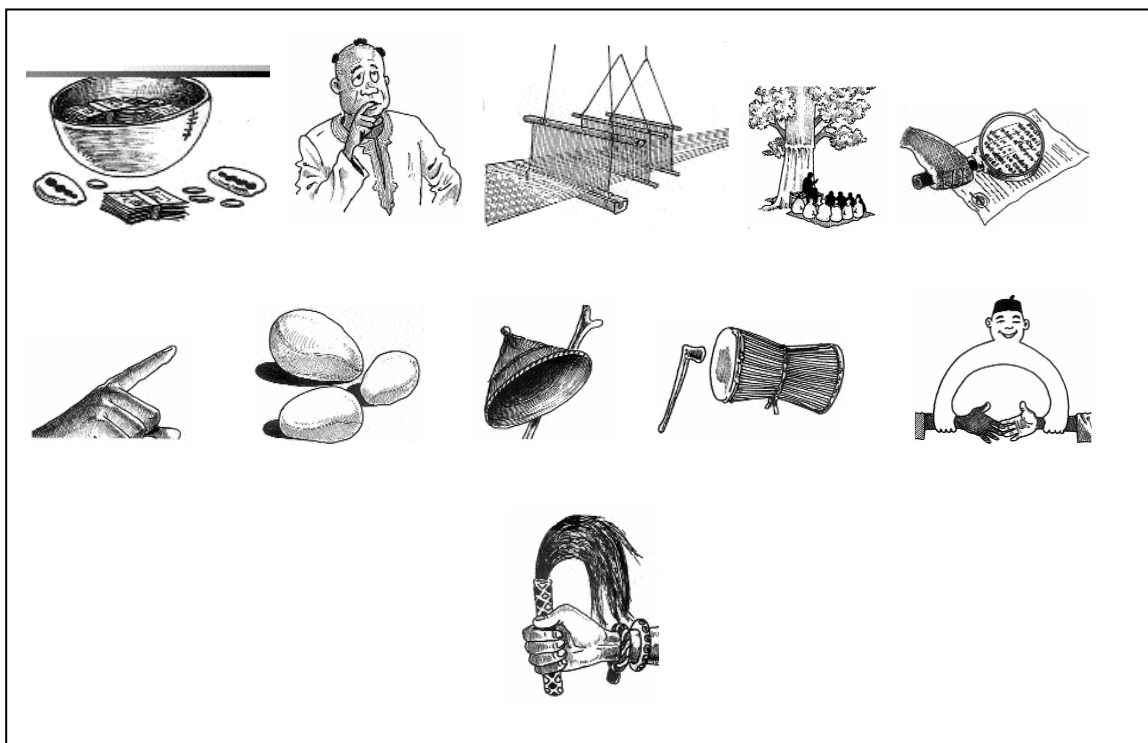




Manuels de Formation des Elus Municipaux

Perspectives



Cahier 1

PREFACE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Avant Propos

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

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

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

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

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

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

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

TABLE DES MATIERES

	<i>Page</i>
Introduction	5
Utilisations possibles des cahiers	6
Partie I	
Perspectives relatives à la formation des élus municipaux	7
Définition	7
Résumé	7
Réflexion personnelle	9
Pourquoi former les conseillers municipaux?	9
Idées admises concernant le rôle du conseiller	10
Idées admises concernant la formation	10
Idées admises concernant le leadership	11
Rôles à jouer et chapeaux à porter	12
Onze rôles et beaucoup plus	16
La collectivité que vous représentez	16
Considérations d'ordre terminologique	17
Synthèse	17
Renvois	17
Partie II	18
Atelier d'introduction	18
Vue d'ensemble	18
Exercice de mise en train: Premier contact	18
Exercice: Appréciation du rendement individuel et collectif	19

Avertissement

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

INTRODUCTION

La rédaction d'une série de cahiers de formation comme celle que vous avez entre les mains peut devenir une expérience très personnelle. Nous avons véritablement cherché à nous mettre à votre place, comme conseiller élu, bien que nous n'ayons jamais occupé nous-mêmes un tel poste. Par contre, nous avons déjà exercé diverses fonctions de gestion à l'échelle municipale, et nos cheminements professionnels nous ont aussi amenés à collaborer étroitement au développement de plusieurs administrations municipales et au perfectionnement de leurs ressources humaines. Ces engagements à long terme nous donnent le sentiment de bien comprendre les efforts que vous déployez pour servir efficacement votre collectivité. C'est pour ces raisons, et de nombreuses autres encore, que nous avons voulu commencer le présent cahier d'introduction par quelques notes explicatives qui pourraient vous être très utiles.

Vous avez peut-être déjà remarqué que nous nous adressons à vous de façon personnelle. Nous avons jugé qu'il était plus facile, et peut-être aussi plus efficace, de parler directement à nos lecteurs, et ce, de façon individuelle plutôt que collective. C'est aussi ce qui nous pousse à éviter pour nous-mêmes les tournures impersonnelles et à utiliser le « nous » qui nous identifie clairement. Nous espérons que vous ne nous en tiendrez pas rigueur.

Le fait de nous adresser directement à vous, en votre qualité de conseiller municipal, présente cependant un désavantage évident. En effet, nos cahiers de formation sont également destinés aux personnes chargées d'assurer votre perfectionnement: les formateurs. Parce que nous nous adressons à deux auditoires distincts, nous sollicitons à l'avance votre patience et votre compréhension pour toutes les fois où nous écrirons directement aux formateurs, afin de les aider à s'acquitter efficacement de leur tâche auprès de vous-même et des autres conseillers. Vous remarquerez d'ailleurs que certaines pages des ateliers, destinées exclusivement aux formateurs, portent la mention « Notes du formateur ».

Nous tenons aussi à préciser que, dans tous les cahiers de formation, nous utiliserons le terme « conseiller » pour désigner tous ceux qui siègent à un conseil municipal à titre de représentants élus. Nous sommes conscients que certains d'entre vous portez peut-être des titres différents, comme « maire », « président de commission », « adjoint au maire », « secrétaire élu », etc. Quel que soit votre titre officiel, vous serez pour nous des « conseillers ». Encore une fois, nous faisons un tel choix pour simplifier la rédaction des cahiers et alléger quelque peu la lecture de ceux-ci.

Nous vous signalons enfin que nous employons le terme « collectivité » pour désigner l'ensemble des citoyens que compte votre municipalité. Nous sommes conscients que ce terme possède certaines connotations négatives. Tout comme la "communauté", qui lui est étroitement apparentée, la collectivité peut imposer une conformité sociale. Elle peut aussi se montrer peu compatissante envers les citoyens les plus démunis. Pourtant, le contexte historique qui entoure le concept de collectivité permet d'envisager les rôles et les responsabilités du conseiller élu dans une perspective importante. Il y a plus de deux mille ans, Cicéron écrivait: "Le peuple ne consiste pas uniquement en un ensemble de personnes réunies pour une raison ou une autre; c'est un regroupement de citoyens animés d'une même volonté de faire prévaloir la justice et d'unir leurs efforts en vue du bien commun." Il incombe aux élus municipaux de faire progresser la collectivité qu'ils représentent, en incitant tous les citoyens - quels que soient leur situation économique, leur sexe, leur race, leur origine ethnique, leurs croyances religieuses ou leurs allégeances politiques – à travailler ensemble pour atteindre des objectifs communs.

"La détérioration des collectivités et la perte d'un sentiment d'appartenance à l'égard de celles-ci nuisent manifestement à la réalisation des objectifs collectifs", affirme John Gardner. (1) Or, sans valeurs communes et sans cohérence sociale, il devient beaucoup plus difficile pour les élus municipaux de s'acquitter de leurs fonctions. Lorsque les décisions des élus favorisent le resserrement du tissu social, elles procurent des avantages à long terme. A l'opposé, les décisions qui effritent le tissu social ont pour effet de dresser des barrières entre les élus et la population. Nous espérons que comme décideur, vous partagez notre conviction que la municipalité que vous représentez ne constitue pas simplement une entité juridique, mais aussi une collectivité animée de valeurs communes et désireuse de servir tous ses citoyens.

La sculpture est au bloc de marbre ce que l'apprentissage est à l'esprit
Proverbe pakistanaï

UTILISATIONS POSSIBLES DES CAHIERS

Les cahiers de formation peuvent être utilisés dans trois contextes différents:

1. **Formation autonome** - Nous espérons que des conseillers seront suffisamment motivés pour lire ces cahiers par eux-mêmes. Si c'est votre cas, nous vous signalons que nous avons prévu des exercices d'auto-évaluation au début et à la fin de chaque cahier, de manière à faciliter votre apprentissage. Nous avons également intégré à la partie "Exposé théorique" des questions visant à susciter des réflexions personnelles.
2. **Formation en atelier** - Il est aussi possible que des conseillers appartenant à différentes collectivités locales soient invités à participer à une séance de formation que nous appelons alors « atelier ». Ces conseillers ne se connaissent pas nécessairement, et l'apprentissage individuel constitue leur principale source de motivation.
3. **Formation de groupe** - On peut également utiliser les cahiers pour former tous les membres d'un même conseil municipal. En pareil cas, la formation vise principalement à aider les conseillers à former une équipe législative plus efficace. Des compétences individuelles peuvent également être acquises, mais celles-ci sont alors dirigées vers la réalisation d'objectifs communs.

Les cahiers de formation ont été conçus pour que les formateurs disposent de la plus grande souplesse possible dans l'accomplissement de leur travail. Chaque cahier peut être utilisé de façon indépendante. Ainsi, un formateur pourrait décider, à l'occasion de la conférence annuelle des conseillers faisant partie d'un même conseil municipal, d'offrir un atelier de trois heures sur les techniques de négociation en se servant des exercices que renferme le cahier intitulé *Le conseiller: Un négociateur*.

Voici quelques façons possibles de répondre aux besoins de formation des conseillers municipaux:

- Organiser un atelier de formation de cinq jours, où chaque rôle serait étudié pendant une demi-journée;
- Consacrer une journée à chacun des rôles du conseiller, dans le cadre d'un atelier de dix jours (ce qui suppose l'utilisation de tous les exercices contenus dans les cahiers);
- Tenir cinq ateliers d'une journée chacune (deux rôles seraient abordés à chaque atelier), et répartir ces ateliers sur une assez longue période;
- Convier tous les membres d'un même conseil municipal à une ou à plusieurs séances de promotion du travail d'équipe, axées sur l'acquisition de compétences et la résolution de problèmes;
- Combiner certaines des possibilités susmentionnées.

Les formateurs d'expérience tiennent compte non seulement des besoins de formation des conseillers avec lesquels ils sont appelés à travailler, mais également de certaines contraintes liées à la durée de la formation et aux déplacements. Ils font aussi preuve de créativité dans l'utilisation du matériel dont ils disposent. Par exemple, un formateur pourrait avoir l'idée d'organiser des cours par correspondance fondés sur le contenu des cahiers de formation. Il pourrait demander aux conseillers inscrits de répondre par écrit aux questions posées dans les exposés théoriques ou à celles qu'il formulerait lui-même, puis de lui faire parvenir ces réponses.

Un autre formateur pourrait proposer à un groupe de conseillers de les rencontrer tous les vendredis en après-midi, pendant plusieurs semaines, afin de discuter avec eux des différents sujets abordés dans les cahiers de formation. Il pourrait convenir avec eux d'utiliser, ou non, les exercices contenus dans ces cahiers. Bien sûr, nous préconisons nous-mêmes l'utilisation de ces exercices, car ils permettent aux participants d'apprendre par la pratique. Ils ont été conçus de manière à pouvoir être adaptés pour répondre aux besoins particuliers du formateur et des participants. Nous invitons tous les formateurs à se montrer créatifs dans l'emploi qu'ils en feront.

PARTIE I Exposé théorique

Définition

Perspective: Aspect sous lequel une chose se présente; manière de considérer quelque chose (*Nouveau Petit Robert*, 1993).

Résumé

Le présent cahier vise à vous fournir des renseignements généraux sur notre programme de formation et vous permettre de vous préparer à utiliser ce matériel. Vous y trouverez notamment:

- **Un aperçu des raisons pour lesquelles les conseillers ont besoin de formation;**
- **Des idées admises concernant:**
 - le rôle du conseiller municipal ;
 - la formation des conseillers;
 - le leadership;
- **Quelques réflexions sur le cadre conceptuel ayant servi à produire ce matériel;**
- **Un bref résumé de chacun des rôles du conseiller étudiés dans les cahiers;**
- **Quelques suggestions relatives à l'utilisation des cahiers.**

Certaines personnes sont d'avis que le défi que pose la gestion des collectivités locales est une cause désespérée, surtout en milieu urbain. Nous sommes d'ailleurs les premiers à admettre que les faits qui soutiennent ce courant de pensée sont très convaincants. La population urbaine dans les pays en développement devrait augmenter de 66 pour 100 au cours des quinze prochaines années, et près du quart des personnes qui forment déjà cette population vivent dans une pauvreté absolue. Les ressources et les infrastructures municipales ne suffisent pas pour répondre aux besoins, et les demandes visant à obtenir de nouveaux services et de meilleures installations se font chaque jour plus pressantes. Ces revendications des citoyens s'ajoutent aux mesures qui doivent être prises pour faire face, entre autres, à la détérioration de l'environnement, à l'augmentation vertigineuse de la criminalité, au chômage, à la dégradation des routes et des égouts, à la pénurie d'écoles et d'enseignants, à la pollution des eaux, à la saturation du réseau routier, à l'absence de logements répondant à des normes minimales, de même qu'aux faillites municipales. La liste des besoins auxquels doivent répondre les collectivités locales dans les pays en développement est pratiquement illimitée. Il n'est pas surprenant que, pour certains, la situation semble sans issue.

Du côté de l'offre, les choses ne semblent pas très favorables non plus. Aux yeux de nombreuses personnes, les collectivités locales sont faibles et inefficaces. Ils ne disposent pratiquement jamais des ressources nécessaires pour relever les défis qui se posent à eux, ni pour résoudre des problèmes qui prennent chaque jour de plus en plus d'ampleur. Qu'il s'agisse de ressources humaines, financières ou matérielles, celles-ci sont toujours insuffisantes. Même le temps nécessaire à l'exécution de nombreuses tâches fait, lui aussi, défaut. Et nous n'avons encore rien dit de l'insécurité, de la drogue, des catastrophes naturelles, des fonctionnaires incompetents, des propriétaires malhonnêtes qui exploitent leurs locataires démunis, des règlements aberrants, des déchets qui pourrissent dans les rues et du redoutable paludisme...

Tout cela n'est-il pas démoralisant? Pourtant, si vous y réfléchissez bien, ces conditions troublantes constituent précisément les raisons pour lesquelles bon nombre d'entre vous avez décidé de vous faire élire au conseil municipal. Vous ne vous êtes certainement pas porté candidat au poste de conseiller pour aggraver votre propre situation ou celle de vos concitoyens. En fait, si vous n'étiez pas le genre de personne qui voit un verre à moitié plein alors que, pour d'autres, il est à moitié vide, vous seriez encore sur la ligne de touche, en train de vous plaindre de l'incapacité des élus municipaux à améliorer le sort de la population. Bien sûr, quelques-uns d'entre vous considèrent sans doute leur charge de conseiller comme une source d'avantages personnels ou un moyen de régler certains comptes. Nous serions naïfs de penser autrement. Nous ferions également preuve de naïveté si nous affirmions qu'il serait facile de résoudre bon nombre des problèmes qui affligent depuis longtemps les collectivités locales, ou que les conseils disposent du pouvoir et des ressources nécessaires pour intervenir en toutes circonstances.

Combien de fois vous êtes-vous déjà demandé: "Puis-je vraiment changer quelque chose dans la façon dont ma municipalité est gérée et gouvernée?" Heureusement, certaines personnes sont effectivement des artisans de changement au sein de leur collectivité. Ce reflet indéniable d'un leadership personnel n'est nulle part plus évident qu'à Curitiba, au Brésil. Le maire de cette agglomération urbaine de 1.6 million d'habitants, Jaime Lerner, a obtenu des résultats étonnants en

réalisant un judicieux équilibre entre les besoins à combler et les ressources disponibles. Examinons ensemble quelques-unes de ses réalisations: **(2)**

ORDURES MÉNAGERES - Le maire et les citoyens ne laissent pas les ordures ménagères s'empiler dans les rues et les ruelles de Curitiba: ils les recyclent. Bien sûr, ce recyclage ne se fait pas tout seul; sa réussite repose sur la collaboration de toute la collectivité. Le maire est passé à la télévision pour vendre son projet aux citoyens et expliquer comment chacun d'eux pouvait faire sa part. Il a également mis en place un programme permettant d'échanger les ordures récupérées dans les quartiers défavorisés contre de la nourriture et des cartes pour le transport en commun, dans le but d'inciter diverses associations communautaires à s'associer au projet. L'administration a aussi fait d'une pierre deux coups en engageant des sans-abri et des alcooliques en voie de guérison pour travailler dans les centres de recyclage. Le maire Lerner et son équipe ont élaboré une stratégie à la fois positive, systématique et globale pour régler le problème posé par les ordures ménagères à Curitiba. Ils ont aussi eu le mérite d'associer toute la collectivité à la résolution de ce problème.

ENFANTS DE LA RUE - Comment venir en aide à ces enfants qui traînent dans les rues de toutes les grandes villes du globe? Le maire de Curitiba a trouvé une façon d'enrayer ce fléau social tout en procurant certains avantages aux commerçants et aux petits entrepreneurs de la ville. Des magasins et des entreprises de différents quartiers « adoptent » de 10 à 15 enfants à qui ils fournissent chaque jour un repas et une modeste rémunération, en échange de quoi les enfants exécutent diverses tâches exigeant peu de connaissances spécialisées.

MARCHANDS AMBULANTS - A Curitiba, les vendeurs du secteur informel qui encombraient auparavant les rues et les trottoirs du centre-ville se déplacent maintenant de quartier en quartier pour offrir leur marchandise dans des marchés publics en plein air, ouverts selon un calendrier précis. Leur présence y est appréciée des citoyens qui ne peuvent payer les prix plus élevés exigés dans les magasins, et, en même temps, on a réglé le problème posé par l'accumulation de marchandises le long des rues et les attroupements propres au commerce ambulant.

UTILISATION DE L'ESPACE URBAIN - Votre ville possède-t-elle des secteurs en déclin ou des bâtiments vides qui ternissent l'image de certains quartiers? Le maire Lerner et son équipe municipale ont déployé beaucoup d'efforts pour concentrer l'occupation de l'espace urbain, afin d'assurer une utilisation optimale des secteurs déjà développés. La municipalité favorise une plus forte densité de population le long des principales voies de transport et met tout en œuvre pour rapprocher les emplois des citoyens et des services. Les centres commerciaux désertés sont affectés à d'autres usages reflétant l'évolution des besoins.

Les exemples qui précèdent, choisis parmi plusieurs autres, illustrent de quelle façon la municipalité de Curitiba est parvenue à transformer des problèmes en occasions à exploiter, en établissant des liens entre les besoins à combler et les possibilités d'intervention existantes. Les mesures prises par le maire Lerner dénotent chez lui plusieurs valeurs et compétences clés. M. Lerner n'hésite pas à faire preuve de créativité et à prendre des risques lorsque la collectivité peut en profiter. Il est aussi très habile pour inciter ses employés et les citoyens à collaborer à de nouveaux projets. De plus, il est persuadé que le développement de la municipalité et les changements à réaliser reposent sur un partenariat efficace entre de nombreux intervenants, soit aussi bien des particuliers que des organismes touchés par ce développement et ces changements.

Le maire de Curitiba est un communicateur talentueux, capable de faire connaître les occasions à saisir. C'est également un habile mobilisateur, qui partage avec d'autres les responsabilités et les retombées du développement de la municipalité et des changements réalisés, et qui peut aussi faire appel à des sources de pouvoir et à des ressources qui ne relèvent pas directement de lui. Plus important encore, son optimisme inébranlable l'amène à croire qu'aucun problème n'est insurmontable et que son verre n'est jamais à moitié vide, même lorsqu'il n'est toujours qu'à moitié plein.

Nous devons reconnaître que les exemples de réussite du maire et de la municipalité de Curitiba sont exceptionnels, mais nous affirmons du même souffle que de nombreuses autres municipalités pourraient en faire autant. Le leadership constitue le facteur déterminant du succès remporté par cette ville brésilienne, or, celui-ci est à la portée de toutes les collectivités locales. Certaines personnes prétendent que le leadership est inné et ne s'apprend pas; nous croyons pour notre part qu'il s'agit là d'un mythe. Le leadership efficace résulte d'une combinaison harmonieuse d'un grand nombre de compétences, de valeurs, de comportements et de conditions ambiantes. La majorité de ces composantes peuvent être améliorées grâce à une formation individuelle ou collective, elle-même enrichie par le genre de possibilités d'apprentissage que renferme la présente série de cahiers produite à votre intention. **(3)**

Réflexion personnelle

Avant que nous abordions avec vous quelques-unes des autres raisons pour lesquelles nous croyons que la formation constitue un précieux atout pour les élus municipaux, nous vous invitons à prendre quelques minutes pour réfléchir aux réalisations de la municipalité de Curitiba et à la façon dont elles pourraient vous aider, vous-même et les autres membres de votre conseil municipal, à trouver de nouvelles façons de résoudre des problèmes semblables au sein de votre municipalité. Pensez à un ou à plusieurs problèmes précis que vous tentez de résoudre depuis un certain nombre d'années et notez quelques idées qui, selon vous, permettraient peut-être d'en venir à bout. N'hésitez pas à imaginer des solutions peu coûteuses ou originales. De telles solutions ont donné de bons résultats pour le maire Lerner et son équipe, et elles pourraient s'avérer toutes aussi efficaces pour vous-même et votre municipalité.

C'est la première fois que nous vous invitons à réfléchir à ce que vous venez de lire. Vous trouverez dans chacun des autres cahiers de nombreuses sections destinées à favoriser votre réflexion. Vous pouvez noter le résultat de cette réflexion dans l'encadré ci-dessous.

Nous pouvons apprendre quelque chose de chaque personne qui croise notre chemin
- Proverbe chinois

Exposé théorique

Pourquoi former les conseillers municipaux?

Chaque fois qu'il est question de déterminer les besoins de formation des collectivités locales, quelle que soit la région du globe à laquelle ils appartiennent, les besoins des représentants élus sont toujours considérés comme prioritaires. Nous croyons qu'il y a plusieurs raisons à cela:

1. Les collectivités locales de l'ensemble de la planète acquièrent depuis quelques années une nouvelle importance. Celle-ci est en bonne partie attribuable à l'accession de nombreux peuples à la démocratie, l'autonomie locale constitue le fondement même de cette démocratie. Or, si le processus démocratique ne donne pas les résultats escomptés au niveau municipal, il est peu probable qu'il fonctionnera mieux aux niveaux supérieurs d'interaction entre les citoyens et ceux qui les représentent. Par ailleurs, on prend de plus en plus conscience que les collectivités locales sont les mieux placées pour offrir à la population la majorité des services de base dont elle a besoin. Il est très difficile pour les gouvernements nationaux de mettre en œuvre des programmes qui devraient être gérés à l'échelle locale.
2. Les conseillers municipaux jouent un rôle clé dans le bon fonctionnement du processus démocratique, puisque c'est à eux qu'il incombe, la plupart du temps, de prendre des décisions destinées à faciliter la vie de tous leurs concitoyens. Habituellement, ce sont les municipalités qui fournissent des services comme la collecte des ordures ménagères, l'approvisionnement en eau potable, l'élimination des eaux usées, l'aménagement des routes, des sentiers et des parcs, les marchés publics et l'éducation de base. Ces services, et de nombreux autres encore, sont tenus pour acquis par les citoyens... jusqu'à ce qu'ils soient interrompus provisoirement ou qu'ils cessent d'être offerts.
3. Nous avons également le sentiment que les besoins de formation des conseillers municipaux sont toujours considérés comme prioritaires parce que, pour une raison ou une autre, ils sont très nombreux à exercer leurs fonctions pour la première fois. Chaque élection municipale apporte son lot de nouveaux élus à former.

4. Bon nombre d'entre vous avez été élus en raison de votre réussite dans un autre secteur d'activité au sein de la municipalité. Malheureusement, cela ne signifie pas que vous obtiendrez automatiquement autant de succès dans vos fonctions de conseiller. Les succès remportés dans la profession qui vous permet de gagner votre vie ne sauraient être considérés comme la seule préparation requise pour devenir un leader municipal efficace.
5. Enfin, nous croyons que la formation des conseillers demeure une priorité dans de nombreux pays parce que les activités offertes dans ce domaine sont, très souvent, inadéquates ou inefficaces. La plupart du temps, les programmes existants sont axés sur des règles précises à appliquer, c'est-à-dire qu'on y explique aux conseillers participants ce qu'ils ne peuvent pas faire, plutôt que de les aider à acquérir de nouvelles compétences en vue de devenir de meilleurs leaders. Bien qu'il soit important que l'on enseigne aux conseillers les règles qui régissent leur conduite, celles-ci ne font pas en sorte, qu'ils puissent exercer le genre de leadership qui s'impose dans une société en constante évolution. Comme élu municipal, vous devez absolument acquérir des compétences pratiques, plutôt qu'une série de connaissances théoriques sur les « choses à éviter ».

Idées admises concernant le rôle du conseiller

Vous trouverez ci-dessous quelques-unes des idées que nous avons tenues pour acquises concernant votre rôle de conseiller et sur lesquelles nous nous sommes appuyés pour concevoir bon nombre de nos activités de formation.

1. D'abord et avant tout, nous supposons que votre rôle de conseiller est très **complexe**. Vous êtes appelé à jouer un rôle actif au sein du conseil municipal tout en pensant et en agissant de façon autonome. On s'attend aussi à ce que vous soyez un porte-parole pour la collectivité, un spécialiste de la résolution de problèmes, un décideur, un négociateur, un financier et un facilitateur (quel que soit le sens de ce mot ...)
2. Nous présumons également que votre rôle est très **exigeant**. Comme vous le savez déjà, il peut vous amener à travailler vingt-quatre heures sur vingt-quatre et sept jours sur sept, surtout si vous prenez vos fonctions au sérieux.
3. Nous pensons aussi que votre rôle suscite souvent beaucoup de **frustration**. Vous ne disposez jamais de ressources suffisantes pour tout faire, et la résolution d'un problème donné entraîne souvent l'apparition de plusieurs autres problèmes. Lorsque vous venez en aide à un groupe de citoyens, vous risquez de priver d'autres groupes des ressources qu'ils réclament eux aussi. De plus, les solutions qui vous semblent logiques pour résoudre différents problèmes sont souvent qualifiées de simples expédients politiques par vos adversaires. Personne ne vous a jamais garanti que tout marcherait comme sur des roulettes!
4. A l'opposé, nous supposons que votre rôle peut également constituer une extraordinaire **source de satisfaction et d'enrichissement personnel**. Vous disposez des outils nécessaires pour faciliter des maintenant la vie de vos concitoyens et instaurer des services publics dont profiteront les générations futures.
5. Nous présumons aussi que votre rôle exige beaucoup de **temps**. Toutefois, bien souvent, il n'est pas nécessaire qu'il en soit ainsi. Les activités de formation que nous vous proposons devraient vous aider à mieux gérer le temps que vous consacrez à votre tâche de conseiller.
6. Enfin, nous sommes persuadés que votre rôle suscite de **nombreux conflits**, surtout si vous vous acquittez bien de celui-ci. Vous devez être capable de penser et d'agir de façon autonome tout en travaillant au sein d'un groupe appelé à prendre des décisions collectives. Souvent, aussi, vous devez vous soumettre à la discipline d'un parti politique tout en devant rendre des comptes à l'ensemble de la population. Il peut notamment arriver que vous soyez forcé d'adopter des mesures allant à l'encontre des "idées traditionnelles" parce que vous êtes bien placé pour entrevoir les conséquences à long terme de telles décisions. Bien que vous puissiez bénéficier en pareils cas d'informations privilégiées, le fait d'avancer à contre-courant exige toujours beaucoup de courage.

Idées admises concernant la formation

Nous avons également tenu certains faits pour acquis au sujet de la formation proprement dite, dans l'optique de votre rôle de conseiller.

1. Compte tenu de votre formation et de votre expérience antérieures, vos besoins de formation peuvent différer de ceux de vos collègues.

2. Vous n'avez pas beaucoup de temps à consacrer à votre formation, et nous devons tenir compte de cette réalité dans la conception du matériel qui vous est proposé.
3. Parce que les besoins de formation et les contraintes de temps peuvent varier d'un conseiller à un autre, le matériel produit devrait, idéalement, pouvoir être utilisé de diverses façons par les formateurs pour préparer des activités précises de formation.
4. La majorité des programmes de formation existants ont pour but de vous renseigner sur les exigences législatives qui se rattachent à votre rôle, plutôt que de vous permettre d'acquérir les compétences requises pour jouer ce rôle plus efficacement.
5. La formation devrait être élaborée à partir de l'expérience que vous possédez déjà comme élu municipal, et les activités d'apprentissage devraient venir se greffer sur cette expérience.

Chaque mur dissimule une porte
Ralph Waldo Emerson

Idées admises concernant le leadership

Enfin, nous avons relevé quelques idées fondamentales au sujet de l'importance du leadership exercé par les collectivités locales.

1. Le besoin de leadership ne s'est jamais fait sentir de façon aussi marquée et aussi urgente au sein des municipalités. Parce que nous vivons actuellement à une échelle planétaire, les mesures prises à un endroit précis du globe ont souvent des répercussions sur des personnes se trouvant à des milliers de kilomètres de distance.
2. Bon nombre des problèmes que doivent affronter les conseillers municipaux sont tellement complexes qu'ils exigent des stratégies de leadership, plutôt que de simples solutions administratives.
3. L'ampleur et la fréquence des questions et des préoccupations relatives à la « politique extérieure » (rapports dépassant le cadre d'une municipalité donnée) ont considérablement augmenté au cours des dernières années. Les élus municipaux ne peuvent s'efforcer de servir leur propre collectivité sans tenir compte de ce qui se passe à l'extérieur de celle-ci.
4. L'amenuisement constant des ressources et la demande croissante de services font en sorte que les collectivités locales ne peuvent plus tenter de répondre, à eux seuls, à tous les besoins de la population. Une telle approche est inefficace, et elle peut même compromettre la prospérité et la viabilité des municipalités.

Ces idées couramment admises nous amènent à conclure que la formation qui vous est offerte doit aller bien au-delà du « strict minimum » (vous expliquer ce que vous ne pouvez pas faire, en citant les lois et les règlements qui définissent le cadre juridique de toutes vos interventions). Bien que ce type de formation demeure nécessaire, il contribue très peu à vous convaincre de l'urgence et de l'importance de votre rôle, et il ne vous permet pas non plus d'acquérir les compétences dont vous avez besoin pour travailler efficacement dans un contexte difficile et exigeant. Ce qui importe avant tout, c'est que vous ayez le sentiment de posséder les outils nécessaires pour jouer votre rôle de leader de façon responsable, tout en faisant preuve d'une certaine audace.

Les municipalités de toutes les régions du monde ont tendance à adopter des pratiques bureaucratiques lourdes et aussi, parfois, improductives. Nous imaginons que votre propre commune ne fait pas exception à la règle. De telles pratiques conduisent notamment les municipalités à invoquer un millier de raisons pour lesquelles ils sont incapables de fournir à la population les biens ou les services qu'ils souhaiteraient pourtant, être en mesure de fournir. Bien que bon nombre de ces raisons soient sans doute valables, la majorité d'entre elles ne le sont pas, et elles contribuent à enfermer les municipalités dans un carcan paralysant. Parce que les organisations bureaucratiques atteignent maintenant des tailles énormes, il est absolument essentiel que, comme élu municipal, vous soyez doté des outils nécessaires pour travailler plus efficacement dans ce contexte difficile. Vous devez posséder beaucoup plus qu'une connaissance de base des lois et des règlements qui

définissent votre cadre d'action. Selon nous, les circonstances actuelles exigent que vous fassiez preuve d'un véritable leadership. Oui, nous avons bien dit "leadership". Il est possible que vous ne vous sentiez pas prêt à exercer un tel leadership. Si c'est le cas, vous serez peut-être rassuré d'apprendre que le leadership a déjà été défini comme "le moyen qu'utilisent des gens ordinaires pour donner le meilleur d'eux-mêmes et inciter d'autres personnes à faire de même."

Le leadership repose, bien sûr, sur un ensemble de comportements efficaces. Dans une enquête menée auprès de plus de 2000 personnes considérées comme d'excellents leaders, deux spécialistes de la gestion ont relevé cinq comportements (ou "caractéristiques") de base qui permettent à des gens ordinaires d'accomplir des choses extraordinaires. Nous croyons qu'il vaut la peine que nous jetions un coup d'œil sur ces cinq éléments, alors que nous nous apprêtons à étudier avec vous le rôle de leader joué par le conseiller municipal.

Le leadership réunit les caractéristiques suivantes:

1. **Une remise en question des façons de faire traditionnelles** - Le leader remet sans cesse en question les pratiques bureaucratiques lourdes et paralysantes adoptées au fil des ans.
2. **Une vision commune inspirante** - Le leader doit être capable de décrire ce qu'il entrevoit comme si cela était déjà arrivé. Il doit aussi pouvoir partager sa vision de l'avenir avec d'autres et faire en sorte qu'ils soient inspirés par celle-ci. A cette fin, il doit être lui-même une source d'inspiration car, comme le dit un vieil adage, « on n'allume pas de feu avec une allumette mouillée ».
3. **Une mobilisation de différents intervenants** - Cette caractéristique constitue peut-être l'outil le plus efficace dont le leader puisse disposer pour mener à bien un large éventail d'activités. Nous examinerons à fond cette stratégie ou ce rôle, dans notre programme de formation.
4. **Une incitation à l'action** - Vos concitoyens ont fait un acte de foi en vous élisant au conseil municipal. Ils vous ont aussi placé du même coup sur une sorte de piédestal, ce qui a suscité chez eux certaines attentes sur vous-même et sur la façon dont vous devez vous comporter. De telles attentes peuvent être lourdes à porter, mais elles vous fournissent aussi la possibilité d'inciter, par votre propre exemple, d'autres personnes à se mettre au service de la collectivité.
5. **Une mission communautaire** - Le leader peut « insuffler une âme » **(4)** à sa collectivité et contribuer à la rendre plus forte et plus prospère, en faisant notamment en sorte que les réussites communautaires soient célébrées et que les contributions individuelles soient reconnues.

A titre de formateurs ayant pour mandat d'accroître votre efficacité comme conseiller municipal, nous avons à cœur de vous aider à acquérir des qualités de leader. Nous ne saurions nous contenter de vous sensibiliser aux règlements qui régissent vos actions et vos décisions et de vous enseigner à les respecter. Pourtant, ces règlements sont, en soi, très importants, et nous ne voudrions certainement pas vous donner l'impression du contraire. Le fait est que cela ne vous avancerait pas beaucoup, ni d'ailleurs votre collectivité, de connaître parfaitement le cadre législatif qui définit votre intervention si vous étiez paralysé dans votre action par toute une série de problèmes accablants. La majorité des défis que vous êtes aujourd'hui appelé à relever exige de nouvelles façons de penser, des solutions innovatrices et une bonne dose de volonté politique. La formation qui vous est offerte, à vous-même et à vos collègues, doit tenir compte de cette réalité et proposer des façons de faire audacieuses.

Rôles à jouer

Votre fonction de conseiller vous amène à accomplir un grand nombre d'activités. Les nombreuses attentes de la population à votre endroit vous obligent également à jouer de nombreux rôles. Cette multitude d'attentes à combler et de rôles à exercer rendent votre travail à la fois difficile et stimulant. Nous les avons illustré par des codes graphiques pour symboliser la diversité des rôles qu'englobe la fonction d'élus municipal. Nous croyons aussi que les métaphores favorisent de nouveaux modes de pensée et qu'elles nous aident à envisager de façon légèrement différente les interactions complexes qui s'établissent entre élus et la collectivité.

Quand avez-vous lu le Code des Collectivités Locales, qui définit votre tâche de conseiller, pour la dernière fois? Ceux que nous avons consulté nous ont permis de constater qu'on y trouve très peu de précisions sur vos fonctions réelles. Si notre métaphore au sujet des rôles que vous êtes appelés à exercer comme élu municipal est le moins juste, cela signifie également que vous devez bien jouer chacun de ces rôles pour être vraiment efficace comme conseiller.

Nous décrivons brièvement, dans les pages qui suivent, les onze rôles qui se rattachent à votre fonction de conseiller. Chacun d'eux sera repris par la suite, en profondeur, dans un cahier distinct. Nous avons aussi attribué à chaque rôle un code graphique dont les éléments constitutifs de conception sont puisés dans la pure tradition sénégalaise. L'annexe du présent cahier vous donnera le sens de ces graphiques et des rôles qu'ils symbolisent.

Incidentement, nous vous encourageons à vous attribuer vous-même d'autres rôles.

Lorsque ce matériel de formation a été testé auprès d'un groupe de conseillers de l'Ouganda, ceux-ci avaient recommandé de traiter aussi de la question des relations entre le conseil municipal et les fonctionnaires. Les auteurs ont imaginé un nouveau rôle, celui de "bâtitteur", et lui ont consacré un cahier distinct.

- I. *A titre d'**élaborateur de politiques**, le conseiller est appelé à établir des objectifs, à analyser des solutions et à définir des stratégies devant orienter les efforts déployés par le conseil municipal pour assurer le bien-être actuel et futur de la collectivité.*

L'élaboration de politiques constitue peut-être le plus évident et, aussi, le moins bien compris de tous les rôles joués par le conseiller municipal. Ce rôle amène le conseiller à envisager la collectivité dans une perspective globale, à fixer des objectifs à long terme, à élaborer et à mettre en œuvre des plans stratégiques, ainsi qu'à participer à l'établissement des priorités et des valeurs de la collectivité. Par ailleurs, ce rôle fait aussi en sorte que d'autres personnes puissent imposer leurs propres idées et leurs propres valeurs, souvent dans le but de renverser ou de dénaturer les décisions prises par le conseil municipal. Par exemple, il peut arriver qu'une politique adoptée par le conseil soit radicalement modifiée par les fonctionnaires chargés de son application, si ceux-ci ne sont pas d'accord avec la position adoptée à l'origine. Des politiques peuvent également être établies "par défaut"; lorsque le conseil municipal ne joue pas le rôle qui lui incombe à cet égard, d'autres forces interviennent pour combler les vides qu'il ne remplit pas lui-même.

- II. *A titre de **décideur**, le conseiller est appelé à faire des choix entre plusieurs options.*

La prise de décision est le rôle qui se rattache le plus étroitement au processus de gestion et, pourtant, c'est aussi celui qui révèle, plus précisément que tous les autres, la personne que vous êtes et les idées que vous défendez. Un auteur a déjà défini une décision *véritable* comme "un engagement libre, inconditionnel, total et personnel à l'égard d'un choix ou d'une option, ou encore d'un ensemble de choix ou d'options". (5) Cette définition ne tient cependant pas compte des décisions prises par des groupes, et plus précisément, en l'occurrence, par les conseils municipaux. Nous nous intéresserons également, dans le cahier consacré à ce rôle, aux décisions les plus évasives qui soient, c'est-à-dire celles qui consistent à ne prendre aucune décision.

- III. *A titre de **communicateur**, le conseiller est appelé à obtenir et à transmettre des renseignements avec précision, de même qu'à échanger des idées et des sentiments en faisant preuve d'ouverture.*

Pour la majorité de vos concitoyens, le rôle de communicateur est celui que vous portez le plus souvent. C'est ce qui explique pourquoi, dans l'esprit de la population, il est fréquemment rattaché à la place que vous occupez au plan politique. Ce rôle n'en demeure pas moins complexe, en raison des nombreuses possibilités de communication qui s'offrent à vous et dont une bonne partie exige des compétences spécialisées ou des comportements précis. Êtes-vous appelé à communiquer par écrit ou de vive voix? Devez-vous vous adresser à tout un groupe ou à une seule personne? Prenez-vous la parole dans un cadre officiel, comme une séance du conseil, ou à l'occasion d'une rencontre informelle dans une maison communautaire au terme d'une telle séance? Les techniques de communication utilisées dépendent aussi, bien sûr, des buts que vous cherchez à atteindre. Il nous serait impossible de couvrir, dans notre cahier, toutes les situations de communication que vous vivez comme conseiller municipal. Nous concentrerons donc notre attention sur celles qui nous semblent à la fois les plus importantes et les moins susceptibles d'être abordées dans d'autres programmes de formation. Ainsi, nous verrons avec vous l'art de l'«écoute active», une compétence qui, selon certains cyniques, serait totalement absente de la scène politique...

- IV. A titre de **facilitateur** le conseiller est appelé à promouvoir le travail d'équipe, à aider d'autres personnes à résoudre des problèmes, à favoriser la tenue de réunions productives, ainsi qu'à gérer des conflits interpersonnels ou intergroupes.

La facilitation est un mot à consonance contemporaine qui, pourtant, décrit avec justesse une activité que pratiquent les leaders efficaces depuis des siècles. Dans *Le Nouveau Petit Robert*, on définit la facilitation comme « l'action de rendre facile, moins difficile ». Le facilitateur peut utiliser ses compétences à de multiples fins. Conformément à la définition que nous venons de citer, il peut aider de petits groupes tels des comités ou des organismes communautaires, à atteindre plus efficacement leurs objectifs. Il peut aussi faciliter le règlement d'un conflit au sein d'un groupe ou entre deux ou trois personnes. Enfin, il est en mesure d'aider d'autres personnes à résoudre différents problèmes, notamment parce qu'il est habile à définir des problèmes et à distinguer ceux-ci de symptômes ou de solutions. Le facilitateur efficace joue un rôle inestimable au sein du conseil municipal.

- V. A titre de **mobilisateur**, le conseiller fait en sorte que les membres de la collectivité puissent se doter eux-mêmes des biens et des services dont ils ont besoin.

La mobilisation constitue peut-être le plus difficile des onze rôles à comprendre de prime abord, car on y met surtout en évidence les mesures que peuvent prendre les citoyens plutôt que celles qui devraient venir de la collectivité locale. Ce rôle s'appuie sur certaines théories récentes concernant le recours au secteur privé et au secteur non gouvernemental pour la prestation de programmes et de services destinés à la population. Il repose également sur la conviction que les citoyens peuvent répondre eux-mêmes à bon nombre de leurs besoins lorsqu'ils bénéficient d'un soutien approprié, notamment de la part de leur collectivité locale. Le programme de création d'un million de logements au Sri Lanka constitue un excellent exemple de mobilisation. Dans ce programme innovateur, le secteur public a uniquement pour rôle de fournir un soutien technique et financier aux ménages à faible revenu et aux municipalités participantes. Compte tenu de la rareté des ressources publiques, les conseils municipaux n'ont d'autre choix que de recourir à la mobilisation s'ils veulent jouer un rôle actif dans le développement de leur municipalité.

- VI. A titre de **négociateur**, le conseiller est appelé à aider les personnes qui ont des besoins et des intérêts divergents à trouver des solutions qui conviennent à toutes les parties.

La négociation constitue peut-être le rôle qui exige le plus de savoir-faire de votre part. Les personnes avec qui vous êtes appelés à négocier sont souvent elles-mêmes très habiles pour "conclure la meilleure entente possible" pour elles-mêmes ou ceux qu'elles représentent. Or, vous pouvez recourir à des techniques de négociation pratiquement chaque fois que vous devez traiter avec quelqu'un qui ne voit pas les choses de votre point de vue. L'entente idéale, au terme d'une négociation, est celle qui satisfait les deux parties en présence. Ce genre d'entente permet à chaque partie de sortir de la négociation avec certains avantages qu'elle n'aurait pas acquis autrement, mais sans nécessairement avoir obtenu tout ce qu'elle souhaitait.

- VII. À titre de **financier**, le conseiller est appelé à prendre des décisions concernant la levée, la répartition et l'utilisation des fonds publics.

Votre rôle de financier est le plus traditionnel et, sans aucun doute, le plus important de tous. L'adoption du budget annuel de la municipalité constitue l'élément central de ce rôle. Celui-ci englobe également de nombreuses autres fonctions, et l'on juge d'ailleurs de votre habileté comme financier aux mesures que vous prenez en prévision de l'adoption du budget et à l'examen attentif que vous exercez tout au long de l'année relativement à la gestion des finances publiques. Les recettes perçues sont-elles conformes aux prévisions? Les dépenses sont-elles contrôlées? Des événements inhabituels, au sein de la

collectivité ou à l'extérieur de celle-ci, entraîneront-ils des changements marqués dans les prévisions budgétaires établies par le conseil municipal? Et qu'en est-il des tendances qui pourraient mettre en péril l'avenir financier de la municipalité?

- VIII. À titre de **contrôleur**, le conseiller s'assure que le conseil municipal et les fonctionnaires font ce qu'il faut comme il faut ; à cette fin il surveille l'exécution des politiques, des programmes et des services, et fait l'évaluation de ces derniers.

Le chapeau de contrôleur est peut-être celui que le conseiller porte le moins souvent, notamment parce qu'il est plus agréable de décider de l'affectation des ressources devant répondre aux besoins de la collectivité que de s'assurer que ces ressources sont utilisées efficacement. Pourtant, comme nous le verrons, le rôle de contrôleur englobe de nombreuses autres fonctions, dont celle de chercher à déterminer si les politiques en vigueur servent toujours les intérêts des citoyens. Trop souvent, le contrôleur ne s'intéresse qu'aux écarts de conduite des fonctionnaires ou aux fautes qu'ils commettent. Le conseil municipal qui adopterait une attitude plus proactive examinerait également les services offerts à la population afin de s'assurer qu'ils sont conformes à ses politiques et à ses intentions initiales et que leur qualité correspond aux normes fixées. Or, cela suppose que le conseil ait défini, au préalable, des normes de rendement précises et qu'il dispose de points de repère pour évaluer et mesurer le rendement obtenu. Comme vous pouvez le constater, le rôle de contrôleur se révèle assez complexe pour celui qui le prend au sérieux. Nous verrons ensemble diverses façons d'accroître l'efficacité de la fonction de contrôle, afin que votre conseil municipal puisse profiter au maximum des ressources existantes et améliorer la qualité des services offerts à la population.

- IX. À titre de **détenteur de pouvoir**, le conseiller utilise ses propres sources de pouvoir, de même que le pouvoir rattaché à ses fonctions officielles, pour mener à bien un large éventail d'activités.

De nombreuses personnes ne se sentent pas à l'aise pour parler de la question du pouvoir, surtout s'il s'agit du pouvoir exercé dans le domaine politique. Il est facile de comprendre une telle réaction, car il arrive souvent que ceux qui occupent une charge publique utilisent mal le pouvoir qui leur est conféré, ou qu'ils en abusent. La corruption est également très répandue dans de nombreuses collectivités locales de toutes les régions du globe. Toutefois, cela n'est pas une raison pour négliger, dans un programme de formation comme celui-ci, de parler du pouvoir exercé par le conseiller municipal. Nous ne pouvons pas non plus éviter d'examiner la source de la corruption, car cette dernière, nous le savons, est en bonne partie attribuable au pouvoir et à l'influence que confère le poste de conseiller.

Nous verrons ensemble diverses sources de pouvoir, dont certaines que vous possédez personnellement et qui n'ont aucun lien avec vos fonctions officielles. Nous sommes persuadés que ces sources de pouvoir constituent de précieux outils pour mener à bien de nombreux projets à l'intention de vos concitoyens et que, en soi, elles ne sont ni positives ni négatives. C'est en utilisant l'autorité et le pouvoir qui leur sont conférés, ou plutôt en abusant de ceux-ci, que les conseillers et d'autres membres de la collectivité s'écartent parfois du droit chemin. Si vous avez à cœur de jouer efficacement votre rôle de conseiller municipal, vous devez absolument tenir compte des sources de pouvoir que vous pouvez exercer à titre personnel, ainsi que du pouvoir et de l'influence que confère votre poste.

- X. À titre de **bâtisseur**, leur conseiller doit assumer la responsabilité importante du perfectionnement des fonctionnaires et de l'amélioration de l'administration municipale.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, les élus municipaux qui ont participé à l'évaluation du présent matériel de formation sur le terrain nous ont suggéré de traiter également de la question des relations entre le conseil municipal et les fonctionnaires. Cette suggestion nous a semblé pertinente, et nous l'avons retenue. Alors que nous nous demandions comment aborder cette question, nous avons compris que ce qui préoccupe vraiment les conseillers, c'est d'accroître la compétence des fonctionnaires et de l'administration municipale, afin que les politiques et les programmes établis par le conseil soient exécutés avec succès. Un vieil adage reflète assez bien cette dichotomie entre le conseil municipal et les fonctionnaires au sujet des politiques et des programmes: "Le conseil propose, et les fonctionnaires disposent." De toute

évidence, sans fonctionnaires compétents et dévoués et sans une administration municipale efficace, les mesures proposées par le conseil ne dépasseraient guère, bien souvent, le stade des belles paroles. Parce que les politiques que vous adoptez ne seront jamais plus efficaces que les ressources affectées à leur application, il serait sage que vous preniez votre rôle de *bâtitteur* au sérieux. Nous verrons ensemble diverses façons d'améliorer les relations entre le conseil municipal et les fonctionnaires. Nous étudierons aussi à fond certaines stratégies que vous-même et vos fonctionnaires pourriez utiliser pour renforcer et soutenir la capacité de l'administration municipale et de ses ressources humaines.

XI. À titre de **leader**, le conseiller est appelé à jouer tous les rôles qui sont à sa disposition pour faciliter la réalisation de changements majeurs au sein de la collectivité et améliorer la qualité de vie de ses concitoyens.

Le leader élu par ses concitoyens est appelé à jouer tous les rôles que nous venons de décrire - que ce soit individuellement ou combinés les uns aux autres de diverses façons - et à exécuter de nombreuses autres fonctions. Le fait est que le rôle de leader constitue peut-être le plus mystérieux de tous, car nous ne connaissons pas encore ce concept qu'on appelle le leadership aussi bien que nous le souhaiterions. On présume que votre élection au conseil municipal fait automatiquement de vous un leader et que, à ce titre, vous défendrez les intérêts de vos concitoyens. Pour certains d'entre vous, de telles attentes peuvent être lourdes à porter, tandis que d'autres conseillers exercent peut-être déjà leur rôle de leader avec facilité et enthousiasme.

Nous examinerons comment certains de vos rôles peuvent être combinés les uns aux autres pour vous permettre d'exercer un plus grand leadership. Nous partagerons également avec vous ce que d'autres personnes ont déclaré récemment au sujet du rôle de leader.

Onze rôles et beaucoup plus

Les onze rôles que nous venons de survoler avec vous constituent peut-être, à vos yeux, « un bon point de départ », et vous auriez parfaitement raison de penser ainsi. Comme conseiller élu, il est indéniable que vous avez beaucoup à apprendre pour parvenir à maîtriser tous les aspects de votre travail. La présente série de cahiers de formation a justement été produite dans le but de combler quelques-unes des lacunes que comporte le matériel qui se trouve déjà sur le marché et vous permettre de recevoir la meilleure formation possible.

Nous vous signalons que bon nombre de questions rattachées au travail du conseiller ne sont cependant pas traitées dans le matériel que nous vous proposons. Pourtant, nous estimons quelles devraient être abordées dans tout programme exhaustif de formation à l'intention des élus municipaux. Nous voulons parler ici des multiples lois, règlements, arrêtés et décrets qui définissent le pouvoir et les fonctions des conseils municipaux et régissent leur fonctionnement. Il est essentiel que, comme conseiller, vous acquériez une connaissance approfondie de ces nombreux textes législatifs.

Il est aussi très important que vous vous familiarisiez avec certaines procédures pour bien exécuter votre travail. Nous pensons notamment aux processus budgétaires et aux procédures financières en usage dans votre administration municipale, aux procédures liées à la planification et à l'aménagement du territoire, ainsi qu'aux mécanismes réglementaires qui retiendront assez régulièrement votre attention.

Vous pourriez facilement être découragé par la somme de connaissances et de compétences à acquérir pour exercer efficacement vos fonctions de conseiller. Heureusement, il existe certaines façons d'utiliser au mieux le temps et l'énergie que vous consacrez à votre formation et à votre perfectionnement:

1. Premièrement, accordez la priorité aux connaissances et aux compétences que vous devez absolument acquérir dès maintenant.
2. Deuxièmement, efforcez-vous de mettre à profit vos nouvelles compétences pour accomplir plus efficacement votre travail et gagner du temps, que vous pourrez ensuite consacrer à l'acquisition d'autres connaissances et compétences importantes. Par exemple, en apprenant à faciliter la tenue de réunions plus productives, vous pourriez permettre à vos collègues et à vous-même de disposer de beaucoup plus de temps pour d'autres activités.

3. Troisièmement, résistez à la tentation de vous intéresser aux moindres détails administratifs de la gestion municipale, à moins que votre municipalité ne soit tellement petite que vous y soyez forcé.

La collectivité que vous représentez

Avant que nous ne mettions fin à notre présentation préliminaire des différents rôles que vous remplissez comme représentant élu, nous aimerions discuter de deux préoccupations soulevées pendant l'évaluation du présent matériel de formation sur le terrain. Certains conseillers nous ont demandé si la taille de la collectivité qu'ils représentaient et la complexité des problèmes auxquels ils faisaient face avaient une incidence quelconque sur les rôles qu'ils étaient appelés à jouer ou sur la formation qui devait leur être offerte. À eux comme à vous, nous répondons que les rôles exercés par les conseillers sont toujours les mêmes, quelle que soit la taille de leur municipalité. Ce qui peut varier par contre, selon la taille de la municipalité, c'est la façon dont les conseillers s'acquittent de ces rôles. Il ne fait aucun doute que les conseillers seront plus efficaces, en toutes circonstances, s'ils comprennent bien chacun de leurs rôles et s'ils possèdent les compétences nécessaires pour les remplir. Les petites municipalités doivent parfois relever des défis aussi complexes que les plus grandes villes.

Il ne nous appartient pas de décider de la façon dont vous-même et d'autres conseillers municipaux êtes formés dans vos pays respectifs. Il vaut mieux que de telles décisions soient prises par les responsables de la formation. Ceux-ci préfèrent peut-être organiser des ateliers distincts pour les conseillers représentant de grandes villes et pour ceux qui viennent de plus petites collectivités. Il peut aussi arriver que les élus d'une région comprenant à la fois de grandes et de petites municipalités jugent bon de participer à un même atelier de formation, afin de pouvoir discuter de problèmes qui touchent toutes les collectivités de cette région. Tous les représentants élus doivent s'acquitter de certaines responsabilités communes, quelle que soit la taille de la collectivité qu'ils représentent. La façon dont vous appliquerez les connaissances et les compétences relatives à l'exécution des rôles que nous venons de décrire brièvement dépendra, en bonne partie, des ressources dont vous disposez et de l'ampleur des défis à relever.

Considérations d'ordre terminologique

Nous utilisons la plupart du temps le terme **conseiller** pour parler de votre fonction de représentant élu au sein de la collectivité locale, même s'il ne correspond peut-être pas à votre titre officiel. Nous le remplaçons, à l'occasion, par les termes **représentant élu**, **élu municipal**, **leader élu** ou, tout simplement, **élu**. Tous ces termes sont interchangeables.

Nous avons aussi recours à des termes différents pour traiter de votre fonction de représentation. S'il s'agit de désigner le territoire que vous représentez, nous parlons de **collectivité locale**, de **commune**, de **municipalité** ou, dans un sens plus restreint, de **quartier**. S'il est plutôt question des personnes que vous représentez, nous employons, entre autres, les termes **électeurs**, **citoyens**, **concitoyens** et **population**.

Bien sûr, nous établissons une distinction le **conseil municipal** (composé de tous les conseillers élus par la population pour diriger la municipalité) et l'**administration municipale** (qui comprend également les fonctionnaires de la municipalité).

Nous tenons aussi à préciser que le mot **municipalité** désigne tantôt le territoire sur lequel s'exerce votre collectivité locale, tantôt le conseil municipal, tantôt l'administration municipale. D'autres termes peuvent également être employés lorsqu'il est question du territoire. Ainsi, au point précédent, qui avait trait au lien entre la taille des municipalités desservies et les besoins de formation, nous avons utilisé le mot **ville** pour parler d'une grande municipalité.

Enfin, nous vous signalons que, tout au long des cahiers de formation, nous employons le mot **collectivité** pour décrire l'ensemble des citoyens d'une même municipalité et, par extension, la municipalité elle-même. En règle générale, la collectivité est caractérisée par les valeurs et les intérêts communs des personnes qu'elle regroupe et dont vous devez d'ailleurs absolument tenir compte, comme représentant de la population, lorsque vous cherchez à atteindre différents objectifs.*

* N.D.T.: Nous avons fourni nous-mêmes bon nombre des précisions qui précèdent, afin que la terminologie française utilisée dans l'ensemble des cahiers de formation soit bien comprise.

Synthèse

Nous avons tenté, dans les pages qui précèdent, de vous expliquer pourquoi il est, selon nous, extrêmement important de former les conseillers municipaux, ainsi que de vous présenter certaines idées que nous avons tenues pour acquises dans la

production de notre matériel de formation. Nous vous avons aussi fourni une brève description des rôles que vous êtes appelé à jouer et un aperçu de ce que vous trouverez dans le cahier consacré à chacun d'eux. Comme nous l'avons déjà précisé, le fait d'exercer ces différents rôles ne fera pas automatiquement de vous un leader municipal accompli. Le leadership exige beaucoup plus que la capacité d'exécuter certaines tâches comme il faut ou de remplir différents rôles efficacement. En dernière analyse, c'est à vous seul qu'il appartient de décider du type de représentant élu que vous serez pour vos concitoyens.

Renvois

1. GARDNER, John. *On Leadership*, New York, The Free Press, 1990, p. 113.
2. " City Fixer, Brazil's Lerner Tackles the Urban Mess" (Le maire Lerner, du Brésil, s'attaque avec succès au désordre que connaît sa municipalité), *World Monitor*, mars 1992.
3. L'exemple de réussite que constitue la municipalité de Curitiba nous rappelle le cas d'un marché d'Afrique orientale, financé par des sources externes, qui a connu des problèmes dès son ouverture. Seulement dix pour cent, environ, des emplacements prévus ont jamais été occupés. Or, le drame de ce mauvais investissement ne tient pas surtout à la construction initiale du marché (bien que l'évaluation du projet laissait beaucoup à désirer), mais plutôt à l'incapacité de la municipalité et de ses dirigeants de transformer cette immobilisation improductive en entreprise viable. Le marché sous-utilisé constitue toujours un problème pour le conseil municipal, alors qu'il pourrait être exploité avec succès par le secteur privé.
4. KOUZES, James M. et Barry Z. POSNER. *Le défi du leadership*, traduit de l'américain par Monique Sperry, Paris, AFNOR, 1991.
5. RUBIN, Theodore Isaac, *Overcoming Indecisiveness: the Eight Stages of Effective Decision Making*, New York, Harper and Row, 1985, p. 11.

PARTIE II

Atelier d'introduction

VUE D'ENSEMBLE

Raison d'être

Les exercices contenus dans le présent cahier peuvent servir d'introduction à une série d'ateliers au cours desquels plusieurs rôles joués par les conseillers municipaux seront abordés. Ils peuvent aussi être utilisés dans le cadre d'une séance de formation consacrée à un seul rôle. Dans un cas comme dans l'autre, ils font en sorte que la formation commence du bon pied, en permettant aux participants de lier connaissance, d'être renseignés sur le contenu des ateliers et de faire l'expérience du genre d'interactions qui seront favorisées tout au long de la formation.

Sommaire

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

1.1 Exercice de mise en train: Premier contact

Cet exercice permet aux participants de faire connaissance entre eux et avec le formateur, de découvrir ce que l'on attend d'eux, ainsi que de se sentir plus à l'aise dans le groupe et dans le milieu où se déroule la formation. (15 à 60 minutes)

1.2 Exercice: Appréciation du rendement individuel et collectif

Les participants répondent individuellement à un questionnaire portant sur leur propre rendement et celui de leur conseil municipal relativement à une liste de rôles remplis par le conseiller municipal. Ils comparent ensuite leurs réponses en petits groupes. (60 à 75 minutes)

1.3 Exercice: Prise de conscience des rôles joués par le conseiller

Cet exercice peut remplacer le précédent. Travaillant en petits groupes, les participants dressent une liste des rôles joués par le conseiller municipal. Ils déterminent ensuite les rôles les plus exigeants et ceux pour lesquels les besoins de formation sont les plus grands. (60 minutes)

1.1 Exercice de mise en train: PREMIER CONTACT

Durée : 15 à 60 minutes

Objectif

Le présent exercice permet aux participants de faire connaissance entre eux et avec le formateur, de découvrir ce que l'on attend d'eux, ainsi que de se sentir plus à l'aise dans le groupe et dans le milieu où se déroule la formation.

Déroulement

Après le mot de bienvenue du représentant de l'organisme qui accueille les participants et un bref aperçu des objectifs de la formation, de l'emploi du temps et de l'organisation matérielle, présentez-vous rapidement aux participants et invitez ceux-ci à faire connaissance. L'une des trois méthodes suivantes pourrait être utilisée à cette fin:

1. **Présentations individuelles** - Vous pourriez demander aux participants de se présenter eux-mêmes au reste du groupe, à tour de rôle, en précisant par exemple leur nom et l'endroit d'où ils viennent, la municipalité qu'ils représentent, leurs années d'expérience comme conseiller municipal, ainsi que la raison qui les a poussés à participer à l'atelier (ou à la série d'ateliers).
2. **Présentations par paires** - Vous pourriez inviter chaque participant à s'associer à une autre personne qu'il ne connaît pas. Les deux participants ainsi réunis font connaissance, ils s'échangent mutuellement certains renseignements d'ordre personnel et professionnel, puis, à tour de rôle, chacun d'eux présente son partenaire au groupe.
3. **Rencontres en petits groupes** - Vous pourriez demander à chaque participant d'inscrire sur une fiche le rôle du conseiller au sujet duquel il souhaite le plus parfaire ses compétences. Dans l'éventualité où certains participants n'auraient pas été informés au préalable de tous les rôles abordés dans le cadre de la formation, vous pourriez dresser la liste de ces rôles sur une grande feuille blanche ou sur un tableau avant le début de l'exercice.

Une fois leurs rôles inscrits, invitez les participants à circuler dans la salle jusqu'à ce qu'ils aient repéré un participant éprouvant le même besoin de formation qu'eux. Au bout de quelques minutes, faites en sorte que tous les participants qui s'intéressent au même rôle se réunissent pour discuter de ce qu'ils voudraient apprendre au sujet de ce rôle ou des compétences qu'ils aimeraient améliorer. Demandez ensuite à un volontaire dans chaque groupe de fournir un compte rendu des idées échangées.

I.2 Exercice: APPRÉCIATION DU RENDEMENT INDIVIDUEL ET COLLECTIF

Durée : 60 à 75 minutes

Objectif

Le présent exercice aide les participants à établir des liens entre leur propre expérience au sein d'un conseil municipal et les différents rôles abordés dans la série d'ateliers.

Remarque : Si les participants n'ont pas lu l'exposé théorique qui précède et ne sont pas familiers avec les rôles qui doivent être étudiés pendant la formation, vous pourriez choisir d'utiliser plutôt l'Exercice 1.3.

Déroulement

Remettez aux participants le questionnaire qui apparaît aux pages 32 à 34 (ou un questionnaire semblable) et invitez-les à évaluer leur propre rendement et celui du conseil municipal auquel ils appartiennent relativement aux différents rôles joués par le conseiller.

Lorsque cette tâche a été réalisée individuellement par les participants, proposez-leur de discuter de leurs réponses en petits groupes. Suggérez à chaque groupe de se doter d'un secrétaire chargé de compiler les réponses et de relever certaines tendances au sein du groupe (les rôles qui sont mentionnés le plus souvent aux questions posées dans les encadrés).

Prévoyez une trentaine de minutes pour les discussions en petits groupes. Une fois ce délai écoulé, réunissez tous les participants et demandez à un représentant de chaque groupe de fournir un rapport sommaire des tendances relevées.

Engagez une discussion générale portant sur les ressemblances et les différences entre les réponses des différents groupes.

QUESTIONNAIRE APPRÉCIATION DU RENDEMENT INDIVIDUEL ET COLLECTIF

Instructions

Lisez attentivement la description des différents rôles joués par le conseiller au sein de sa municipalité. Ces rôles sont aussi, par extension, ceux des conseils municipaux. Une fois cette lecture faite, répondez aux questions posées dans les deux encadrés qui suivent la description des rôles.

Description des rôles

- I. À titre de **d'élaborateur de politiques**, le conseiller est appelé à établir des objectifs, à analyser des solutions et à définir des stratégies devant orienter les efforts déployés par le conseil municipal pour assurer le bien-être actuel et futur de la collectivité.
- II. À titre de **décideur**, le conseiller est appelé à faire des choix entre plusieurs options.
- III. À titre de **communicateur**, le conseiller est appelé à obtenir et à transmettre des renseignements avec précision, de même qu'à échanger des idées et des sentiments en faisant preuve d'ouverture.
- IV. À titre de **facilitateur**, le conseiller est appelé à promouvoir le travail d'équipe, à aider d'autres personnes à résoudre des problèmes, à favoriser la tenue de réunions productives, ainsi qu'à gérer des conflits interpersonnels ou intergroupes.
- V. À titre de **mobilisateur**, le conseiller fait en sorte que les membres de la collectivité puissent se doter eux-mêmes des biens et des services dont ils ont besoin.
- VI. À titre de **négociateur**, le conseiller est appelé à aider les personnes qui ont des besoins et des intérêts divergents à trouver des solutions qui conviennent à toutes les parties.
- VII. À titre de **financier**, le conseiller est appelé à prendre des décisions concernant la levée, la répartition et l'utilisation des fonds publics.
- VIII. À titre de **contrôleur**, le conseiller s'assure que le conseil municipal et les fonctionnaires font ce qu'il faut comme il faut; à cette fin, il surveille l'exécution des politiques, des programmes et des services, et fait l'évaluation de ces derniers.
- IX. À titre de **détenteur de pouvoir**, le conseiller utilise ses propres sources de pouvoir, de même que le pouvoir rattaché à ses fonctions officielles, pour mener à bien un large éventail d'activités.
- X. À titre de **bâtisseur**, le conseiller doit assumer la responsabilité importante du perfectionnement des fonctionnaires et de l'amélioration de l'administration municipale.
- XI. À titre de **leader**, le conseiller est appelé à jouer tous les rôles qui sont à sa disposition pour faciliter la réalisation de changements majeurs au sein de la collectivité et améliorer la qualité de vie de ses concitoyens.

- I. En ce qui a trait à mon propre rendement comme conseiller, je classerais les onze rôles décrits ci-dessus de la façon suivante:

Mon propre rendement	Rôles
Le rôle que j'exécute le mieux:	

Le rôle que j'exécute le moins bien:	
Le rôle que je trouve le plus exigeant:	
Le rôle que je trouve le moins exigeant :	
Les trois rôles au sujet desquels je souhaite le plus être formé:	1.
	2.
	3.