièvement décrite.

### **b) Objectifs et résultats**

Cette section devrait expliquer les objectifs généraux du programme : pourquoi est-il mis en œuvre ? Le contexte général de l'approche proposée devrait être esquissé. Il serait utile d'y expliquer :

- Pourquoi l'autocritique et l'auto-amélioration de la gestion et des performances sont importantes et en quoi elles étayent le développement organisationnel.
- Pourquoi le partage des connaissances est bénéfique pour l'ensemble des collectivités locales impliquées, et comment ces collectivités peuvent tirer profit de l'apprentissage des pratiques spécifiques mises en œuvre ailleurs dans le pays.

En général, les *objectifs* devraient refléter :

- Le soutien accordé à la transformation des collectivités locales en organisations autocritiques et éducatives, à l'origine elles-mêmes de l'amélioration de l'administration locale ;
- La promotion et le développement d'une nouvelle culture de gestion de l'administration locale, axée sur la mise en œuvre de solutions innovantes dans l'identification des problèmes et le partage des connaissances au travers de l'éducation par les pairs.

Le programme devrait générer un certain nombre de résultats :

- Il motivera et assurera la reconnaissance publique du personnel et des élus qui ont été en charge d'un leadership, d'un management et de services de qualité.
- Il développera des programmes de formation pratiques, personnalisés, visant à renforcer la qualité de l'administration locale et susceptibles d'être gérés de manière relativement peu onéreuse.

- Il mènera à une amélioration du leadership, de la gestion stratégique, des prestations de services, à un engagement plus fort de la communauté, à une planification à plus long terme, à des partenariats avec d'autres organisations, et au renforcement de la motivation du personnel au sein de l'ensemble des collectivités locales.
- Il a un fort effet multiplicateur - il motive et forme un grand nombre de personnels et d'élus susceptibles de diffuser cette expérience plus largement et d'introduire les pratiques d'excellence dans leurs propres collectivités locales.

**c) Bénéficiaires et bénéfices**

Il convient d'expliquer succinctement et clairement quels sont les participants potentiels au programme et les bénéfices qu'ils en tireront.

**d) Thèmes des pratiques d'excellence**

La liste des thèmes des pratiques d'excellence et une brève justification de chacun d'eux devraient être fournies. Cette section devrait clairement établir pourquoi et comment ces thèmes ont été choisis. Le nombre des thèmes devrait être limité de manière à ce que le programme soit facilement gérable et à ce qu'il reflète les priorités de l'administration locale ; d'autres thèmes peuvent être sélectionnés pour d'autres programmes au cours des années à venir.

Les critères établissant les pratiques d'excellence dans chaque thème retenu devraient être définis, convenus et présentés, y compris une série d'indicateurs de performance et éventuellement de normes. Pour cela, une certaine recherche sera nécessaire.

Il convient d'y ajouter une brève description et une explication de concepts tels que le « leadership », la « participation des citoyens », etc. afin de s'assurer de la bonne compréhension de leur importance.

Un exemple d'argumentation pour un thème<sup>5</sup> est présenté ci-dessous :

**Thème : leadership de la communauté**

*Les attitudes populaires à l'égard de l'administration locale sont trop souvent empruntées de cynisme et d'apathie. Le taux de participation lors des élections locales des dernières années a été le plus bas depuis la Seconde Guerre mondiale. Concernant leur comportement lors des élections locales, 30% des personnes interrogées ont répondu que le fait de voter ne change pas grand chose. Une partie de la solution pour les conseils est de jouer un rôle plus actif dans la direction des communautés locales. Ils devraient veiller à être en contact avec leur communauté locale en la consultant largement et régulièrement, non seulement sur des questions précises, mais aussi sur les plans d'intérêt local et les plans locaux de performance.*

*Les conseils peuvent jouer un rôle important en assurant la qualité de vie des communautés locales. Ils devraient travailler en partenariat avec et par l'intermédiaire d'autres organisations pour se rapprocher des communautés locales et orchestrer une réponse collective et ciblée à leurs besoins. Ils devraient également réformer leurs propres modalités de gestion politique interne afin d'être plus accessibles et ouverts aux populations locales et tourner davantage les conseillers vers le monde extérieur en leur accordant suffisamment de temps pour engager un dialogue constructif avec ceux qu'ils représentent.*

**e) Mise en œuvre**

Cette section devrait contenir une description détaillée des procédures de chaque phase du projet. Le langage doit être précis et simple pour permettre à toutes les parties concernées une bonne compréhension des exigences du programme. La description pourrait être suivie d'un schéma ou d'un tableau regroupant les principales informations propres à chaque phase.

Exemple:

<b>Phase du projet</b>	<b>Exigences posées aux participants</b>

**f) Annonce du programme**

Bien que les annonces puissent être faites dans les médias, ce Livret restera néanmoins le principal support d'annonce du programme à la disposition des organisateurs. Il devrait être diffusé à l'ensemble des collectivités locales. Il convient d'y inclure des sources d'information :

---

5. A partir d'une vue d'ensemble du Beacon Council Scheme, RU.

- Les coordonnées du gestionnaire de projet (nom, adresse, téléphone, e-mail) ;
- Le site web où des informations détaillées sur le programme peuvent être consultées (y compris la version électronique du Livret et du formulaire de candidature);

Cette partie devrait expliciter la manière dont les collectivités locales peuvent participer au programme. Le formulaire de candidature devrait être annexé au Livret. Ce formulaire devrait permettre à une collectivité locale candidate d'apporter la preuve de sa pratique d'excellence dans un thème sélectionné. Une étude de cas et des exemplaires des documents doivent y être joints. Le formulaire doit également permettre l'inclusion des données de base sur la collectivité locale concernée et sa localité, ainsi que les coordonnées des contacts (noms, adresses, téléphones, fax, e-mail, sites web, contacts).

#### **g) Préparation des études de cas de pratiques d'excellence**

Cette section devrait clarifier l'obligation faite aux collectivités locales participantes de développer une étude de cas de leur pratique d'excellence. Le format de l'étude de cas devrait être clairement établi, un exemple d'étude de cas étant à joindre au formulaire de candidature. Cette étude de cas devrait montrer que la pratique d'excellence répond aux critères convenus pour le thème.

#### **h) Sélection des candidats retenus**

Le processus de sélection devrait être clairement expliqué : qui participe à la sélection ; quels sont les critères appliqués ; comment les participants seront-ils informés des résultats.

#### **i) Visites de vérification dans les communes**

Il convient de planifier les visites dans les communes sélectionnées pour permettre au comité de sélection de se faire une idée précise des performances exactes de la pratique d'excellence décrite dans l'étude de cas. Les objectifs et l'ordre du jour des visites ainsi que les responsabilités de la collectivité locale candidate et du comité de sélection devraient également être précisés.

#### **j) Sélection des collectivités ayant des pratiques d'excellence**

Cette section devrait détailler les modalités de sélection finale des collectivités locales obtenant le statut de collectivité ayant des pratiques d'excellence pour chaque thème (par qui, selon combien de critères,

lesquels). Le processus d'annonce de l'octroi du statut doit également être exposé.

#### **k) Récompenses des collectivités locales ayant des pratiques d'excellence**

Il convient de fournir une description de la ou des récompenses (financement, visite d'étude, ordinateurs, diplôme, etc.). L'ordre du jour de la cérémonie de remise des prix peut être évoqué. Il devra s'agir d'une cérémonie d'envergure organisée par le ministre en charge des collectivités locales, bénéficiant d'une couverture médiatique aussi large que possible.

#### **l) Formation des collectivités ayant des pratiques d'excellence**

Les collectivités locales ayant des pratiques d'excellence seront censées former d'autres collectivités à ces pratiques. Cette section devrait décrire la formation à dispenser aux collectivités locales ayant des pratiques d'excellence pour les aider à jouer elles-mêmes le rôle de formateur. Le gestionnaire de projet devrait mettre au point un programme de formation court (deux jours) à dispenser aux fonctionnaires et aux élus des collectivités locales retenues, en vue de les aider à :

- Expliquer comment ils exercent leur leadership, leur gestion stratégique, leurs prestations de services et leur engagement communautaire ainsi que l'impact de ces différents aspects sur la population locale ;
- Expliquer comment ils ont atteint ce niveau d'excellence dans le thème sélectionné ;
- Agir en tant que formateurs, préparer le matériel de formation et planifier une méthodologie de formation et l'organisation de journées portes ouvertes et de visites d'étude ; et
- Discuter ouvertement des problèmes rencontrés dans l'atteinte des pratiques d'excellence.

Suite à cette formation, un ensemble de normes communes pour les visites d'étude pourraient être convenues et un programme de journées portes ouvertes et de visites d'étude pourrait être proposé à d'autres collectivités locales.

#### **m) Visite par des pairs**

Après la formation, les principaux collaborateurs et les élus des collectivités locales ayant des pratiques d'excellence peuvent décider de former une équipe de pairs et se rendre dans d'autres collectivités locales, à leur demande, pour les conseiller quant à la meilleure façon de mettre en œuvre les pratiques d'excellence. Pour bon nombre de participants, il s'agira à n'en pas douter d'une méthode quelque peu innovante de soutien du développement institutionnel. C'est pourquoi une description claire et une explication du concept de visite par des pairs devraient être présentées.

## **n) Diffusion**

Cette section devrait introduire toutes les méthodes proposées de diffusion des pratiques d'excellence pour chaque thème (par exemple publication des études de cas, toutes les formes de médias, etc.). Une large diffusion des expériences de pratiques d'excellence des collectivités locales, recourant à l'ensemble des médias, sera certainement l'un des facteurs les plus importants pour inciter les collectivités locales à participer au programme.

## **o) Un calendrier détaillé**

Il est important de définir un calendrier précis de mise en œuvre du programme, c'est-à-dire du processus de candidature, des procédures de sélection, de la remise des prix, de la formation, etc.

### **PARTIE 2:**

### **IMPERATIF D'EXCELLENCE DANS L'ADMINISTRATION LOCALE**

Dans ce chapitre, l'idée de pratique d'excellence doit être décrite dans le contexte du développement institutionnel des collectivités locales. Certains autres concepts (étude de cas, cadre de référence) devraient y être abordés.

Il est à noter que certaines idées évoquées dans le Livret peuvent être illustrées par de courts exemples, par exemple:

*« Si les organisations traditionnelles ont besoin de systèmes de gestion contrôlant le comportement des personnes, les organisations éducatives investissent dans l'amélioration de la qualité de leur réflexion, dans leur capacité de réflexion et d'apprentissage en équipe, dans leur aptitude à élaborer des visions et une compréhension communes des problèmes complexes posés par leurs activités. »  
(traduction non officielle)  
Michael Fullan*

## **1. Introduction générale (développement et partage des expériences)**

Cette section devrait expliquer comment et pourquoi la collecte et le partage des connaissances peuvent contribuer à améliorer la gestion des collectivités locales. Il est important de montrer en quoi les pratiques d'excellence peuvent s'inscrire dans ce processus. Le concept « de cadre de référence » eu égard à des normes fondées sur les pratiques d'excellence pourrait y être introduit.

## **2. Pratique d'excellence**

### **a) Qu'est-ce qu'une pratique d'excellence ?**

Cette section devrait expliquer ce qu'est une pratique d'excellence et comment il convient de l'appliquer pour améliorer le leadership, la gestion et la prestation de services de l'administration locale dans les domaines choisis.

### **b) Quels sont les critères permettant de distinguer les pratiques d'excellence des « pratiques ordinaires » ?**

Une pratique d'excellence est une action qui est:

- innovante ;
- répliquable (dans un autre environnement);
- pertinente (pour le problème identifié) ;
- une « success story » reposant sur des éléments suffisants et fiables ;
- fondée sur des témoignages de sources multiples (locales, internationales) ;
- axée tant sur le processus que sur les résultats ;
- prenant en compte la globalité ;
- reposant sur des besoins stratégiques dans un thème donné.

Lorsque le suivi et l'évaluation des activités de la collectivité locale identifient des faiblesses ou des opportunités, les pratiques d'excellence offrent une solution potentielle.

### **c) Employer les études de cas de pratiques d'excellence pour améliorer l'administration locale :**

Les études de cas peuvent être publiées et employées comme matériel pédagogique complémentaire. Une étude de cas devrait :

- Décrire un service ou un processus réel contribuant à une meilleure administration locale ;
- Prendre en compte le contexte spécifique ;
- Présenter une activité donnée de manière complète, en tenant compte de l'historique, du contexte social et économique, du contexte juridique (sans référence aux lieux et aux personnes), le déroulement détaillé des actions (avec la présentation du rôle de la direction de la collectivité locale, des fonctionnaires aux divers niveaux et des élus), l'impact sur la population locale et sur l'environnement où elle s'exerce ainsi que l'ensemble des conclusions qu'en a tirées l'auteur.

Une étude de cas pourrait être développée selon les procédures suivantes :

- Analyse des circonstances : que s'est-il passé ? Quelle était l'origine du problème ? Quel est exactement le problème ?
- Recherche de solutions : comment résoudre le problème ? Options et actions recommandées.
- Préviation de résultats : quels devraient être les résultats des solutions spécifiques ? Distinction des effets positifs et négatifs.

- Discussion des solutions adoptées et démonstration de leur conformité avec les critères convenus de pratiques d'excellence.
- Adaptation des solutions au contexte réel : dans quelle mesure les résultats de l'analyse sont-ils transférables à d'autres collectivités locales ?

### 3. Indicateurs d'excellence dans les thèmes sélectionnés

Pour aider les collectivités locales à identifier les pratiques d'excellence dans les thèmes sélectionnés, une courte liste d'indicateurs devrait être proposée quant : (1) aux valeurs et postulats généraux (il existe par exemple quelques normes généralement convenues concernant la participation des citoyens) et (2) à la situation spécifique du pays.

Les indicateurs devraient être fondés sur des recherches menées sur le thème, les travaux des institutions professionnelles et les pratiques comparées des autres pays. Ils peuvent reposer sur les « Critères d'évaluation d'une autorité démocratique locale efficace » du Conseil de l'Europe, en partant de l'idée que l'excellence est représentée par le niveau 5 de performance.

Exemple d'indicateurs sur le leadership<sup>6</sup>:

*Les Beacon councils (projets phares) devraient disposer des mécanismes de haute qualité et efficaces suivants :*

*(LEADERSHIP)*

- *Un plan stratégique d'entreprise et un cadre de suivi des performances;*
- *Un code de conduite, un code des employés ainsi que des structures formelles afin de garantir des normes éthiques de comportement pour les fonctionnaires et les membres;*
- *Une stratégie en matière de criminalité et de troubles à l'ordre public;*
- *Une coopération effective et efficace, des accords de partenariat et de travail en commun avec le secteur public, privé et associatif;*
- *Une stratégie de renforcement de la gestion;*
- *Des mesures visant à informer de tout changement, encourager les larges échanges d'idées et tester/piloter de nouvelles approches;*
- *Une évaluation indépendante et régulière des performances d'ensemble du conseil;*
- *Un programme de formation et de perfectionnement pour les représentants élus;*
- *Un personnel très motivé, bien formé et investi;*
- *Des accords favorisant le développement et la mise en œuvre des stratégies de l'Agence de développement régional;*
- *Un plan stratégique et un cadre de suivi des performances garantissant qu'en matière d'élaboration des politiques et de pratique d'emploi, l'impact sur les femmes, les personnes issues de différentes minorités ethniques et les personnes handicapées fait l'objet d'une évaluation et que les mesures appropriées sont prises pour remédier à tout effet négatif.*

6. Référence au Beacon Council Scheme du RU.

#### **4. Comment faire usage des pratiques d'excellence pour renforcer les capacités des collectivités locales**

Une base de données des pratiques d'excellence pourrait être développée et utilisée en tant qu'*outil de développement institutionnel*. Le processus de développement d'une étude de cas est l'occasion de mener une auto-critique de la manière dont une collectivité locale peut évoluer d'un simple organe bureaucratique à une organisation éducative.

Une organisation éducative :

- recherche l'amélioration;
- est ouverte à l'innovation;
- est capable de modifier ses structures internes dans un contexte environnemental en constante évolution ;
- contrôle et évalue les projets pour améliorer ses performances;
- pratique l'autocritique;
- encourage la communication ouverte;
- soutient le travail en équipe et le développement de perspectives communes;
- favorise la transmission des enseignements tirés à l'ensemble du personnel et des élus.

Une base de données des pratiques d'excellence est un *outil de gestion des projets pour les collectivités locales*. Elle aide à :

- identifier les fossés et les besoins, les barrières et obstacles;
- identifier les opportunités;
- sélectionner les pratiques d'excellence ;
- évaluer les performances réelles.

#### **5. Pratiques d'excellence et programme d'évaluation**

Les pratiques d'excellence illustrent le haut niveau de performances décrit par les indicateurs. Il conviendrait d'introduire ici la perspective du développement d'un jeu d'indicateurs pour différents thèmes sur le plus long terme.

#### **6. Études de cas**

Cette section devrait présenter la structure appropriée d'une étude de cas. Une structure type et des exemples d'études de cas pourraient être proposés. L'objectif est d'aider les collectivités locales à décrire au mieux leur pratique d'excellence.

##### **a) La structure**

Il convient d'expliquer dans cette section quelle est la structure de l'étude de cas. Chaque élément de la structure devrait être présenté de manière

compréhensible afin de sensibiliser les participants à l'importance de certaines données spécifiques dans une étude de cas. Ils doivent prendre conscience que leurs efforts seront utiles à une audience plus large.

Pour que l'étude de cas soit applicable dans d'autres circonstances, précision et transparence sont de mise. Les personnes concernées doivent en connaître le contexte, les problèmes et la manière dont ils ont été résolus, les expériences et les résultats obtenus.

#### **b) Proposition de structure d'étude de cas**

1. Titre, auteurs
2. Résumé (exposé du problème, réaction de l'époque, proposition du projet)
3. Données communautaires
4. Contexte communautaire (situation économique et politique actuelle, facteurs externes)
5. Action entreprise pour résoudre le problème:
  - Description de la solution dans le plan de travail et mesures ayant permis la mise en œuvre de cette solution;
  - Ressources nécessaires pour mettre en œuvre la solution au problème;
  - Modifications apportées au plan initial.
6. Enseignements tirés et conclusions:
  - Points clés ayant conduit au succès de l'opération;
  - Facteurs propres à la communauté;
  - Futures mesures envisagées dans la solution en cours à ce problème ou aux problèmes apparentés.
7. Noms des contacts, numéros de téléphone et de fax

**c) Exemple de présentation d'une pratique d'excellence dans le programme de développement rural (FSLD, Foundation in Support of Local Democracy, Pologne):**

*Format recommandé:*

- 1 page d'introduction générale définissant le cas et expliquant en quoi il est important;
- 2 –3 pages replaçant le cas dans le contexte régional et décrivant son origine : le secteur concerné, l'historique et inclure éventuellement un calendrier des lois significatives ou des événements ayant une incidence sur le cas;
- 6 pages sur l'étude de cas;
- 1 page des enseignements tirés et des succès obtenus

*Pour être utile, une pratique d'excellence devrait insister :*

- tant sur la partie « descriptive » « qu'explicative » du cas
- sur le processus (comment avons-nous atteint ces résultats) - et pas uniquement sur les effets
- sur les facteurs positifs
- sur les facteurs contextuels critiques pour la réussite
- sur les indicateurs employés pour évaluer les performances du projet
- sur la justification du respect des critères

*Sources éventuelles de justification lors de la rédaction d'études de cas:*

- rapports d'évaluation et de contrôle basés sur des indicateurs de performance
- interviews de personnes chargées de mettre en œuvre des projets et de bénéficiaires des projets
- rapports basés sur des questionnaires
- observations
- rapports d'analyse des besoins
- démonstration d'une autocritique individuelle
- rapports de réunions d'équipe
- tous types de documents produits
- articles extraits de journaux
- statistiques
- programmes de télévision et de radio
- photographies

## **SECTION 5**

### **LA PARTICIPATION AU NIVEAU DES COLLECTIVITES LOCALES**

- I. Note explicative
- II. La participation citoyenne: Valeurs et principes fondamentaux
- III. La participation citoyenne et les facteurs qui influent sur elle
- IV. La participation citoyenne: état des lieux
- V. La participation citoyenne: Plan d'action type
- VI. Indicateurs et techniques d'évaluation destinés aux « Projets pilotes » de participation citoyenne



## **SECTION 5 – I.**

### **La participation au niveau des collectivités locales**

#### **NOTE EXPLICATIVE**

#### **LA PARTICIPATION AU NIVEAU LOCAL**

La caractéristique essentielle de toute collectivité locale est son obligation de rendre des comptes au niveau local. Les élus locaux sont au service des populations locales. Les pouvoirs locaux doivent définir une vision à long terme pour leurs citoyens, améliorer leur qualité de vie, proposer des services répondant aux besoins de la collectivité, et, enfin, améliorer les conditions économiques, sociales et environnementales de tous les habitants de la collectivité en question.

Mais les pouvoirs locaux ne sont pas les seuls à avoir des responsabilités. Divers organisations locales et organismes publics et privés sont également impliqués dans le développement de la collectivité concernée. Il peut s'agir de groupements de jeunesse, d'associations de résidents ou encore de Chambres de commerce ; or, ces acteurs locaux ont tous un défi à relever au niveau local ; ils bénéficient du développement de la collectivité, mais doivent aussi y contribuer de manière importante.

Une collectivité locale appartient aux populations et aux organisations locales. Pour répondre aux besoins de tous, les dirigeants locaux doivent bien comprendre la nature de ces besoins. Or, nul ne peut mieux les comprendre que les habitants eux-mêmes. Pour influencer véritablement sur le développement local, ne convient-il pas de réunir dans un même effort la volonté et les talents de l'ensemble des organisations opérant sur le territoire en question ?

Les élections locales ne sont que la première étape de la participation collective. Le fait de voter tous les quatre ans et de confier une mission aux élus locaux ne constitue qu'un aspect de la réalité. En fait, cette approche n'est pas forcément synonyme de démocratie locale effective. Celle-ci exige un engagement plus important.

La participation collective est l'un des fondements d'une gouvernance locale efficace. Mais ce phénomène ne tombe pas du ciel ! Certes, dans des sociétés plutôt centralisées, les populations locales ont probablement tendance à attendre de leurs élus qu'ils prennent toutes les décisions et disent à chacun ce qu'il doit faire. En l'occurrence, ce sont des citoyens qui n'ont pas l'habitude de participer à la prise de décisions. En vérité, la participation de tous est un objectif qui exige des efforts importants de la part des pouvoirs locaux. Il convient alors de mettre en œuvre une stratégie qui permette d'impliquer les populations locales et d'associer les organisations locales à des partenariats constructifs.

Le point de départ de ce processus est la prise de conscience. Les populations et organisations locales doivent – au même titre que les responsables officiels – comprendre les droits, les obligations et le potentiel liés à la gouvernance locale.

Dans certaines cultures, cette conscience des problèmes est largement répandue ; mais, dans d'autres, elle reste très limitée.

En deuxième lieu, les populations et organisations locales doivent être informées de l'action des pouvoirs locaux, des politiques et projets de ces derniers, des décisions qu'ils prennent et des résultats qu'ils obtiennent. Pour assurer cette information, les pouvoirs locaux doivent recourir à certains moyens et méthodes : notamment une stratégie de communication, une revue trimestrielle, et une presse (aussi bien écrite qu'audiovisuelle) consciente des enjeux.

En troisième lieu, les populations et organisations locales doivent être consultées sur les projets locaux, les budgets et les services qu'elles jugent nécessaires. Cette approche doit être en quelque sorte une « seconde nature » pour les élus et fonctionnaires locaux. De plus, les fournisseurs de services doivent être informés en retour par les usagers, au sujet de la qualité et de l'accessibilité des services en question.

Quatrième point : les populations locales doivent pouvoir participer à la prise de décisions dans tous les cas possibles. Par exemple, elles doivent pouvoir participer aux commissions locales ou Assemblées de jeunesse dotées d'un budget. On pourrait également définir des dates ou des périodes dans le cadre desquelles les populations concernées pourraient s'exprimer lors des réunions des Conseils locaux.

En cinquième lieu, les organisations locales doivent pouvoir travailler en partenariat avec telle ou telle administration locale afin d'améliorer l'offre de services. Ainsi, une Association de locataires pourra se charger de l'entretien d'un immeuble d'habitation ; des organisations de jeunesse pourront collaborer avec la police et les pouvoirs locaux afin de réduire la délinquance juvénile ; ou encore, une Chambre de Commerce pourra apporter son concours à des initiatives de développement local.

Pour des élus et responsables locaux, il peut être difficile de partager le pouvoir de cette manière, et d'autoriser les citoyens à influencer sur des décisions qu'ils sont censés prendre seuls. Quoi qu'il en soit, les responsables doivent être à l'écoute de leurs administrés. Si les choses sont bien gérées, cette manière de déléguer conduit souvent à de meilleures décisions, car les personnes qui comprennent le mieux les problèmes locaux auront été en mesure de participer à ces décisions. Cependant, ce processus a aussi ses contraintes : ainsi, il faut éviter les conflits d'intérêts, et, dans certains cas, l'intérêt général de la collectivité doit être supérieur à celui de tel ou tel quartier en particulier.

C'est là l'essence même de la démocratie.

*Cette Section 5 présente les valeurs et principes de la participation collective et propose une gamme d'instruments permettant de soutenir les programmes qui encouragent une participation accrue des populations et des organisations concernées à la gouvernance locale. Pour tout pouvoir local, un excellent point de départ peut consister à faire évaluer, par un acteur extérieur, l'efficacité de son action en matière d'engagement des populations concernées. Un tel processus permettra d'identifier éventuellement les carences du pouvoir local en question et les domaines dans lesquels il doit améliorer son action ; cela pourra conduire à l'élaboration d'un « Plan d'Action ».*

*Des Associations nationales pourront souhaiter mettre en œuvre un programme pilote en vue de se familiariser avec les instruments proposés et d'envisager les résultats que l'on pourra ainsi obtenir.*

**Les normes et instruments suivants, proposés par le Conseil de l'Europe, pourront constituer une base de politique et d'action des pouvoirs locaux en matière de participation citoyenne:**

INSTRUMENT	DESCRIPTION
<p><b>No. 2(2001)19 sur la participation citoyenne à la vie publique locale</b></p>	<p>La Recommandation 19 a été adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe en 2001. Le texte intégral de cette recommandation comporte un Exposé des motifs. La recommandation invite les pouvoirs locaux et régionaux à adopter un ensemble de principes et à améliorer les réglementations et dispositions pratiques au niveau de la collectivité. Ce processus englobe (i) des mesures d'ordre général, (ii) la participation aux élections locales et au processus démocratique, (iii) une participation directe des populations à la prise de décisions et à la gestion des affaires locales, et (iv) des méthodes permettant d'encourager à la participation des groupes ayant en principe des difficultés dans ce domaine.</p>
<p><b>La Charte européenne de la participation des jeunes à la vie municipale et régionale</b></p>	<p>Cette Charte, qui concerne la jeunesse, traite de secteurs de la politique locale qui intéressent les jeunes : les loisirs et activités socioculturelles, l'emploi des jeunes, l'éducation et la formation, la protection sociale, la promotion de la santé, l'information, l'égalité des chances, les zones rurales, et l'environnement. La Charte propose également des mécanismes permettant la participation des jeunes – notamment le recours à des délégués de la jeunesse, la cogestion des projets, ou encore la consultation.</p>

INSTRUMENT	PROCESSUS
<p><b>Susciter une prise de conscience</b> Texte de présentation: valeurs et principes fondamentaux</p>	<p>Ce texte, qui s'inspire du Guide de la démocratie participative en Bosnie-Herzégovine et dans l'ex-Serbie-Monténégro, vise à expliquer le concept de "gouvernance démocratique" et l'importance de la participation citoyenne.</p>
<p><b>Audit</b> Modèle: facteurs influant sur la participation</p>	<p>Ce texte présente le cadre de travail baptisé "CLEAR"<sup>7</sup>, conçu par le Professeur Gerry Stoker et visant à permettre aux décideurs d'effectuer un "audit" de leur approche de l'amélioration de la participation citoyenne, et d'identifier les aspects à approfondir.</p>
<p><b>Inventaire</b> Questionnaire</p>	<p>Ce "Questionnaire" a été élaboré en Bosnie-Herzégovine et dans l'ex-Serbie-Monténégro, avec le concours du gouvernement irlandais. Il s'agit d'une série de questions sur la participation à la démocratie locale, et d'une liste de 19 types de participation des populations. Cela permettra à une administration locale d'effectuer un « inventaire » du degré de participation démocratique dans la collectivité en question, et de définir les mesures nécessaires pour apporter des améliorations dans ce domaine. Ce « Questionnaire » propose également des formes d'action concrète.</p>
<p><b>Agir</b> Plan d'Action type</p>	<p>Ce "Plan d'Action type" a été élaboré à la Conférence internationale sur le développement de la citoyenneté démocratique et d'une gestion responsable au niveau des collectivités locales – conférence qui s'est tenue en 2002, à Fuerteventura. Ce Plan d'Action fixe quatre objectifs: développement des capacités à diriger; responsabilisation des citoyens; recours aux médias; amélioration du cadre juridique. Pour chacun de ces objectifs, le Plan d'Action définit les défis spécifiques à relever et d'éventuelles stratégies, et recommande un ensemble de mesures prioritaires aux niveaux local, national et international. Ce Plan d'Action type devrait permettre aux pouvoirs locaux de passer de la théorie à la pratique, de la réflexion à l'action.</p>
<p><b>Evaluation</b> Indicateurs et techniques destinés à des projets pilotes</p>	<p>Les mesures pilotes visant à développer la participation citoyenne doivent être évaluées. L'Instrument d'évaluation en question propose des indicateurs, des techniques et des sources de vérification concernant quelques objectifs clés. Sur la base de cette évaluation, on pourra décider d'adopter globalement cette approche, ou, éventuellement, de la modifier, et, le cas échéant également, de généraliser les mesures préconisées.</p>

<sup>7</sup> CLEAR est un sigle : *Can do, Like to, Enabled to, Asked to and Responded to* (Les citoyens ont-ils les capacités de participer ? Aiment-ils le faire ? Ont-ils les moyens de le faire ? Y sont-ils invités ? Sont-ils entendus s'ils participent ?)

## **SECTION 5 – II.**

### **La participation au niveau des collectivités locales**

#### **LA PARTICIPATION CITOYENNE: VALEURS ET PRINCIPES FONDAMENTAUX<sup>8</sup>**

##### **La "gouvernance démocratique": de quoi s'agit-il exactement?**

La première étape du développement de la participation citoyenne consiste à définir précisément la notion de "gouvernance démocratique". Ce concept peut se définir par les éléments concrets suivants :

- La gouvernance démocratique se caractérise par un niveau de transparence et de responsabilité très important ; en d'autres termes, l'information sur le processus de gouvernance est largement diffusée, les processus de décision sont ouverts, et les responsables publics doivent rendre compte de l'utilisation des ressources mises à la disposition de la collectivité, ainsi que des résultats obtenus.
- La gouvernance démocratique permet une participation citoyenne accrue, notamment en direction des groupes marginaux, et l'accès des citoyens aux décisions des instances locales.
- Ses structures et procédures sont telles qu'elles permettent l'intégration de l'opinion de tout un ensemble de groupes sociaux (ou organisations propres à la collectivité), en vue de l'élaboration des politiques et d'une offre équitable de services publics. La gouvernance démocratique permet également de définir le rôle de l'Etat en matière de subsidiarité et de décentralisation.
- La gouvernance démocratique se fait dans un cadre institutionnel et juridique qui reconnaît et respecte les droits de l'homme et le principe de l'Etat de droit.

##### **Valeurs fondamentales de la gouvernance locale en Europe**

Quelles sont les raisons de l'autonomie locale ? Qu'est-ce qui explique l'importance de la gouvernance locale ? Pour quelles raisons ce processus est-il apprécié ? Pour quelles raisons parvient-il à se maintenir ? Telles sont les questions fondamentales que les acteurs sur le terrain et les théoriciens se sont toujours posé au sujet de la gouvernance locale. La littérature

---

8. Texte inspiré du Guide de la démocratie participative en Bosnie-Herzégovine et dans l'ex-Serbie-Monténégro.

existant sur le sujet identifie trois grandes valeurs normatives qui fondent la gouvernance locale dans les pays européens :

**L'autonomie:** Il s'agit du niveau de répartition des pouvoirs décisionnaires entre les pouvoirs locaux et le pouvoir central ou régional. Le degré d'autonomie est celui de la liberté des pouvoirs locaux et de l'importance des fonctions qui leur sont déléguées. Un véritable gouvernement local évite le risque d'une concentration trop importante du pouvoir entre les mains d'une seule instance, et permet un véritable éventail de choix politiques au niveau local.

**La démocratie:** Ce concept exige des gouvernements locaux qu'ils soient de véritables forums politiques, et qu'ils offrent aux citoyens concernés de réelles possibilités de participation et d'engagement. En un mot, les pouvoirs locaux doivent encourager l'engagement du citoyen dans la gouvernance de la collectivité concernée.

**L'efficacité :** Il s'agit de la capacité effective de fournir des services et d'apporter des solutions aux problèmes: dans cet esprit, les pouvoirs locaux doivent être des structures efficaces d'offre de services, adaptées aux besoins spécifiques de la collectivité concernée.

Il importe de noter que l'accent placé sur ces différentes valeurs peut varier d'un pays à l'autre, ou encore en fonction des périodes concernées, et notamment des phases de développement.

### **Différents modèles de démocratie**

La démocratie peut prendre différentes formes – notamment :

- **La démocratie représentative :** c'est celle qui permet au peuple d'élire un nombre de personnes restreint, qui vont représenter les opinions et les intérêts des populations dans le cadre de Parlements et de Conseils municipaux.
- **La démocratie directe :** dans ce contexte, les décisions sont prises grâce à des mécanismes auxquels participe l'ensemble de la population.
- **La démocratie participative :** elle permet aux populations concernées d'exprimer leurs opinions et de contribuer aux processus de décision dans le cadre de forums individuels ou collectifs.
- **La démocratie délibérative:** elle est axée sur le débat autour des problèmes locaux, dans un climat d'ouverture, de transparence et de tolérance. C'est ce processus qui en est l'élément majeur.

**Tableau 1 Les différentes conceptions de la démocratie, et leurs caractéristiques**

Conceptions de la démocratie	Caractéristiques	
<i>La démocratie représentative</i>	Election du Maire au suffrage direct. Cabinet municipal	Définition claire des responsabilités des principaux conseillers municipaux
<i>La démocratie directe</i>	Scrutins populaires/Référendums	
<i>La démocratie participative</i>	Système de bons de participation. Enquêtes auprès des "usagers". Possibilité de déposer des plaintes. Enquêtes auprès des citoyens. Réunions publiques.	Jurys citoyens. Forums locaux/de quartier. Séances de "Questions/Réponses" au sujet des réunions du Conseil. Audition publique.
<i>La démocratie délibérative</i>	Audiences de délibération. Réunions sur les marchés.	Cyberdémocratie.

**Dans de nombreux pays européens, on note aujourd'hui une tendance dans le sens d'une démocratie plus directe et plus participative.**

**La participation citoyenne: qu'est-ce qui la définit et qu'est-ce qui la justifie ?**

L'idée de participation du public ou de rapprochement du pouvoir local et des habitants de la collectivité concernée n'est pas vraiment nouvelle. En Europe, l'histoire des pouvoirs locaux est remplie d'exemples de tentatives de participation et de consultation populaires. Cependant, plus récemment, on a constaté deux tendances différentes ou parallèles. La *première de ces tendances* consiste à promouvoir la participation des populations à l'offre de services, afin, notamment, d'élargir cette offre, d'encourager les usagers à en évaluer la qualité et à participer à la gestion des services en question. Cette responsabilisation du citoyen et de l'utilisateur apparaît comme un moyen de ramener à la réalité des hommes politiques et des professionnels du pouvoir local qui ont tendance à être éloignés de tout, voire à ne servir que leurs intérêts personnels. Cette tendance réformatrice, plutôt marquée à droite, vise à recadrer le pouvoir local dans le sens de ce que l'on appelle, sur un plan commercial, le « rapport qualité-prix ».

La *seconde tendance* consiste à s'investir de plus en plus dans une réflexion collective axée sur le renforcement de la participation du citoyen à la société civile, et sur la constitution d'un « capital social ». Ces initiatives, plutôt

marquées à gauche, sont fondées sur une relance de la confiance et du dialogue entre les pouvoirs locaux et leurs administrés.

La participation citoyenne n'est pas une fin en soi. Elle est plutôt au service de certains objectifs, généralement répartis en deux grandes catégories :

***Des objectifs de participation dans une perspective démocratique:***

- Plus de participation est synonyme de plus de démocratie.
- Le développement de la participation est un objectif en soi, car toute forme de participation est, par nature, positive.
- Une participation accrue permet une plus grande équité.
- Le développement d'une société civile active entraîne forcément un niveau de participation plus important.
- La participation confère au pouvoir local une légitimité démocratique plus importante.
- La participation engendre un nouveau type de citoyens, plus engagés et plus responsables – à l'échelon local.

***Des objectifs de participation dans une perspective de mise en œuvre concrète des politiques:***

- La participation augmente les chances de mise en œuvre ou de durabilité d'une nouvelle politique.
- Le développement de la participation permet de mieux répondre aux besoins des bénéficiaires et de mieux adapter les solutions politiques aux besoins locaux – ce qui permet également une satisfaction accrue des usagers.
- La participation permet aussi d'accroître le soutien à telle ou telle politique, et confère aux politiques une légitimité, une transparence et une adaptabilité également accrues.
- Enfin, la participation permet des services locaux de meilleure qualité.

**Différents types de participation**

**Comment** optimiser la participation? Il y a diverses options dans ce domaine, qui encouragent plus ou moins la participation du citoyen :

***Le partage des informations:*** Cela permet d'informer les populations en permanence, de pratiquer la transparence et d'instaurer une légitimité (il s'agit, en l'occurrence, de divers flux d'information dans une direction donnée).

### Des pouvoirs locaux vers les citoyens:

- Diffusion de documents écrits – textes officiels, quotidiens, magazines ;
- Diffusion de documents par les administrations locales – dans le cadre de conférences de presse, d'émissions de radio et de télévision, ou encore par la création de sites Internet.

### Du citoyen vers le pouvoir local:

- Réponse à des questionnaires et enquêtes ;
- Accès à des numéros de téléphone d'urgence gratuits ;
- Fourniture de divers types de données;
- Enquêtes ou analyses d'opinion.

**La consultation:** Il s'agit à la fois de partager des informations et d'obtenir des réactions en retour (en d'autres termes, c'est un processus qui permet les flux d'information et les échanges de vues dans les deux sens).

- Evaluation des bénéficiaires ;
- Evaluations de participation des franges pauvres de la population ;
- Réunions à la Mairie ;
- Groupes thématiques ;
- Conférences nationales/locales/régionales ;
- Tables rondes ;
- Auditions.

**La collaboration:** Activités collectives, auxquelles le citoyen ou divers groupes d'intérêts sont invités à participer. La "collaboration" va au-delà des "réactions en retour": elle implique véritablement les citoyens et organisations locaux dans la recherche de solutions, la conception des politiques, le suivi et l'évaluation. Toutefois, ce processus ne comporte pas de délégation de pouvoir en matière décisionnaire.

- Examens publics des projets de loi;
- Groupes de travail (nationaux/locaux/régionaux) sous l'égide du gouvernement ;
- Sessions de planification (nationales/locales/régionales), convoquées par le gouvernement.

**Processus de décisions conjointes:** Il s'agit d'une forme de collaboration dans laquelle il y a une maîtrise partagée des décisions. Ce partage des décisions a son utilité lorsque les connaissances, les capacités et l'expérience des citoyens ont une importance capitale pour atteindre les objectifs fixés.

- Commissions conjointes;
- Partenariats public-privé;
- Conseils consultatifs;
- Commissions d'experts ou groupes de mission.

**La responsabilisation:** Il s'agit d'un transfert des processus de décision, des ressources et des activités du pouvoir local vers d'autres acteurs. Il y a « responsabilisation » lorsque les populations et organisations locales agissent de manière autonome au service de leurs intérêts, et mettent en œuvre des politiques sans intervention ou contrôle significatifs des pouvoirs locaux.

- Commissions de gestion des ressources naturelles locales;
- Secteurs de responsabilisation collective;
- Associations des usagers de l'eau;
- Différentes formes de partenariat;
- Octroi à la société civile de fonds d'amorçage.

La question du "comment participer?" est souvent biaisée par une tendance à valoriser davantage certains types de participation. Pour certains, le partage d'informations et la consultation sont des formes inférieures de participation, et la « responsabilisation » est le véritable critère d'authenticité du processus de participation. Mais, en réalité, il faut juger les différentes formes de participation en termes fonctionnels plutôt qu'en termes de qualité dans l'absolu : ces différents types de participation ont tous des fonctions ou des objectifs propres.

Une excellente raison de ne pas porter de "jugement de valeur" sur les différents types de participation est le fait que chaque forme de participation – du partage d'informations à la responsabilisation – s'intègre à un ensemble d'actions qui s'effectuent dans un certain ordre : ainsi, chaque action s'inspire et se nourrit des actions précédentes. Par conséquent, il est préférable de les considérer comme des activités liées entre elles plutôt que comme des initiatives isolées et autonomes. On peut dire, par exemple, que l'offre d'informations et la transparence sont les fondements mêmes de toutes les formes de participation.

### **Tendances en matière d'adoption de telle ou telle méthode participative**

On peut répartir les différentes formes de participation publique en quatre grandes catégories:

- Les formes de participation essentiellement traditionnelles;
- Les formes de participation principalement axées sur l'utilisateur;
- Les méthodes novatrices de consultation du citoyen sur certains sujets;
- Les méthodes novatrices encourageant une plus grande réflexion du citoyen sur un sujet précis.

**Tableau 2 Des méthodes traditionnelles de participation publique aux méthodes novatrices de participation délibérative**

<p><b>Méthodes traditionnelles de participation publique</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Cooptation/travail en commission</li> <li>- Sessions questions/réponses</li> <li>- Documents de consultation</li> <li>- Réunions publiques</li> </ul>	<p><b>Consultation dirigée vers l'utilisateur</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Plaintes/</li> <li>- Propositions et plans</li> <li>- Enquêtes de satisfaction au sujet des services</li> <li>- Autres enquêtes d'opinion</li> </ul>
<p><b>Méthodes novatrices de consultation</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Site Internet interactif</li> <li>- Référendums</li> <li>- Groupes de discussion de citoyens</li> <li>- Groupes thématiques</li> </ul>	<p><b>Méthodes novatrices de participation délibérative</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Jurys de citoyens</li> <li>- Plan collectif /analyse des besoins</li> <li>- Exercices prévisionnels</li> <li>- Forums thématiques</li> </ul>

**La participation en tant que fondement d'un "capital social"**

En matière de participation et de démocratie, la légitimité, la transparence et l'influence du citoyen sont des dimensions majeures. Mais la participation est aussi bien plus que cela sur le plan du gouvernement et de la démocratie à l'échelon local. Pour tel ou tel pays, le fait d'avoir une tradition assez ancienne de participation est un atout majeur, dans la mesure où cela contribue à la constitution d'un « capital social ». Grâce à cette pratique de la participation, les individus et les groupes sont plus à même de s'organiser de manière indépendante par rapport à l'Etat, de formuler clairement leurs exigences, d'agir avec succès dans différentes sphères politiques, et d'avoir une interaction avec les fonctionnaires et les organismes publics.

Plus les personnes et les groupes ont l'expérience de la participation, plus ils ont de chances d'instaurer entre eux des relations de confiance durables, de se mobiliser pour telle ou telle question, de s'engager dans une action collective, de se faire une place au cœur du système et de pouvoir ainsi influencer sur le processus démocratique. Cette démarche a en principe un double effet : elle responsabilise les individus et assure le développement socioéconomique.

**C'est pour cette raison qu'il est absolument capital de renforcer la participation.**



## **SECTION 5 – III.**

### **La participation au niveau des collectivités locales**

#### **LA PARTICIPATION CITOYENNE ET LES FACTEURS QUI INFLUENT SUR ELLE<sup>9</sup>**

Le Conseil de l'Europe s'est engagé à contribuer au développement de la participation du citoyen au niveau local. Le Conseil de l'Europe souhaite que les principes de consultation et de participation soient désormais enracinés dans la culture de l'ensemble des pouvoirs locaux européens.

Quel est l'intérêt de ce concept de participation ? En fait, la participation a une valeur intrinsèque. Elle est l'essence même de la notion de citoyenneté : elle signifie, en effet, que le citoyen a la possibilité de participer à la prise de décisions sur des problèmes intéressant sa vie quotidienne.

Mais la participation a également des effets complémentaires. Elle contribue à la responsabilité des décisionnaires au niveau local. Elle garantit la légitimité des décisions prises. Elle est le fondement d'une gouvernance collective. L'adoption, par la population, des politiques et services proposés par les pouvoirs locaux restaure la confiance dans les institutions politiques publiques. D'une manière générale, les services publics sont de meilleure qualité si les pouvoirs locaux sont à l'écoute de leurs administrés.

Il faut cependant distinguer la participation qui se fait dans le cadre des élections d'autres formes de participation. Les élections en sont la forme la plus égalitaire ; elles indiquent aux responsables politiques une orientation face à l'ensemble des problèmes à résoudre. Mais la participation qui s'instaure entre les périodes électorales constitue un autre type de dynamique démocratique. Cette forme de participation permet de mieux « cibler » l'investissement des populations dans le processus décisionnel.

Le défi consiste à définir les modes d'engagement de la population entre deux élections. Il existe diverses méthodes de consultation et de délibération. A cet égard, les nouvelles technologies de l'information et de la communication offrent toute une gamme de possibilités inédites – avec diverses qualités de souplesse, d'attractivité et de rapidité. Cependant, dans ce domaine, il faut déployer des efforts particuliers en direction des personnes ou groupes les plus marginaux et les moins instruits.

---

9. Il s'agit d'une brève synthèse du rapport présenté par le Professeur Gerry Stoker au CDLR (Comité directeur sur la démocratie locale et régionale), en octobre 2004: "Extending Local Participation » (Le développement de la participation à l'échelon local).

Récemment, on a imaginé bon nombre de mesures nouvelles en vue d'augmenter les taux de participation électorale, mais aussi d'encourager la participation entre les élections. Cela va de programmes d'instruction civique, à l'école, à la création de groupes de quartier, en passant par l'accès généralisé à l'information. Toutes ces initiatives doivent être soutenues et développées.

### **Le Cadre dit « CLEAR »**

Les facteurs en faveur de la participation ou pouvant expliquer au contraire la non-participation sont définis dans le Cadre « CLEAR », présenté ci-après. Ce cadre, élaboré sur la base d'études approfondies, permettra aux pouvoirs locaux de mieux comprendre le moteur de la participation. Il permettra également aux élus et au personnel administratif local d'évaluer les efforts déployés par leurs propres services dans le sens de la participation et de la consultation.

### **Le Cadre dit "CLEAR"**

<b>Les facteurs influant sur la participation</b>	<b>Nature des phénomènes</b>	<b>Objectifs politiques associés</b>
<b>Conscience de pouvoir le faire</b>	Les ressources individuelles que chacun doit mobiliser et organiser (parler, écrire, diverses compétences techniques ainsi que la confiance pour les utiliser) ont une influence sur la capacité à participer	Renforcement des capacités: Mesures de soutien spécifiques ou développement ciblé
<b>Attrait pour la démarche en question</b>	Participer exige un sentiment d'implication vis-à-vis de l'entité publique qui est au centre de l'engagement	Sentiment d'appartenance, engagement civique, capital social et citoyenneté
<b>Se voir offrir les moyens de le faire</b>	L'infrastructure civique des groupes et des organisations est déterminante au sens où elle crée ou bloque une structure de participation possible	Mettre en place une infrastructure civique permettant aux groupes et aux organisations de canaliser et de faciliter la participation
<b>Invitation à le faire</b>	Le fait de mobiliser les gens pour qu'ils participent - en leur demandant d'apporter leur contribution spécifique - peut être un facteur très important	Des programmes de participation des citoyens à la fois variés, attractifs et tenant compte de leurs souhaits
<b>Le fait d'être écouté</b>	Quand on le leur demande, les citoyens déclarent vouloir participer si on les écoute : même si l'on n'est pas forcément d'accord avec eux, l'important est que l'on prenne en compte leur point de vue	Un système de politique publique qui montre sa capacité à répondre aux demandes

Il n'est pas facile d'amener les gens à participer. Les populations estimeront peut-être qu'elles n'en ont pas les capacités, ou ne se sentiront guère intéressées par la politique et les enjeux locaux. Dans ce domaine, il n'y a pas de solutions toutes faites. Le processus est long. Mais, en tout cas, le comportement des hommes politiques et dirigeants locaux est capital. En effet, si l'on invite les populations à participer de manière engagée et cohérente, et à répondre de manière positive à tout futur appel dans ce sens, les citoyens seront plus naturellement amenés à s'engager.

Le schéma dit "CLEAR" indique aux responsables politiques que le développement de la participation locale est en grande partie entre leurs mains. Ils peuvent en effet influencer sur tous les éléments clés qui déterminent la participation. Dans ce domaine comme dans d'autres, il existe des leviers politiques. D'une manière générale, le taux d'activité augmente lorsque la population sent qu'elle a la possibilité de participer, qu'elle en a l'envie, qu'on lui en donne les moyens, qu'on l'invite à s'engager et que l'on est à son écoute.

Les initiatives de développement de la participation citoyenne doivent s'accompagner d'études sur ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas. Les meilleures pratiques peuvent être identifiées et partagées – éventuellement par des "Guides de bonnes pratiques" et par le regroupement des praticiens dans le cadre d'Ateliers et de Réseaux. Il importe d'apprendre sur le terrain. D'autre part, la réussite doit être reconnue. Et, de cette manière, la participation devient une composante majeure de la politique – dans des domaines aussi divers que les transports et la prévention de la de la criminalité.

Peut-il y avoir un excès de participation? On peut se poser la question, car les pouvoirs locaux ne doivent pas se contenter d'être à l'écoute ; ils doivent aussi agir. Les citoyens veulent des résultats concrets et appréciables. Si tel n'est pas le cas, le processus de participation perd toute crédibilité.

Quel type de participation faut-il souhaiter? D'une manière générale, ce processus se fait au niveau individuel ; mais l'action collective joue également un rôle important. Les objectifs peuvent être variables. On peut viser une participation maximale des citoyens, sur le plan numérique, s'il s'agit de fonder la légitimité de l'action sur le nombre d'acteurs engagés. On peut aussi inviter les populations locales à réfléchir aux problèmes au-delà de leurs intérêts personnels immédiats, et plutôt sous l'angle de l'intérêt général ; un tel processus permet d'approfondir la compréhension des choses et d'élargir la gamme d'options politiques. C'est par la négociation autour d'intérêts et de points de vue divers que l'on peut parvenir à un consensus solide.

Un autre point est fondamental: il faut envisager la participation sur la base du réalisme politique. De plus, tout système politique doit être, dans l'idéal, honnête. Cela doit reposer sur des jugements équilibrés et équitables. On doit pouvoir penser que telle ou telle organisation est capable de faire les bons choix et d'utiliser les moyens adéquats, et qu'à plus long terme, elle saura éventuellement corriger ses erreurs et s'adapter à des situations nouvelles. Cet esprit de confiance est capital.

La participation citoyenne implique l'écoute des « opinions locales ». Mais ces opinions reflètent souvent des intérêts personnels. Certes, elles peuvent aussi reposer sur des connaissances expertes ; mais une expertise excessive est souvent l'ennemie des préoccupations des « gens ordinaires ». Le savoir des experts peut être constructif ou destructeur. En résumé, pour bien fonctionner, tout système politique doit reposer sur le principe du « donnant-donnant ». Il faut toujours éviter d'exclure des catégories particulières.

Pour un bon fonctionnement de la participation, les populations locales doivent soutenir le système politique et non pas se contenter de rechercher des avantages à court terme.

**SECTION 5 – IV.**

**La participation au niveau des collectivités locales**

**LA PARTICIPATION CITOYENNE: ETAT DES LIEUX**

**QUESTIONNAIRE<sup>1</sup>**

*destiné aux pouvoirs locaux*

**Q1**

Description de la commune en question

<b>Nom de la commune</b>	
<b>Population totale</b>	
<b>Composition ethnique [%]</b>	
	<b>ex: Croates :</b>
	<b>ex: Bosniaques :</b>
	<b>ex: Serbes :</b>
	<b>..... (compléter la liste)</b>
	<b>Autres :</b>
<b>Bilan démographique net de ces 5 dernières</b>	<b>Augmentation [ % ] ou réduction [ % ]</b>
<b>Population rurale</b>	
<b>Population urbaine</b>	
<b>Nombre de fonctionnaires [à plein temps ou équivalent]</b>	

Prière d'indiquer les groupes ethniques concernant le pays/l'entité en question

<sup>1</sup> Ce questionnaire a été élaboré dans le cadre du projet intitulé "Développement de la citoyenneté démocratique et d'une direction responsable, à l'échelon local, en Bosnie-Herzégovine et dans l'ex-Serbie-Monténégro » - projet qui a obtenu le soutien financier du gouvernement irlandais.

<b>Taux de participation aux dernières élections locales [% de l'électorat]</b>	
<b><u>Taux de participation aux précédentes élections locales [%de l'électorat]</u></b>	
<b>Nombre total d'élus</b>	
[.....] élus pour le	<b>Parti 1</b>
[...] élus pour le	<b>Parti 2</b>
[...] élus pour le	<b>Parti 3</b>
[...] élus pour le	<b>Parti 4</b>
[...] élus pour	.....
	.....
<b>Nombre de femmes élues</b>	<b>de moins de 35 ans [ ] de plus de 35</b>
<b>Nombre d'hommes élus</b>	<b>de moins de 35 ans [ ] de plus de 35</b>
<b>Nom de la plus grande zone d'habitation</b>	
<b>Nom de la deuxième zone d'habitation en</b>	
<b>Population totale de la plus grande zone</b>	
<b>Population totale de la deuxième zone</b>	
<b>Superficie de la Commune en question</b>	<b>(Km<sup>2</sup>)</b>
<b><u>Caractéristiques géopolitiques – y compris l'identité régionale</u></b>	

Prière d'indiquer le nom exact de chaque parti politique, pour le pays/l'entité concernés

Citer les municipalités voisines et indiquer le degré de coopération intermunicipale avec votre commune.  
 les cases appropriées]

Municipalités voisines						
	Aucune coopération (1)	(2)	(3)	(4)	(5)	Coopération fréquente (6)
1.						
2.						
3.						
4.						
5.						
6.						
7.						
8.						
9.						

Quelles sont les **principales préoccupations** exprimées par les citoyens (individus ou groupes) lorsqu'ils vous contactent?

les cases appropriées]

**Q2**

	Jamais (1)	(2)	(3)	(4)	(5)	Souvent (6)
a. Conduite de l'administration locale						
b. Comportement des responsables politiques locaux						
c. Services éducatifs						
d. Urgences						
e. Aide à l'emploi						
f. Problèmes environnementaux						
g. Questions ethniques						
h. Services de santé						
i. Logement						
j. Possibilité de pressions						
k. Budget local						
l. Infrastructures locales						
m. Sécurité personnelle						
n. Autorisation d'aménagement						
o. Politique d'aménagement						
p. Problèmes de pauvreté						
q. Droits de propriété						
r. Equipements sportifs						
s. Impôts						
t. Transports						
u. Gestion des déchets						
v. Approvisionnement en eau						
w. Problèmes liés aux jeunes /Emigration						
x. Autres possibilités de logement						
y. Autres questions ( <i>prière de préciser</i> )						

De quelle manière les citoyens (individus ou groupes) vous communiquent-ils ces préoccupations?

les cases appropriées]

**Q3**

	Jamais (1)	(2)	(3)	(4)	(5)	Toujours (6)
a. Rencontre directe						
b. Par téléphone						
c. Par courrier						
d. Par e-mail						
e. Par l'intermédiaire de délégations						
f. Par des manifestations						
g. Par des pétitions						
h. Par l'envoi de représentants						
i. Par le biais des médias locaux						
j. Par le biais du Centre d'information municipal						
k. Par l'intermédiaire de groupes d'intérêts						
l. Par Internet						
m. Par le biais du médiateur local						
n. Par l'intermédiaire du Conseil des relations ethniques						
o. Par d'autres moyens ( <i>prêt de préciser</i> )						

De quelle manière **informez-vous les citoyens pour répondre à leurs préoccupations?**  
 les cases appropriées]

**Q4**

	Jamais (1)	(2)	(3)	(4)	(5)	Toujours (6)
a. Rencontre directe						
b. Par téléphone						
c. Par courrier						
d. Par e-mail						
e. Par voie de presse						
f. Par la radio						
g. A la télévision						
h. Sur un panneau d'annonces officielles						
i. Par l'intermédiaire des dirigeants locaux						
j. Par Internet						
k. Par le biais du Médiateur local						
l. Par l'intermédiaire du Conseil des Relations ethniques						
m. Par d'autres moyens ( <i>prière de préciser</i> )						

De quelle manière encouragez-vous les citoyens à participer à la démocratie locale?

les cases appropriées]

**Q5**

	Jamais (1)	(2)	(3)	(4)	(5)	Toujours (6)
a. Promotion globale						
b. Journaux locaux						
c. Radios locales						
d. Envoi ponctuel de courriers						
e. Invitation personnelle						
f. Réunions publiques						
g. Par le biais d'experts spécialisés						
h. Par des partenariats public/privé						
i. Par les Conseils de quartiers						
j. Par des débats publics						
k. Par des Forums de jeunesse						
l. Par Internet						
m. Par l'intermédiaire d'ONG						
n. Par des organisations de bénévolat						
o. Par les Agences de développement local						
p. Par d'autres moyens ( <i>prière de préciser</i> )						

A votre connaissance, quels sont les obstacles à la participation du citoyen à la démocratie locale?  
 les cases appropriées]

**Q6**

	Jamais (1)	(2)	(3)	(4)	(5)	Toujours (6)
a. Législation inadéquate						
b. Non-application de la loi						
c. Manque de souplesse des structures existantes						
d. Méconnaissance						
e. Absence de toute aide des conseillers municipaux						
f. Manque d'encouragement						
g. Absence de toute aide du personnel administratif						
h. Manque d'intérêt/Non-engagement du public						
i. Manque de moyens						
j. Manque de temps						
k. Absence de formation						
l. Autres intérêts concurrents						
m. Autres préoccupations						
n. Sentiment d'exclusion						
o. Méfiance vis-à-vis de la politique						
p. Manque d'organisation au niveau personnel						
q. Crainte des conséquences						
r. Manque d'informations						
s. Autres obstacles ( <i>prière de préciser</i> )						

Quels avantages les initiatives de participation active des citoyens ont-elles apportés à votre commune?

les cases appropriées

**Q7**

	En aucun cas (1)	(2)	(3)	(4)	(5)	Dans tous les cas (6)
a. De meilleures décisions						
b. De meilleures politiques						
c. Le développement de la collectivité						
d. Une sensibilisation accrue des citoyens aux problèmes locaux						
e. Une amélioration des services						
f. La responsabilisation des individus						
g. Un renforcement du secteur des ONG						
h. Un renforcement du secteur du bénévolat						
i. Le développement local						
j. La croissance économique						
k. Davantage de confiance dans la politique						
l. L'épanouissement des individus						
m. Une publicité accrue pour la commune						
n. Une compétitivité accrue						
o. Le fait de mieux assumer les responsabilités						
p. Une réactivité plus importante des responsables politiques locaux						
q. Une légitimité accrue pour les dirigeants locaux						
r. Une collaboration plus importante des différents groupes d'intérêts						
s. Un consensus plus large sur les problèmes locaux majeurs						
t. Autres avantages ( <i>prière de préciser</i> )						

Quels **problèmes** les initiatives de participation active du citoyen ont-elles créés dans votre commune?

les cases appropriées]

**Q8**

	En aucun cas (1)	(2)	(3)	(4)	(5)	Dans tous les cas (6)
a. De mauvaises décisions						
b. L'éclatement de la collectivité						
c. La désillusion						
d. Des services de moindre qualité						
e. Une plus grande confusion dans l'esprit des citoyens						
f. Une représentation excessive des ONG						
g. Un affaiblissement du processus politique						
h. Une surcharge de travail pour les représentants de la collectivité						
i. Un recul de l'efficacité						
j. Une atteinte à la démocratie représentative						
k. Autres problèmes ( <i>prière de préciser</i> )						

Dans quelle mesure les approches ou instances citées dans le tableau ci-dessous ont-elles contribué à promouvoir la participation citoyenne dans votre commune ?

les cases appropriées]

**Q9**

	Nullement (1)	(2)	(3)	(4)	(5)	Dans tous les cas (6)
a. Le pouvoir central						
b. Les stratégies et normes d'entreprise						
c. Les Projets sectoriels						
d. Différents conseillers municipaux						
e. Des dirigeants informels de la collectivité						
f. Les réseaux du pouvoir local						
g. Les Projets locaux						
h. Les exigences de la population						
i. L'approche des groupes politiques						
j. Le pouvoir central						
k. Les ONG						
l. Les campagnes municipales						
m. Le Médiateur						
n. Les Conseils de quartier						
o. Les organisations internationales						
p. Les médias						
q. Les syndicats						
r. Les institutions éducatives						
s. La coopération intermunicipale						
t. Autres types d'approches ( <i>prêt de préciser</i> )						

Avant de répondre à cette Question n° 10, veuillez consulter les « Notes d'orientation », ci-après

**Q10**

les cases appropriées]

Type de participation	Passé	Ayant eu lieu cette année	A venir
a. Plaintes / Ensemble de propositions			
b. Enquêtes de satisfaction au sujet des services			
c. Autres enquêtes d'opinion			
d. Site Internet interactif			
e. Référendums			
f. Projets pour la collectivité / Analyse des besoins			
g. Groupes de réflexion citoyens			
h. Cooptation / Engagement de commissions et comités			
i. Séances de "Questions-Réponses"			
j. Documents destinés à la consultation			
k. Réunions publiques			
l. Jurys de citoyens			
m. Groupes thématiques			
n. Exercices prévisionnels			
o. Forums d'usagers			
p. Forums thématiques			
q. Forums fondés sur des intérêts communs			
r. Forums de secteur / de quartier			
s. Services de gestion des usagers			
t. Auditions publiques			
u. Lettres d'information destinées aux citoyens			
v. Le Médiateur			
w. L'agent de Relations publiques			
x. Publication dans un journal local			
y. "Boîte à propositions"			
z. Enquête publique au niveau local			
aa. Autres directions ( <i>prêt de préciser</i> )			

**Différentes formes de participation de la population**

Cette partie du document présente des informations sur certaines initiatives de participation en cours (de la part des pouvoirs locaux). Ces initiatives peuvent être le seul fait des pouvoirs locaux ou être, au contraire, cogérées par d'autres organismes. Veuillez apporter toutes les informations nécessaires au sujet de chaque type de participation mis en œuvre par votre commune. On trouvera ci-après divers exemples et définitions de participation publique, afin d'éviter toute ambiguïté et de permettre la comparaison des réponses apportées.

**Plaintes /Ensembles de propositions:**

Ces plaintes et propositions peuvent avoir un caractère ponctuel ou plus durable; elles peuvent s'adresser à un service précis ou, au contraire, à l'ensemble de l'administration locale. Les filières peuvent être également très différentes – depuis le formulaire à remplir jusqu'à la ligne téléphonique réservée à cet effet.

**Enquêtes de satisfaction au sujet des services:**

Ces initiatives peuvent avoir un caractère unique ou régulier, et concerner soit des services précis, soit les résultats d'ensemble de l'administration locale. Ces enquêtes peuvent prendre différentes formes (elles peuvent se faire par courrier ou par le "porte à porte"), et couvrir soit l'ensemble de la population locale, soit certains groupes d'usagers ou de citoyens.

**Autres enquêtes d'opinion:**

Ces enquêtes peuvent concerner des questions autres que celles des services (par exemple, la sécurité sur le plan local ou encore la situation à venir de la commune – en l'an 2000). En général, ces enquêtes visent à déterminer les réactions immédiates des habitants sur tel ou tel sujet. En revanche, les enquêtes dites « de réflexion » visent à comparer les réactions des habitants avant et après réflexion sur le sujet en question.

**Site Internet interactif :**

Il peut s'agir soit du réseau Internet général, soit de l'« Intranet » de telle ou telle administration locale : par ce biais, on invite la population locale à envoyer des e-mails au sujet de problèmes ou services précis. A cet égard, nous ne sommes intéressés que par les initiatives interactives : il ne s'agit pas d'avoir recours à l'informatique pour fournir simplement des informations sur les services ou équipements.

**Les référendums :**

Ce type de consultation permet au citoyen de s'exprimer et de voter au sujet de telle ou telle politique (ce fut le cas du référendum de Strathclyde sur la réorganisation des Services des Eaux, par exemple).

**Projets pour la collectivité / Analyses des besoins :**

Il s'agit de fixer des priorités en matière d'offre de services et de politique locale – souvent sur la base d'une étude de chaque communauté ou quartier.

En règle générale, les conseillers municipaux prennent les décisions budgétaires les plus importantes, et les citoyens analysent les priorités fixées, et exigent éventuellement des modifications à ce sujet.

**Les groupes de réflexion citoyens :**

Ces groupes, qui fonctionnent actuellement, constituent une sorte d'assemblée délibérative pour les pouvoirs locaux. Ils se concentrent sur des problèmes et des politiques bien précis, mais peuvent aussi débattre de stratégies plus globales.

Chaque groupe se compose d'un échantillon représentatif de la population, ainsi sondée plusieurs fois par an.

**La Cooptation/L'engagement en comité:**

Les « cooptés » sont généralement des citoyens représentant une communauté bien précise ou un ensemble d'intérêts au sein de comités de conseil ou de groupes de travail. Ces personnes n'ont parfois qu'une fonction consultative; mais elles peuvent aussi jouer un rôle décisionnaire à part entière.

**Les séances de Questions/Réponses**

Elles ont lieu au terme des réunions des comités/conseils, et permettent aux citoyens de poser directement des questions aux élus.

**Les documents destinés à la consultation**

Il s'agit d'une méthode traditionnelle de communication, par laquelle on propose aux citoyens des thèmes de débat ou différentes options. Cela peut concerner uniquement un service, une catégorie de citoyens ou un quartier bien précis. Ce type de consultation peut se faire en liaison avec des réunions publiques ou d'autres formes de participation (par exemple les forums d'usagers). La consultation en question peut être également liée à des obligations réglementaires en la matière.

**Les réunions publiques :**

Il s'agit, là encore, d'une méthode très traditionnelle en vue de demander aux populations leur avis sur tel ou tel sujet, ou de faciliter le débat au sujet des choix majeurs effectués par tel service, tel quartier ou dans le cadre de telle ou telle politique. Les réunions publiques peuvent avoir lieu à l'initiative des pouvoirs locaux (ou d'un service particulier), ou en réponse aux préoccupations des populations locales. Nous voulons parler ici de réunions publiques tout à fait ponctuelles, et non pas de forums permanents (ceux-ci sont traités plus bas).

**Les jurys citoyens**

Un « jury citoyen » est un groupe d'habitants de la commune (censé être un échantillon représentatif de la population locale), auquel on demande de se prononcer sur un sujet bien précis – déterminé par les pouvoirs locaux. Ces jurys citoyens disposent de témoignages et de preuves d'experts, et peuvent procéder à une contre-expertise. Ce processus peut s'échelonner sur quatre jours, au terme desquels un rapport est rédigé pour rendre compte de l'avis du jury en question – y compris d'éventuelles divergences d'opinion. L'avis des jurys citoyens doit constituer en principe un élément d'information pour les conseillers municipaux, qui en tiennent compte pour prendre leurs décisions.

**Les groupes thématiques :**

Ces groupes ponctuels sont proches des « jurys de citoyens » dans la mesure où ils rassemblent également des habitants de la commune autour d'un thème à débattre. Cependant, ces groupes thématiques n'ont pas l'obligation d'être représentatifs de l'ensemble de la population, et peuvent ne représenter qu'une catégorie de citoyens en particulier. Les débats peuvent se concentrer sur les besoins spécifiques de la catégorie en question, sur la qualité de tel ou tel service, ou encore sur des idées de politique ou de stratégie plus globales. En règle générale, les groupes thématiques ne font pas appel à des experts, et ne se réunissent qu'une heure ou deux ; ils sont généralement composés de 12 personnes.

**Les exercices prévisionnels**

Dans ce contexte, on peut avoir recours à diverses méthodes (y compris un groupe thématique) ; l'objectif est de définir la vision que les participants ont de l'avenir, et le type d'avenir qu'ils souhaitent. Cet exercice « visionnaire » peut alimenter la stratégie globale de la commune, ou avoir des ambitions plus restreintes (axées, par exemple, sur les questions environnementales).

**Les forums d'usagers :**

Ce sont des instances permanentes, qui se réunissent de manière régulière afin d'analyser la gestion et le développement de tel ou tel service (par exemple un centre destiné aux personnes âgées, ou encore un centre ou un parc de loisirs). Ces forums peuvent avoir un nombre de membres fixe, ou fonctionner au contraire sur un principe d'ouverture. Il s'agit de groupes qui peuvent soit adresser des recommandations à des comités/conseils bien précis, soit participer directement aux processus décisionnaires.

**Les forums thématiques :**

Ce sont également des instances permanentes, qui se réunissent régulièrement – mais en se concentrant sur un thème précis (par exemple, la sécurité collective ou encore la promotion de la santé). Comme dans le cas des forums d'usagers, les forums thématiques peuvent soit avoir un nombre de membres fixé à l'avance, soit fonctionner de manière ouverte ; ils sont souvent en mesure d'adresser des recommandations aux comités/conseils concernés, ou même de prendre part aux décisions.

**Les forums d'intérêts communs :**

Ces forums sont assez semblables aux forums thématiques, à cette différence près qu'ils concernent une certaine catégorie de citoyens et leurs besoins (par exemple, les jeunes ou les minorités ethniques). C'est toujours le même principe : soit une composition fixe, soit un esprit d'ouverture ; de même, ces forums peuvent aussi bien adresser des recommandations aux comités/conseils concernés que prendre part aux décisions.

**Les forums de secteur ou de quartier :**

Ces forums visent à répondre aux besoins d'un secteur géographique donné ou d'un simple quartier. Ils ont lieu régulièrement et peuvent aussi bien traiter d'un service spécifique (tel que le logement ou la planification) que de tout un ensemble de services et de préoccupations. Ces forums de secteur disposent éventuellement de fonctionnaires qui leur sont attachés. Ils peuvent aussi être étroitement liés aux conseillers géographiques concernés ou à ceux chargés des services examinés. Nous nous intéressons ici aux forums de secteur dans lesquels les citoyens jouent un rôle important – plutôt qu'aux comités de secteur, composés exclusivement de conseillers. La composition des forums de secteur peut être fixée à l'avance ou, au contraire, ouverte. En cas de composition fixe et immuable (les membres permanents étant, par exemple, des représentants de locataires ou encore des associations opérant dans le secteur en question), des citoyens « ordinaires » peuvent cependant avoir le droit de participer aux débats ouverts pouvant avoir lieu au cours des réunions.

**Gestion des services par les usagers :**

Il s'agit du type de participation publique le plus « révolutionnaire », puisque, en l'occurrence, les citoyens assurent eux-mêmes la gestion des services et ressources locaux. Citons-en quelques exemples : les organismes de logement implantés sur place (ou encore les « coopératives de gestion » de locataires), les crèches, les clubs de jeunes et les centres gérés par la collectivité. Ces initiatives sont généralement assurées par un « comité exécutif », élu par le groupe d'usagers concerné.



## SECTION 5 – V.

### La participation au niveau des collectivités locales

#### PARTICIPATION CITOYENNE : PLAN D'ACTION TYPE

(S'inspirant du Rapport final de la conférence internationale sur le Développement démocratique et une Direction responsable, à l'échelon local – conférence qui s'est tenue à Fuerteventura en 2002).

**Premier objectif: Développement des capacités de direction, en vue d'une transformation du comportement des responsables politiques locaux et des cadres supérieurs techniques et administratifs opérant également à ce niveau**

PROBLEMES	STRATEGIE / APPROCHE	MESURES PRIORITAIRES AU NIVEAU LOCAL	MESURES PRIORITAIRES AUX NIVEAUX NATIONAL ET INTERNATIONAL
<p>Faiblesse des dirigeants</p> <p>Réticence au partage du pouvoir, et crainte de la participation citoyenne</p>	<p>Identification et enseignement des compétences clés</p> <p>Promotion d'un esprit d'ouverture en matière de participation, et transformation de la culture administrative</p>	<p>Elaboration d'un programme de formation des responsables politiques locaux et des cadres supérieurs techniques et administratifs, en vue de modifier leur attitude vis-à-vis de la participation et de mieux leur faire comprendre :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- les implications du rôle de dirigeant;</li> <li>- l'importance des dirigeants en matière de gestion de la participation ;</li> <li>- la nature éventuellement complémentaire de la démocratie directe et de la démocratie représentative;</li> <li>- les avantages du partage du pouvoir (phénomène qui peut être « gagnant-gagnant);</li> <li>- les modes de communication avec les médias.</li> </ul> <p>Création de forums réunissant les partis politiques, les médias et les ONG en vue d'une vision commune des implications de la gouvernance démocratique à l'échelon local.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Définir des critères explicites d'identification des bonnes pratiques;</li> <li>- Créer une base de données interactive, présentant quelques-unes des meilleures pratiques;</li> <li>- Entreprendre des recherches quantitatives et qualitatives au sujet de la démocratie participative ;</li> <li>- Promouvoir des plans de recherche, en collaboration avec les citoyens concernés;</li> <li>- Promouvoir la création de réseaux ;</li> <li>- Créer un "Prix européen" des pratiques les plus novatrices en matière de participation citoyenne.</li> </ul>
<p>En matière de conception de la démocratie, fossé entre la vision des citoyens et celle des élus</p> <p>Faible engagement des partis politiques en matière de citoyenneté démocratique au niveau local</p>	<p>Collaboration avec les partis politiques représentés au niveau local, afin de faire progresser le système des partis</p>		

**Deuxième objectif : Promouvoir la responsabilisation des citoyens, de manière à instaurer une culture de la participation**

<b>PROBLEMES</b>	<b>STRATEGIE / APPROCHE</b>	<b>MESURES PRIORITAIRES AU NIVEAU LOCAL</b>	<b>MESURES PRIORITAIRES AUX NIVEAUX NATIONAL ET INTERNATIONAL</b>
Complexité et opacité du processus politique – cela s’opposant à une bonne compréhension des décisions par les populations	<p>Démocratie participative de la base vers le sommet: créer une "démocratie de proximité", en permettant aux citoyens d’influer sur les décisions ou de prendre eux-mêmes les décisions concernant les problèmes quotidiens.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Créer des instances consultatives et/ou décisionnaires au niveau des quartiers;</li> <li>- Envisager de manière concrète des mesures sectorielles qui puissent répondre aux exigences et aux formulations des différents groupes-cibles;</li> <li>- Encourager les relations entre les différents quartiers, et organiser des réunions conjointes de tous les conseils de quartier, afin de fixer des priorités et de promouvoir une action conjointe ;</li> <li>- Procéder à une réforme des programmes scolaires et universitaires, afin de donner à la culture de la participation toute la place qui lui est due, et en privilégiant notamment les femmes, les jeunes, les minorités ethniques et culturelles, et les catégories secondaires ;</li> <li>- Elaborer des programmes éducatifs pilotes au niveau local, et dans certains domaines bien précis – notamment celui de l’interculturalisme (relations entre les différentes cultures). On pourra aussi dispenser un enseignement civique par d’autres méthodes, formelles ou informelles ;</li> <li>- Soutenir l’action des associations et ONG locales – en particulier celles qui s’occupent des jeunes -, et développer leur capacité à gérer elles-mêmes leurs projets, que ce soit de manière totalement autonome ou avec le concours des pouvoirs locaux ;</li> <li>- Créer des mécanismes d’aide et de protection des citoyens et des militants associatifs, pour leurs relations et négociations avec les pouvoirs locaux ;</li> <li>- Offrir aux citoyens et aux militants associatifs un large éventail de possibilités de formation, de manière à leur permettre de jouer un rôle actif dans les processus de participation et de s’organiser (individuellement et collectivement).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Définir des critères explicites d’identification des bonnes pratiques;</li> <li>- Créer une base de données interactive, présentant quelques-unes des meilleures pratiques existantes;</li> <li>- Entreprendre des recherches quantitatives et qualitatives au sujet de la démocratie participative;</li> <li>- Promouvoir des plans de recherche en collaboration avec les citoyens concernés ;</li> <li>- Promouvoir la création de réseaux;</li> <li>- Créer un "Prix européen" des pratiques les plus novatrices en matière de participation citoyenne.</li> </ul>
Désillusion et méfiance; absence de citoyenneté active	<p>Aider la société civile locale à concevoir des stratégies de développement local à long terme.</p> <p>Promouvoir l’instruction civique au sens large du terme.</p> <p>Renforcer la solidarité des habitants, et insuffler un élan aux associations locales.</p> <p>Faire du quartier un tremplin pour aborder des problèmes plus vastes – tels que la démocratie économique.</p>		

**Troisième objectif: Encourager activement les médias à s'impliquer dans la gouvernance démocratique**

<b>PROBLEMES</b>	<b>STRATEGIE / APPROCHE</b>	<b>MESURES PRIORITAIRES A U NIVEAU LOCAL</b>	<b>MESURES PRIORITAIRES AUX NIVEAUX NATIONAL ET INTERNATIONAL</b>
Présentation impropre ou inexacte du processus civique local	Promouvoir une information plus juste, plus honnête et plus complète.	Créer les conditions de l'émergence de nouveaux médias locaux, plus axés sur la gouvernance démocratique et participative.	

**Quatrième objectif: Améliorer le cadre juridique**

<b>PROBLEMES</b>	<b>STRATEGIE/ APPROCHE</b>	<b>MESURES PRIORITAIRES AU NIVEAU LOCAL</b>	<b>MESURES PRIORITAIRES AUX NIVEAUX NATIONAL ET INTERNATIONAL</b>
Cadre juridique excessivement rigide, et imposant trop de contraintes aux processus locaux	Plus de souplesse et de dérogations, afin d'encourager davantage d'expériences locales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Instaurer un cadre permettant la création de villes "libres", pouvant expérimenter le développement de la démocratie locale ;</li> <li>- Adopter des normes minimales de gouvernance participative;</li> <li>- Créer un partenariat entre le pouvoir central et les pouvoirs locaux qui se sont engagés en matière de démocratie participative.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Définir des critères explicites d'identification des bonnes pratiques;</li> <li>- Créer une base de données interactive, présentant quelques-unes des meilleures pratiques existantes ;</li> <li>- Entreprendre des recherches quantitatives et qualitatives en matière de démocratie participative;</li> <li>- Promouvoir des plans de recherche en collaboration avec les citoyens concernés;</li> <li>- Promouvoir la création de réseaux;</li> <li>- Créer un « Prix européen » des pratiques les plus novatrices en matière de participation citoyenne.</li> </ul>
Absence de cadre juridique susceptible d'aider au développement d'une citoyenneté locale, ou insuffisance du cadre juridique existant	Mécanismes juridiques pouvant encourager les pouvoirs et populations locaux à s'engager dans le sens d'une gouvernance participative.		



## **SECTION 5 – VI.**

### **La participation au niveau des collectivités locales**

#### **INDICATEURS ET TECHNIQUES D'ÉVALUATION DESTINÉS AUX « PROJETS PILOTES » DE PARTICIPATION CITOYENNE**

Le développement de la participation des populations locales à l'administration locale est toujours difficile. Les populations locales doivent percevoir les avantages d'un tel investissement en temps et en travail. Elles doivent être convaincues qu'une telle participation pourra avoir des apports bénéfiques et donner des résultats concrets. Pour croire au processus, les citoyens doivent être certains que les pouvoirs locaux ont à la fois la volonté et la capacité d'être à l'écoute, de répondre aux demandes et de prendre les bonnes décisions.

Ce n'est pas la tâche facile, en particulier si l'on souhaite faire de la participation citoyenne une réalité durable. La notion de participation est liée à la culture des pouvoirs locaux et à la volonté des personnels et élus locaux de rendre des comptes aux populations locales. Mais la participation signifie également que ces populations locales croient à leur capacité et à leur devoir d'influer sur le pouvoir local. Comment y parvenir ?

La conception des projets doit être très minutieuse. A cet égard, l'un des aspects majeurs est de créer les moyens d'évaluer la réalité et l'efficacité du projet dès le départ. Cette forme d'anticipation viendra nourrir les objectifs et les activités du projet en question.

Le « Plan-type » ci-après définit un certain nombre de modes d'évaluation des objectifs les plus caractéristiques des projets en question.

	<b>Objectifs du projet</b>	<b>Indicateurs pour l'évaluation</b>	<b>Techniques d'évaluation / Sources de vérification</b>
1.	<p>Etablir une relation de confiance entre les citoyens, les responsables politiques locaux et l'administration locale</p>	<p>1.1 Mécanismes de communication entre les responsables politiques locaux et les citoyens            1.2 Niveau de satisfaction des citoyens vis-à-vis de la conduite des responsables politiques locaux et du personnel municipal            1.3 Existence de divers mécanismes garantissant la responsabilité des dirigeants politiques locaux</p>	<p><b>Techniques d'évaluation:</b>            Réunions avec divers groupes thématiques            Réactions en retour des membres des groupes en question  <b>Supports:</b>            Rapports d'activité,            Décisions municipales / procès-verbaux des forums citoyens / conseils consultatifs,            Tout document d'information disponible</p>
2.	<p>Développer l'accès à l'information sur le fonctionnement de la municipalité, et créer les mécanismes nécessaires de communication entre la population et les pouvoirs locaux</p>	<p>2.1 Instruments et techniques d'information du citoyen            2.2 Instruments et techniques de collecte d'informations auprès des citoyens            2.3 Connaissance, par les citoyens, des mécanismes de participation informée existants            2.4 Accessibilité de l'information pour les citoyens en général, et plus particulièrement pour ceux qui ont des difficultés à participer à la vie publique (par exemple les femmes, les jeunes et les personnes âgées)            2.5 Qualité de l'information fournie            2.6 Qualité des réactions et réponses en retour</p>	<p><b>Techniques d'évaluation:</b>            Réunions avec divers groupes thématiques            Réactions en retour des membres des groupes en question  <b>Supports:</b>            Rapports d'activité,            Décisions municipales / procès-verbaux des forums citoyens / conseils consultatifs,            Tout document d'information disponible</p>

	<b>Objectifs du projet</b>	<b>Indicateurs pour l'évaluation</b>	<b>Techniques d'évaluation / Sources de vérification</b>
3.	Développer la coopération des ONG, des responsables politiques locaux et de l'administration locale	3.1 Participation accrue des associations et ONG locales à la vie de la collectivité	<p><b>Techniques d'évaluation:</b> Réunions avec divers groupes thématiques</p> <p>Réactions en retour des membres des groupes thématiques</p> <p><b>Supports:</b> Rapports d'activité, Décisions municipales/ procès-verbaux des forums citoyens / conseils consultatifs, Tout document d'information disponible</p>
4.	Développer la participation des citoyens aux processus décisionnaires à l'échelon local, par divers mécanismes de participation directe	<p>4.1 Existence de mécanismes de participation directe du citoyen</p> <p>4.2 Connaissance, par les citoyens, des mécanismes existants</p> <p>4.3 Modes d'élection des membres des forums citoyens / conseils / les comités et leur représentativité</p> <p>4.4 Transparence du fonctionnement des mécanismes de participation directe du citoyen</p> <p>4.5 Effets des décisions des forums citoyens / conseils / comités de gestion des affaires publiques à l'échelon local</p> <p>4.6 Retour d'information et réactions des forums citoyens vers le conseil local et son administration / conseils / comités</p>	<p><b>Techniques d'évaluation:</b> Réunions avec divers groupes thématiques</p> <p>Réactions en retour des membres des groupes thématiques</p> <p><b>Supports:</b> Rapports d'activité, Décisions municipales / procès-verbaux des forums citoyens / conseils consultatifs, Tout document d'information disponible</p>

	<b>Objectifs du projet</b>	<b>Indicateurs pour l'évaluation</b>	<b>Techniques d'évaluation / Sources de vérification</b>
5.	<p>Développer, par la création de programmes et de mécanismes adaptés, la participation des catégories ayant le plus de difficultés dans ce domaine (par exemple les femmes, les jeunes et les personnes âgées)</p>	<p>5.1 Programmes, instruments et techniques visant à développer la participation des plus démunis dans ce domaine (par exemple, les femmes, les jeunes et les personnes âgées)</p> <p>5.2 Accès de ces groupes en difficulté à l'information concernant le fonctionnement de la municipalité</p> <p>5.3 Promotion d'une politique de participation citoyenne, fondée sur le principe de l'égalité des chances pour tous, et, plus particulièrement, le principe de l'égalité entre les sexes</p> <p>5.4 Représentativité des forums citoyens / conseils / comités</p>	<p><b>Techniques d'évaluation:</b> Réunions avec divers groupes thématiques</p> <p>Réactions en retour des membres des groupes thématiques</p> <p><b>Supports:</b> Rapports d'activité, Décisions municipales / procès-verbaux des forums citoyens / conseils consultatifs, Tout document d'information disponible</p>
6.	<p>Promouvoir le dialogue interculturel et une meilleure intégration des groupes minoritaires</p>	<p>6.1 Programmes et instruments de promotion du dialogue interculturel</p> <p>6.2 Accès des représentants des groupes minoritaires à l'information concernant le fonctionnement de la municipalité</p> <p>6.3 Création des mécanismes nécessaires de communication entre les groupes minoritaires et leurs associations, les responsables politiques locaux et l'administration locale, en fonction des besoins spécifiques des représentants des minorités</p> <p>6.4 Représentativité des forums citoyens / conseils / comités</p>	<p><b>Techniques d'évaluation:</b> Réunions avec divers groupes thématiques</p> <p>Réactions en retour des membres des groupes thématiques</p> <p><b>Supports:</b> Rapports d'activité, Décisions municipales / procès-verbaux des forums citoyens / conseils consultatifs, Tout document d'information disponible</p>

## Evaluation de l'efficacité de la gestion du projet

	Objectifs du projet	Indicateurs pour l'évaluation	Techniques d'évaluation / Sources de vérification
1.	Assurer le fonctionnement efficace et durable des mécanismes de participation citoyenne créés	<p>1.1 Cohérence des mécanismes novateurs créés, des objectifs du projet et des besoins spécifiques des groupes visés</p> <p>1.2 Coordination des activités liées au projet et de l'action des structures existantes</p> <p>1.3 Participation d'ONG et d'associations locales aux activités du projet</p> <p>1.4 Capacité à créer des réseaux de divers partenaires du projet (locaux / nationaux)</p>	<p><b>Techniques d'évaluation:</b> Réunions avec divers groupes thématiques Réactions en retour des membres des groupes thématiques</p> <p><b>Supports:</b> Rapports d'activité, Décisions municipales / procès-verbaux des forums citoyens / conseils consultatifs, Tout document d'information disponible</p>
2.	Diffusion, auprès d'autres communes du pays, des meilleures pratiques en matière de participation citoyenne	<p>2.1 Accessibilité des informations concernant l'avancement du projet aux niveaux régional, national et international</p> <p>2.2 Relations de la municipalité et d'autres partenaires aux niveaux régional, national et international</p> <p>2.3 Nombre et qualité des filières d'information</p> <p>2.4 Nouvelles initiatives similaires d'autres communes (effet "domino")</p>	<p><b>Techniques d'évaluation:</b> Réunions avec divers groupes thématiques Réactions en retour des membres des groupes thématiques</p> <p><b>Supports:</b> Rapports d'activité, Décisions municipales / procès-verbaux des forums citoyens / conseils consultatifs, Tout document d'information disponible</p>