

Le mandataire communal



Contrôleur



Le mandataire communal un Contrôleur

« (...) les autorités locales (...) devraient contrôler et évaluer régulièrement les résultats qu'elles obtiennent dans le cadre du Programme pour l'habitat (...) ».

(Agenda Habitat, IV GPA – art. 240)

Le contexte

contrôle de bonne exécution et évaluation

A titre de contrôleur, le mandataire communal s'assure que les principaux organes de la commune fonctionnent convenablement. C'est-à-dire, que le conseil communal et le collège des bourgmestre et échevins prennent de bonnes décisions et que l'administration et ses agents font preuve d'efficacité en menant à bien l'exécution des politiques. A cette fin, **le mandataire surveille l'exécution des politiques, des programmes et des services et fait l'évaluation de ces derniers.**

importance du secrétaire communal

Concernant le contrôle des politiques, le corps communal est composé d'une assemblée élue, le conseil communal et de son organe exécutif, le collège des bourgmestre et échevins. Ce dernier, qui gère en majeure partie la commune, doit exécuter les décisions du conseil qui le contrôle. La réalisation des décisions est confiée aux agents communaux. Il arrive que des écarts se creusent entre la décision et sa réalisation.

Concernant le personnel, c'est le **secrétaire communal**, bien qu'il ne puisse ni nommer ni licencier, qui est le chef du personnel communal, et donc est directement impliqué dans l'exécution des décisions, l'évaluation et la formation du personnel.

Réflexion personnelle

Lorsque vous pensez à votre rôle de contrôleur des décisions et des activités du collège des bourgmestre et échevins, du conseil communal et de l'administration communale, quelles sont les idées qui vous viennent à l'esprit :

.....
.....
.....
.....

Remarques préliminaires

quel type de contrôle pouvez-vous assumer ?

Le rôle de contrôleur est souvent le lot de quelques mandataires qui soit ont un rôle précis et une expérience dans certaines matières (par exemples : l'environnement, l'urbanisme), soit désirent s'impliquer dans le fonctionnement de l'administration communale. **Cette responsabilité devrait être assumée par tous les mandataires.**

comment favoriser un contrôle collégial ?

Beaucoup de mandataires ont tendance à croire que le rôle de contrôleur fournit l'occasion de s'impliquer dans les tâches journalières des fonctionnaires communaux. A moins que la commune soit petite et que les mandataires soient appelés à superviser les activités journalières, il est préférable de ne pas interférer dans le travail du secrétaire communal et de démotiver les fonctionnaires chargés d'appliquer les décisions des mandataires.

Pour exercer un contrôle objectif, il faut **se fixer des critères** ou des points de repère permettant de juger du rendement.

Il faut consacrer le temps et l'énergie nécessaire pour améliorer le rendement.

Formes de contrôle et problèmes rencontrés

1. Efficacité et efficience

où allez-vous trouver les infos pour répondre à ces questions ?

Le rôle de contrôleur consiste, en résumé, à vérifier si la commune fonctionne de façon efficace et efficiente (contrôle de la légalité des actes).

L'efficacité est la première responsabilité des mandataires, alors que l'efficience est surtout l'affaire des fonctionnaires de l'administration communale.

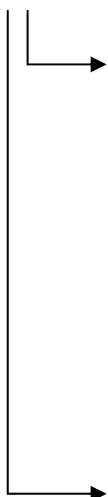
Les mandataires devraient se poser, à propos de chacun des programmes et services offerts par la commune, les deux questions suivantes :

- ***La collectivité a-t-elle encore besoin de ce programme ou de ce service ?***
- ***Si oui, le programme ou le service doit-il être assuré par la commune, ou quelqu'un d'autre devrait-il s'en occuper ?***

L'efficience se mesure d'après le coût de chacun des produits, alors que l'efficacité se rapporte à la qualité de la production, c'est-à-dire à la mesure dans laquelle on obtient les résultats attendus (D.Osborne et T.Gaebler, Reinventing government, Reading, Addison-Wesley Publishing Co., 1992).

2. Contrôler l'élaboration des politiques

pensez à un nouveau programme précis et tentez de répondre aux questions



Il est facile de contrôler l'exécution d'une tâche bien précise. Mais il ne revient pas au mandataire d'examiner comment on s'acquitte de certaines tâches en particulier.

Aucun texte ne prescrit jusqu'où doit porter l'examen des activités communales. **C'est au mandataire à juger ce qu'il convient de faire**, en dehors de ce qui fait partie spécifiquement de son mandat.

La plupart du temps le mandataire aura à contrôler l'efficacité des politiques et des programmes. Il est plus difficile d'évaluer l'efficacité d'une décision politique qui est plus une affaire d'appréciation personnelle.

Mais plusieurs facteurs doivent entrer en ligne de compte :

- ***La collectivité a-t-elle besoin du programme ou du service qu'on envisage de lui d'offrir ?***
- ***Est-on en mesure d'agir utilement ?***
- ***Qui d'autre pourrait faire aussi bien, sinon mieux ?***

Après avoir répondu aux questions et que la politique soit mise en oeuvre, le rôle du contrôleur consiste à surveiller et à évaluer les efforts qui sont faits pour en assurer l'exécution.

- ***Le programme ou le service répond-il au besoin que l'on voulait satisfaire lorsqu'on l'a mis sur pied ?***
- ***Dans quelle mesure répond-il au besoin ?***
- ***L'ampleur de la tâche et la capacité d'agir ont-elles été surestimées ?***
- ***Le programme ou le service pourrait-il ou devrait-il être offert par quelqu'un d'autre ?***

C'est au moment des délibérations sur le budget qu'il est le plus profitable d'entreprendre ce genre d'évaluation des politiques.

Les politiques proposées seraient évaluées au moyen de questions du même genre.

3. Ecart entre décisions et réalisations

pensez à un programme ayant échoué et évaluez le pourquoi :

Le contrôle du rendement des programmes et des services mis sur pied exige une certaine rigueur. Il se creuse souvent un écart non négligeable entre les décisions et leur réalisation par les fonctionnaires.

Diverses raisons peuvent expliquer comment cet écart se creuse :

Confusion entre l'élaboration de politiques et l'application.

Il faut tenir compte des ressources nécessaires pour mener à bien les programmes et les services.

Une bonne application implique une stratégie de mise en oeuvre.

Une stratégie peut se définir comme une suite d'actions que l'on conçoit en vue d'atteindre le but visé. L'élaboration d'une stratégie sera tributaire du degré de complexité de la politique ou du programme.

Par exemple, si l'administration doit assumer de nouvelles responsabilités, la préparation sera plus longue.

Les ressources prévues sont insuffisantes.

Le manque d'argent, le manque de personnel, une formation non adéquate pour fournir un bon rendement. Certains s'imaginent qu'ils peuvent étendre leurs programmes sans accroître les capacités de leur personnel.

Mais les nouvelles politiques ne peuvent être appliquées avec succès que si les agents élargissent leurs connaissances et compétences et modifient leurs attitudes.

La non-implication dans le processus de planification, des personnes chargées de mettre en oeuvre les nouveaux programmes et services.

Dès le début du processus de planification ou d'élaboration de politiques, il faut veiller à informer les fonctionnaires et à les associer autant que possible au processus.

Idem pour les habitants à qui s'adressent ces programmes et services.

La participation des habitants a un effet bénéfique sur la planification et l'élaboration des projets. De même qu'ils peuvent aussi collaborer à l'évaluation de la mise en oeuvre des services.

Ne pas considérer comme une nécessité la formation du personnel et le renforcement de l'administration.

Les mesures visant à renforcer l'administration et à permettre aux fonctionnaires de se perfectionner favorisent la mise en oeuvre des décisions.

La non existence d'un système de surveillance du rendement.
Celui-ci doit inclure des mesures quantitatives comme des mesures qualitatives.

La non-compréhension et le non-engagement des acteurs.
Tous ceux qui sont appelés à jouer un rôle important dans la mise en oeuvre doivent comprendre quels sont les objectifs de tout nouveau projet et les stratégies d'exécution, y compris le rôle et les responsabilités personnelles et doivent s'engager à mener à bien ce qu'ils ont à accomplir.

Les décisions des autorités supérieures.
Comme, par exemple, le refus d'un permis d'urbanisme, le refus de la demande de subsides ou encore la non approbation par les autorités de tutelle de certaines décisions, en raison de la violation de la législation ou de l'intérêt général.

La lourdeur de certaines procédures administratives.

4. Contrôler la mise en oeuvre

En exerçant son rôle de contrôleur, le mandataire se donne les moyens de vérifier s'il obtient les résultats qu'il visait lorsqu'il a arrêté ses politiques et approuvé le budget.

Pour exercer plus efficacement le rôle de contrôleur à l'étape de la mise en oeuvre, il faut, entre autres :

Calculer son degré d'implication.
On a tendance soit à trop s'impliquer, soit pas suffisamment. Dans le premier cas, on risque d'amoindrir les responsabilités à l'égard de l'application des décisions. Dans le deuxième cas, on laisse le champ libre à toutes les dérives.

Faire preuve de souplesse.
Il est à peu près impossible de prévoir tout ce qui peut se produire à l'étape de l'application des politiques et des programmes.
Il est parfois utile d'adapter en cours d'exécution, voire de prendre des mesures sérieuses pour corriger la situation.

Déterminer de quelle façon on peut résoudre les différents conflits avant même qu'ils ne se manifestent.
il est inévitable que des conflits éclatent lorsqu'on veut mettre en oeuvre de nouveaux projets.
Si on ne peut les empêcher, il faut prévoir de quelle manière on va les gérer en qualité de contrôleur et comment on peut aider d'autres personnes à les gérer.

**agissez
avant le
conflit**

Réflexions personnelles

Réfléchissez à la manière dont vous exercer votre contrôle sur le travail des fonctionnaires communaux ?

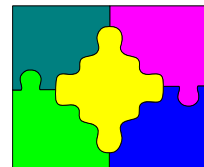
.....
.....
.....

Que pouvez-vous mettre en œuvre pour mieux faire « coller » les programmes proposés aux besoins locaux ?

.....
.....
.....

Connaissez-vous toutes les ressources potentielles existant sur votre commune? Pourriez-vous dresser une carte des compétences des divers partenaires sur l'entité (ce qu'ils font, avec quelles ressources, etc.) ?

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....



Pratiques wallonnes

Exemples de contrôle de la mise en oeuvre des programmes et services

L'implication des acteurs chargés de la mise en oeuvre des politiques

notes personnelles

Il s'agit, on l'a dit, d'empêcher l'écart de se creuser entre ceux qui sont chargés de mettre en oeuvre les politiques et ceux qui les ont élaborées. Un des moyens pour éviter cela est d'impliquer les acteurs chargés de la mise en oeuvre dès le départ du processus.

40 agences de développement local viennent d'être instaurées en Wallonie dans cette perspective. Il s'agit de permettre au collège des bourgmestre et échevins de mobiliser les acteurs locaux de l'économie, de la culture, du social et du cadre de vie pour produire un projet stratégique commun de développement de la commune.

Ces acteurs devront travailler ensemble pour concevoir et mettre en oeuvre ce projet qui devrait initier des activités nouvelles au bénéfice du bien-être collectif et individuel.

La mise en place d'un dispositif d'évaluation et l'élaboration d'indicateurs

L'exemple du programme Urban à Mons-La Louvière

notes personnelles

Pour se permettre d'évaluer, il faut s'en donner les moyens : concevoir un dispositif d'évaluation, et élaborer des indicateurs pour mesurer les évolutions.

Dans le cadre du programme Urban II sur Mons-La Louvière, le souci d'évaluation a été présent dès le départ. Des indicateurs précis ont été mis en place, pour permettre un travail d'évaluation interne, et les communes auront recours également à un service universitaire qui jouera le rôle d'évaluateur externe. Leur tâche sera de s'impliquer en tant qu'observateurs participants dans le processus, afin de permettre l'analyse et la réorientation continues du système d'action mis en oeuvre.

Le programme vise la requalification sociale, économique et urbanistique du quartier, et chacun de ces grands domaines d'action se traduit en projets bien précis (par exemple, mise en place d'un restaurant multi-culturel, réaménagement d'une salle des

**notes
person-
nelles**

fêtes, organisation de formations qualifiantes,...). A chaque projet correspondent des objectifs et une stratégie d'actions précises, ainsi que des indicateurs d'évaluation.

Voici quelques exemples d'indicateurs prévus à cet effet : en matière de formation qualifiante : nombre de personnes demandresses de formation, nombre d'entreprises collaborant dans le cadre de ces formations, nombre de personnes formées, nombre de personnes réinsérées sur le marché du travail,... ; en matière d'aménagement de l'espace public (voiries, abords, égouttage,...) : nombre de véhicules affectés, nombre d'emplois créés, sentiment de sécurité, état de propreté, respect des aménagements.

On remarquera, en ce qui concerne les trois derniers aspects mentionnés, qu'il ne s'agit pas à proprement parler d'indicateurs, mais plutôt de notions à évaluer de manière qualitative, par des méthodes qui restent à inventer au stade actuel de l'opération.

Le souci du coordinateur est de ne pas se limiter à examiner une série d'indicateurs quantitatifs pour chaque projet séparément, mais aussi de se doter d'indicateurs qualitatifs significatifs d'évolutions tout aussi importantes à percevoir, par exemple dans les mentalités des acteurs, leurs modes de fonctionnement, les attitudes de citoyenneté, la capacité à prendre en charge son existence.

Il s'agit également d'évaluer la pertinence des méthodologies utilisées en fonction du contexte, afin de les améliorer et éventuellement d'en tirer un code de bonnes conduites (au sens de « manières de faire »), de les appliquer dans le contexte d'autres quartiers, d'évaluer la cohérence d'ensemble de la stratégie mise en œuvre.

Au-delà de chaque action concrète, c'est l'esprit dans lequel elle se fait qui est important, et ses effets multiplicateurs potentiels. Une telle démarche d'évaluation suppose bien sûr que les différents acteurs se dotent d'outils pour garder des traces du travail effectué. Ces outils leur sont suggérés par la coordination, par exemple : faire des P.V. de toutes les réunions de travail afin de pouvoir par la suite opérer un retour réflexif sur son action.

Un exemple d'audit dans une administration communale

L'audit en gestion communale de l'environnement

**notes
person-
nelles**

L'audit est une recherche qui suppose une organisation méthodologique des investigations et la communication aux responsables de résultats tangibles. Dans le domaine de l'environnement, l'auditeur cherche à expliquer comment fonctionne le service environnement et comment il traite les dossiers. Il met en

évidence les tâches qui sont privilégiées, celles qui ne le sont pas, et en explique les raisons.

Il évalue la performance du service et relève les écarts qui existent :

- **entre les attentes fonctionnelles qui sont légitimement formulées par le collège des bourgmestre et échevins par rapport à ce service et le rendement effectif.** Par attentes fonctionnelles, on vise le travail qui doit être fait (ex. gestion des permis d'environnement);
- **entre le niveau d'action tel que défini par le collège et les résultats obtenus sur le terrain.** Par niveau d'action, on entend le programme qui est défini par les autorités en matière d'environnement.

Il observe aussi dans quelle mesure les résultats conformes peuvent être atteints d'une manière plus rationnelle, plus efficace, plus économique, et formule des suggestions quant à l'affectation des bénéfiques à d'autres tâches. Il propose donc des mesures correctrices.

La mise en perspective fera apparaître les compétences du personnel, les besoins en formation, les avantages et inconvénients du classement des dossiers, la qualité du suivi des autorisations et des clauses administratives, du contact avec les demandeurs,...

Enfin, l'auditeur peut assurer le suivi des mesures qui auront été adoptées en parallèle avec les autorités à l'origine de la demande d'audit.

Ce type de travail peut être réalisé en interne (par exemple par l'éco-conseiller engagé dans la commune, avec le paradoxe suivant: il doit évaluer son propre travail, et celui de ses collaborateurs, ce qui pourrait nuire à de bonnes relations de travail, et porter un regard critique sur les actions du pouvoir communal, alors qu'il en est lui-même dépendant) ou en recourant à une expertise extérieure (certes plus coûteuse).

De tels audits sont relativement peu développés en Wallonie à l'heure actuelle. On citera cependant l'exemple de Rebecq.

Exercice d'auto-évaluation

Questionnaire sur les fonctions de contrôle

Chacun des seize énoncés qui suivent se rapporte à une fonction de contrôle que les mandataires peuvent être appelés à exercer. Veuillez en prendre connaissance et cocher, à droite, la réponse qui correspond à la situation que vous observez, et à ce que vous en pensez.

Fonction	Le fait et doit le faire	Le fait mais ne doit pas le faire	Ne le fait pas mais devrait le faire	Ne le fait pas et ne doit pas le faire
1. Contrôler et évaluer l'effet des politiques et des programmes.				
2. Vérifier si la prestation des services se fait de façon efficiente (qualité et quantité).				
3. Fixer des normes élevées relativement à la façon dont le personnel doit répondre aux besoins et aux plaintes touchant les services.				
4. Assurer le suivi, auprès des gestionnaires concernés, des plaintes formulées par les citoyens.				
5. Examiner régulièrement les dossiers de plaintes pour s'assurer que celles-ci sont traitées de façon appropriée.				
6. Demander aux différents services de lui soumettre des rapports réguliers où l'on compare les objectifs avec les résultats obtenus.				
7. Encourager l'administration à améliorer son rendement et surveiller les progrès accomplis.				
8. Suivre la mise en oeuvre des politiques et voir si l'on approche des objectifs que l'on s'est fixés.				

Fonction	Le fait et doit le faire	Le fait mais ne doit pas le faire	Ne le fait pas mais devrait le faire	Ne le fait pas et ne doit pas le faire
9. Déterminer si les programmes, les crédits budgétaires et les objectifs établis par le conseil s'accordent avec les politiques.				
10. Veiller à ce que l'administration dispose de l'outillage et du savoir-faire voulus.				
11. Etablir des priorités pour la mise en oeuvre des politiques et des programmes.				
12. Donner aux électeurs et aux groupes d'intérêts l'occasion de formuler des observations.				
13. Déterminer quels secteurs d'activités devraient faire l'objet d'évaluations.				
14. Effectuer périodiquement l'évaluation du rendement des fonctionnaires.				
15. Demander des renseignements sur des sujets choisis au hasard, pour se tenir informé de ce qui se passe au sein de l'administration.				
16. Etudier périodiquement l'opportunité d'apporter des modifications aux politiques et aux programmes.				