

Le conseiller: un détenteur

Cahier 10

Formation des élus municipaux

ISBN pour la série complète de 13 volumes:92-1-131242-6

ISBN pour le présent volume:92-1-131253-1

HS/334/94F

PRÉFACE

Selon une étude menée par le Centre des Nations Unies pour les établissements humains (Habitat), les représentants de la population au sein des gouvernements municipaux (conseillers élus) semblent éprouver un urgent besoin de formation à l'échelle mondiale, alors que, parallèlement, l'acquisition des compétences nécessaires au développement et à la gestion des municipalités vient au dernier rang des priorités.

Depuis quelques années, des pays aussi différents les uns des autres que le Népal et la Pologne, au encore l'Ouganda et le Paraguay, se lancent dans le processus démocratique menant à l'élection des maires et des conseillers municipaux. Souvent, aucun processus semblable n'a été amorcé depuis plusieurs années, et, dans certains cas, il s'agit des premières élections à être jamais tenues à l'échelle municipale. La formation des représentants de la population constitue également une préoccupation majeure dans des pays comme l'Équateur, l'Inde et les États-Unis, où les gouvernements municipaux sont traditionnellement élus selon un processus démocratique.

Pour répondre aux nombreux besoins de formation exprimés, le Centre des Nations Unies pour les établissements humains (Habitat) a élaboré et évalué une série de cahiers de formation ayant pour but d'aider les élus municipaux à représenter leurs concitoyens, à diriger leur municipalité et à collaborer efficacement avec les représentants du gouvernement central, de même qu'avec les gestionnaires, les techniciens et les professionnels œuvrant au sein de l'administration municipale et d'autres institutions locales. Différents aspects du travail des conseillers sont abordés dans les cahiers de formation, dont l'élaboration de politiques et la prise de décisions, la communication, la négociation, le leadership, la facilitation, la mobilisation et la gestion financière.

Le présent cahier, *Le conseiller: un détenteur de pouvoir*, fait partie d'une série de douze cahiers destinés principalement à la formation des élus municipaux dans des établissements de formation nationaux, par des formateurs expérimentés, ou encore à la tenue de séances de formation à l'échelle des municipalités. Le Centre des Nations Unies pour les établissements humains (Habitat) a également publié un document d'accompagnement, le *Guide pour la formation des élus municipaux*, qui renferme des notes et des renseignements destinés exclusivement aux personnes appelées à préparer des ateliers en se servant des cahiers de formation.

Le présent cahier devrait contribuer grandement au renforcement du rôle joué par les gouvernements municipaux, puisqu'il permettra aux élus du peuple d'adopter des pratiques conduisant à un leadership efficace. Tel est l'un des principaux objectifs formulés dans le cadre de la Conférence des Nations Unies sur les établissements humains, Habitat II, tenue en 1996.

J'aimerais remercier MM. Fred Fisher et David W. Tees d'avoir produit l'ensemble du matériel de formation en collaboration avec le personnel du service de formation du Centre des Nations Unies pour les établissements humains (Habitat), dans le cadre des programmes réalisés par le Centre avec l'appui du gouvernement des Pays-Bas. Je tiens aussi à exprimer ma reconnaissance aux formateurs et aux représentants des gouvernements municipaux du Costa Rica, du Salvador, du Kenya, de la Lituanie, de la Roumanie et de l'Ouganda qui ont participé à l'évaluation du matériel de formation sur le terrain.

Le Sous-Secrétaire général du Centre des Nations Unies pour les établissements humains (Habitat),

Wally N'Dow

AVANT-PROPS A L'ÉDITION CANADIENNE

La Fédération canadienne des municipalités (FCM) est reconnue depuis 1937 comme la voix nationale des gouvernements municipaux au Canada. Elle fait valoir les intérêts de toutes les municipalités sur les questions relatives aux politiques et aux programmes de compétence fédérale. Les gouvernements locaux membres de la FCM représentent plus de 20 millions de Canadiens vivant tant dans les grands centres que dans les municipalités rurales.

La FCM s'est dotée d'un bureau international en 1987. Depuis, ce bureau a mis sur pied un ventail de projets et d'initiatives qui ne cesse de s'élargir. Le programme international comporte trois volets principaux: les partenariats internationaux, les projets de recherche et de formation, et les initiatives spéciales visant à répondre à des besoins particuliers à court terme.

Le Bureau international préconise le renforcement du pouvoir des gouvernements municipaux comme moyen privilégié de parvenir à un mode de gestion publique efficace et à un développement durable. Nos initiatives sont fondées sur le partage de compétences, de technologies et de connaissances. Nous admettons et respectons les différences culturelles, et nous valorisons les possibilités d'apprentissage qui sont offertes par des gouvernements municipaux ayant évolué dans différents contextes historiques, politiques et culturels.

Nous croyons qu'il est nécessaire de jeter des ponts entre les gouvernements municipaux du monde entier pour améliorer les conditions de vie des citoyens.

C'est dans ce contexte que nous avons décidé de participer à la traduction de la présente série de cahiers, en y incluant des textes qui exposent la perspective canadienne. Nous remercions de leur collaboration l'Union des municipalités du Québec, l'Agence canadienne de développement international ainsi que toutes les personnes qui, de près ou de loin, ont contribué à la réalisation de ce travail.

Le directeur du Bureau international,

Jacques Jobin

TABLE DES MATIERES

	<i>Page</i>
Utilisations possibles du présent cahier	5
Partie I	5
Exposé théorique sur le rôle de détenteur de pouvoir	5
Description du rôle	5
Résumé	5
Réflexion personnelle	5
Concepts et idées	6
Pouvoir individuel ou collectif?	7
Réflexion personnelle	8
Propos variés sur le pouvoir	9
Le pouvoir et les fonctionnaires municipaux	10
Établissement d'un partenariat efficace	10
Points à retenir	11
Renvois	12
Pratiques canadiennes	12
Partie II	14
Atelier sur le rôle de détenteur de pouvoir	14
Vue d'ensemble	14
Exercice de mise en train: Le conseil municipal puissant	15
Exercice: Schéma des relations de pouvoir	15
Présentation du formateur	16
Exercice: Renforcement du pouvoir personnel	16
Exercice: Incidents critiques liés à l'exercice du pouvoir	18
Exercice de transfert des connaissances	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.

UTILISATIONS POSSIBLES DU PRÉSENT CAHIER

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

Formation autonome

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

Formation en atelier

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

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

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

Formation de groupe

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

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

PARTIE I

Exposé théorique

Description du rôle

À titre de DÉTENTEUR DE POUVOIR, le conseiller municipal 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.

Résumé

Le présent exposé théorique porte sur un sujet complexe, soit le pouvoir que vous détenez comme conseiller municipal. Nous y verrons ensemble quelques définitions traditionnelles du pouvoir, ainsi que certaines façons d'exercer plus efficacement les diverses formes de pouvoir que vous possédez. Nous vous sensibiliserons aussi au fait que, de tous les rôles du conseiller municipal, c'est celui de détenteur de pouvoir qui se prête le plus aux abus de toutes sortes.

Réflexion personnelle

Lorsque je pense à mon rôle de détenteur de pouvoir, les idées suivantes me viennent à l'esprit:

1. _____
2. _____
3. _____

Concepts et idées

La définition que nous avons donnée de votre rôle de détenteur de pouvoir ne reflète pas toute la complexité de celui-ci. Un politologue a déjà associé le pouvoir à « l'un de ces horribles et énormes concepts de type chapiteau, sous lequel s'animent en même temps au moins trois pistes de cirque ». Le sociologue allemand Max Weber, bien connu pour son étude du phénomène de la bureaucratie, a formulé quant à lui la définition suivante du pouvoir:

Le pouvoir correspond à la probabilité qu'un intervenant dans un rapport social sera en mesure de faire prévaloir sa volonté, malgré les résistances qui pourraient lui être opposées et quel que soit le fondement de cette probabilité. (1)

Nous pourrions tenter de réunir de nombreuses autres définitions du pouvoir, mais nous ne croyons pas que cela serait d'une grande utilité.

Certains de nos lecteurs pourraient même s'interroger sur la pertinence d'aborder une question comme le pouvoir dans un programme de formation comme celui-ci. Les gens ont tendance à formuler des commentaires comme ceux-ci lorsqu'on leur parle du pouvoir:

- *C'est un sujet trop politique.*
- *Les politiciens locaux ont plus de pouvoir qu'ils ne peuvent en exercer de façon responsable.*
- *Le pouvoir est mauvais. Il est peut-être nécessaire, mais il demeure mauvais. Je pense qu'il vaut mieux ne pas en parler.*
- *La dernière chose dont les conseillers ont besoin, c'est de plus de pouvoir. Ne leur mettez pas de nouvelles idées en tête!*

Malheureusement, ces déclarations - et d'autres du même genre - renferment certains accents de vérité. Il n'est pas nécessaire de chercher longtemps pour trouver des exemples d'abus de pouvoir de la part d'élus municipaux, ni de mauvaise utilisation de l'autorité dont ils sont investis. Nous serions naïfs de penser que personne ne souhaite se faire élire dans le but de s'enrichir ou de régler certains comptes sur le plan politique. Or, la corruption qui sévit à l'échelle municipale constitue peut-être la forme d'abus de pouvoir la plus odieuse qui soit, car elle est dirigée contre des concitoyens, presque des voisins immédiats. L'abus de pouvoir prend une forme plus impersonnelle lorsqu'il s'exerce à l'échelle nationale, les visages des concitoyens devenant plus flous, et leur traits, moins faciles à reconnaître.

Nous savons tous qu'il vous est possible d'abuser du pouvoir rattaché à votre poste de conseiller municipal. C'est l'envers de la médaille. N'oublions pas, cependant, que toute médaille a aussi son beau côté: le pouvoir que vous détenez en vertu de l'autorité qui vous est conférée comme élu municipal constitue également la plus grande source d'« énergie latente » dont vous puissiez disposer pour servir la collectivité. Vous aurez peut-être remarqué que nous avons utilisé le mot « autorité » pour décrire la base de votre pouvoir. Pour certains, il n'y a pas de différence entre l'autorité et le pouvoir. Nous ne sommes pas de cet avis, et nous prendrons même quelques instants pour faire ressortir des distinctions importantes, à nos yeux, entre les deux termes.

L'autorité désigne le cadre législatif qui régit toutes les mesures que vous prenez, de concert avec les autres conseillers, pour servir la collectivité. Elle reflète également le système mis en place pour promouvoir les valeurs de cette collectivité. L'autorité correspond à l'autorisation légitimement conférée au conseil municipal de diriger certaines activités et d'utiliser certaines ressources afin d'atteindre les objectifs de la collectivité. Comme conseiller municipal, l'autorité dont vous êtes investi constitue votre source légitime, ou officielle, de pouvoir, mais ce n'est pas la seule source de pouvoir que vous pouvez utiliser pour mener à bien différents projets.

Le pouvoir est un sujet qui fascine depuis toujours les politiciens et les universitaires. Or, depuis que les politiciens et d'autres membres de la société font l'expérience de diverses formes de pouvoir, les universitaires tentent pour leur part de catégoriser les bases de ce pouvoir. Voyons ensemble la classification établie par French et Raven, qui nous semble très valable. Les catégories définies par ces deux auteurs sont reprises ci-dessous du point de vue du pouvoir que vous détenez vous-même comme conseiller municipal.

1. Le pouvoir de **récompense** - Certaines personnes estiment que vous êtes en mesure d'accorder des récompenses: promotions, faveurs, reconnaissance officielle, accès à diverses ressources, etc.
2. Le pouvoir de **coercition** - On vous croit aussi capable de punir, c'est-à-dire de faire souffrir, de réprimander, de rétrograder ou de retirer des privilèges.
3. Le pouvoir de la **légitimité** - Votre fonction officielle de conseiller vous confère le droit d'exercer une certaine forme de pouvoir sur les autres.
4. Le pouvoir de **référence** - On vous reconnaît un charisme et des qualités personnelles suscitant, entre autres, le respect, l'obéissance et la loyauté.
5. Le pouvoir d'**expert** - Certaines personnes sont persuadées que vous possédez des connaissances ou des compétences particulières qui font de vous un expert.
6. Le pouvoir de l'**information** - Certaines personnes sont d'avis que vous détenez des renseignements importants à leurs yeux, ou que vous avez accès à de tels renseignements. (2)

Nous jugeons utile d'ajouter à la classification de French et Raven deux autres sources de pouvoir qui, selon nous, correspondent aussi à la réalité des conseillers municipaux.

7. Le pouvoir des **relations** - Certaines personnes pensent que, comme conseiller, vous entretenez des relations avec des personnes importantes ou influentes.
8. Le pouvoir de **synergie** - Ce pouvoir résulte de votre capacité de combiner au moins deux sources distinctes de pouvoir, chacune d'elles ne permettant peut-être pas de susciter, à elle seule, les résultats souhaités.

Examinons maintenant plus à fond ces diverses sources de pouvoir qui sont à votre disposition. Les trois premières (la récompense, la coercition et la légitimité) se rattachent à vos fonctions officielles. Elles vous sont automatiquement conférées lorsque vous êtes élu au conseil municipal. La récompense, la coercition et la légitimité vous permettent d'influencer le comportement de nombreuses personnes, malgré la résistance que celles-ci peuvent vous opposer. Vous détenez là un réel pouvoir!

Pour ce qui est des quatre sources de pouvoir suivantes (l'information, le charisme, l'expertise et les relations), vous ne pouvez y recourir que si elles vous sont reconnues par d'autres personnes. Par exemple, vous pouvez avoir la conviction d'être un expert dans un domaine donné, mais, si personne d'autre ne partage cette conviction, il vous sera très difficile de profiter de cette source de pouvoir. Par contre, si vous parvenez à convaincre d'autres personnes de votre expertise, vous pourrez exercer sur elles une certaine forme de pouvoir. Il en va de même des autres sources de pouvoir. Ainsi, vous pouvez posséder de nombreuses « relations », mais celles-ci ne vous conféreront du pouvoir que si des liens étroits vous unissent aux personnes visées et si celles-ci acceptent que vous vous prévaliez de ces liens pour mener à bien différents projets.

La dernière source de pouvoir, la synergie, tient à votre capacité d'imaginer diverses façons de combiner vos autres sources de pouvoir afin d'atteindre les résultats que vous recherchez. Bien sûr, une fois ces combinaisons imaginées, vous devez aussi être en mesure de les réaliser concrètement.

***En ajoutant des toiles d'araignée les unes aux autres, on peut emprisonner un lion**
- Proverbe éthiopien*

Pouvoir individuel ou collectif?

La question du pouvoir peut également être examinée selon le degré d'autonomie dont vous disposez: êtes-vous en mesure d'exercer seul ce pouvoir, ou uniquement à l'intérieur d'un groupe? Nous avons déjà abordé le sujet, du moins en partie, dans notre étude du pouvoir qui vous est conféré comme élaborateur de politiques. Bien que tout conseiller soit investi d'un pouvoir législatif, il est rare qu'il puisse s'en prévaloir à titre individuel. Nous savons pertinemment, par contre, que cela n'est pas nécessairement le cas du maire ou d'autres personnes possédant, en vertu de leurs fonctions, un pouvoir législatif personnel. Toutefois, aux fins du présent exposé, nous ne nous intéresserons qu'aux sources de pouvoir qui vous sont conférées à titre de membre d'un plus grand groupe.

En règle générale, votre capacité de récompenser ou de punir des individus ou des groupes (pouvoir de récompense ou de coercition), ou encore d'utiliser, en toute légitimité, le pouvoir rattaché à votre fonction de conseiller est pratiquement inexistante ou, du moins, considérablement réduite du fait que vous la partagez avec les autres membres du conseil municipal. Votre véritable pouvoir auprès de vos pairs ne réside donc pas dans la récompense, la coercition ou la légitimité, mais bien dans les autres sources de pouvoir que nous avons déjà

décrites. Par exemple, si d'autres conseillers admirent vos qualités personnelles au point où ils auront tendance non seulement à être d'accord avec vous, mais aussi à se ranger de votre côté tors d'un vote, votre pouvoir personnel s'en trouve considérablement renforcé.

Il en va de même de l'expertise. Si vos collègues savent pertinemment que votre connaissance d'un sujet précis est beaucoup plus vaste que la leur, ils peuvent s'en remettre à votre jugement lorsque des décisions collectives doivent être prises dans ce domaine. Vous augmentez ainsi votre pouvoir d'intervention. Toutefois, vous ne devez pas tenir un tel pouvoir pour acquis. Nous avons tous été témoins de situations où des experts n'étaient écoutés de personne, soit parce qu'ils étaient généralement antipathiques, soit parce qu'ils avaient perdu leur crédibilité, pour une raison ou une autre.

Le pouvoir rattaché à l'information et aux relations est plus difficile à évaluer lorsqu'il s'exerce au sein d'un groupe. Si vous êtes seul à posséder une information et que vous utilisez celle-ci judicieusement et au moment opportun, cela peut vous conférer une influence (un pouvoir) considérable sur vos pairs à l'occasion d'un vote. L'un des auteurs du présent cahier à vécu, comme directeur des services municipaux, une expérience qui en témoigne. Dans la municipalité où il travaillait, le conseil municipal était sur le point de reconduire une entente très lucrative en matière d'utilisation d'eau avec une fonderie locale, en se fondant sur des critères assez douteux. Lorsqu'il a informé les conseillers que la fonderie utilisait illégalement, depuis un certain nombre d'années, du matériel appartenant à la municipalité (et d'ailleurs compris dans la nouvelle entente), cette information a effectivement incité les conseillers à voter contre la prolongation de l'entente. (Nous pourrions ajouter qu'elle a, aussi, bien failli entraîner le congédiement du directeur des services municipaux, le propriétaire de la fonderie possédant un « pouvoir de relations » supérieur au sien auprès des conseillers...)

Le pouvoir de synergie s'avère plus prometteur et plus efficace que ne le pensent la majorité des gens. Souvent, un conseil municipal ne peut s'appuyer sur sa seule autorité légale pour réaliser des projets complexes ou mettre en place certains services pouvant soulever de la controverse ou des problèmes épineux. En pareilles circonstances, les conseillers ont avantage à passer systématiquement en revue toutes les sources de pouvoir qui sont à leur disposition, afin de déterminer comment ils pourraient éventuellement combiner certaines d'entre elles de manière à obtenir les résultats escomptés.

Ironiquement, le pouvoir d'un simple conseiller peut changer du tout au tout lorsque les autres conseillers sont également divisés sur une question donnée et qu'il se retrouve en quelque sorte au centre du conflit, sans s'être engagé envers l'un ou l'autre groupe. Ce conseiller pourrait ne pas être particulièrement « puissant » en raison de ses qualités personnelles. Or, les personnes qui occupent une telle position stratégique ont la possibilité d'exercer - et exercent effectivement - un immense pouvoir qu'elles ne détiendraient pas autrement. Une fois de plus, nous tirerons de notre expérience personnelle un exemple illustrant cette affirmation.

L'un des auteurs demeure dans une petite municipalité où un certain nombre de citoyens ont manœuvré habilement pour prendre le contrôle de la commission scolaire locale, notamment parce qu'ils étaient mécontents de l'augmentation des taxes scolaires. En fait, ces citoyens ont réussi à faire élire cinq commissaires grâce à un vote postal de dernière minute. La commission scolaire étant dirigée par neuf personnes, les cinq nouveaux commissaires se sont ainsi assurés d'une position majoritaire ou, autrement dit, d'une influence déterminante sur les votes et le choix des questions à débattre. Cette victoire, bien réelle, a cependant été de courte durée. L'un des commissaires nouvellement élus s'est découvert de nombreuses affinités avec les anciens commissaires et a décidé de se ranger de leur côté. En agissant ainsi, il a anéanti tout le succès remporté par ses anciens alliés, et ceux qui les appuyaient, dans cette élection âprement contestée en vue du contrôle du système scolaire. Voilà un éloquent exemple de pouvoir!

Avant de poursuivre notre analyse, nous aimerions vous offrir la possibilité de vous remémorer certaines situations où vous avez été en mesure d'exercer une forme ou une autre de pouvoir, que ce soit au sein du conseil ou à l'extérieur de celui-ci.

Réflexion personnelle

Rappelez-vous une ou deux situations où vous vous êtes déjà senti particulièrement « puissant » comme conseiller. Quelles étaient ces situations? Selon vous, quel type de pouvoir exerciez-vous? Quelles ont été les conséquences de votre utilisation de cette source de pouvoir? Si vous pouviez revivre la ou les situations évoquées, feriez-vous certaines choses différemment? Le cas échéant, que changeriez-vous, et pourquoi?

Songez maintenant à une situation où vous avez éprouvé un sentiment d' « impuissance ». Quelle était cette situation? Pourquoi vous êtes-vous senti impuissant? Qui détenait alors le pouvoir? D'après vous, quelle était la source de ce pouvoir? S'il vous était possible de revivre cette situation, comment pourriez-vous agir de façon différente pour accroître votre influence?

Propos variés sur le pouvoir

1. **Comment se fait-il que les élus municipaux, qui sont pourtant investis d'un immense pouvoir officiel, aient autant de difficulté à réaliser différents projets?** Cette situation n'est-elle pas exaspérante? Elle pourrait être attribuable, entre autres, à la perception (ou n'est-ce pas plutôt un mythe?) selon laquelle le pouvoir est véritablement inhérent au poste ou aux fonctions de conseiller municipal. « La charte de la ville m'autorise à prendre telle et telle mesure, mais, lorsque j'exerce ce pouvoir qui m'est conféré, j'obtiens rarement les résultats escomptés », déclare un conseiller frustré. Serait-il possible que ceux qui sont privés de tout pouvoir officiel refusent d'accepter que les détenteurs de pouvoir se perçoivent eux-mêmes comme des personnes « puissantes »? Dans son livre au ton provocateur intitulé *Powers of the Weak*, Elizabeth Janeway affirme que « le recours ordonné au scepticisme constitue la première source de pouvoir des faibles. » Effectivement, ces personnes commencent à détenir une forme de pouvoir lorsqu'elles rejettent les prétentions des détenteurs de pouvoir.

Dans la Grèce antique, il y a plus de deux mille ans, Démosthène tenait le discours suivant à ses concitoyens:

Il est une sauvegarde naturelle, commune à tous les sages, et qu'ils portent en eux-mêmes, une sauvegarde avantageuse et salutaire à tout le monde. Quelle est cette sauvegarde? La défiance. Portez-la toujours avec vous.

Ces propos sont peut-être un peu exagérés, mais ils nous éclairent sur le dilemme devant lequel sont placés de nombreux élus municipaux lorsque règne un climat de méfiance. Les personnes défavorisées sur le plan économique et qui, en outre, sont privées de tout pouvoir politique possèdent une très grande aptitude à douter de tout ce qui vient de l'hôtel de ville: surtout s'il s'agit de politiques officielles. Cette méfiance ou ce scepticisme naturel est souvent entièrement justifié, et c'est d'ailleurs l'un des principaux obstacles à la gestion efficace de l'administration municipale.

2. **Le pouvoir est souvent perçu comme un « phénomène descendant », réservé aux personnes détenant une forme quelconque d'autorité. En réalité, le pouvoir s'exerce dans toutes les directions.** De nombreuses personnes aspirant à un « poste conférant du pouvoir » peuvent recevoir une bonne leçon d'humilité lorsqu'elles prennent conscience que leur pouvoir dépend, dans une large mesure, de la volonté d'autres personnes de croire en elles. Par contre, pour le conseiller soucieux de bien servir ses concitoyens, il devrait être rassurant d'apprendre qu'il existe, un peu partout, diverses possibilités de conférer du pouvoir à ceux qu'il représente.
3. **Les rapports de pouvoir ne sont pas statiques. Au contraire, ils évoluent et doivent être constamment renégo-ciés.** Le fait d'être élu au conseil municipal ne signifie pas que le conseiller n'a plus besoin de garder contact avec ses électeurs. En fait, le besoin d'entretenir avec eux des rapports suivis, et de renégocier sans cesse ces rapports, peut être plus grand que jamais. Lorsque vous entrez en fonction, ce n'est pas de cette « fonction » que vous tirez votre pouvoir; celui-ci réside plutôt dans votre capacité de susciter la confiance de ceux qui vous permettent d'utiliser efficacement votre pouvoir officiel, ainsi que de nouer avec eux des relations étroites.
4. **Souvent, l'absence de pouvoir se fait davantage sentir au sein des administrations municipales que l'exercice du pouvoir.** Les organismes élus se montrent parfois réactifs, plutôt que proactifs, devant les changements rapides qui surviennent, bien que certains d'entre eux soient prévisibles.
5. **Lorsqu'aucun pouvoir n'est exercé par les autorités, les citoyens et les collectivités sont à la merci de leur environnement.** Si les personnes élues pour diriger une municipalité renoncent à assurer cette direction, les citoyens se sentent vulnérables et, souvent, ils ont aussi l'impression d'avoir été trahis. Le pouvoir est une chose curieuse, en ce sens que, parfois, son absence se fait davantage sentir que sa présence.

6. **Pour cette raison, il est peut-être préférable de combler les « vides » en matière de pouvoir, et de gérer les mesures prises à cette fin, que de susciter des « surplus de pouvoir ».** Selon une approche bien connue en résolution de problèmes, il est plus efficace de supprimer les facteurs qui nuisent à la résolution d'un problème que d'intensifier les forces devant conduire à une solution. L'exercice du pouvoir obéit peut-être aux mêmes règles.
7. **On peut en conclure que l'exercice du pouvoir par les élus municipaux est un processus d'interaction et de collaboration, impliquant une négociation constante entre ceux qui ont le sentiment de détenir du pouvoir et ceux qui sont persuadés de leur impuissance.** Cette négociation vise, en partie, à convaincre les élus qu'ils exercent leur pouvoir de façon acceptable, dans le cadre d'une relation qui sanctionne et valide tout à la fois l'utilisation de ce pouvoir.
8. **Partager le pouvoir ne signifie pas renoncer à celui-ci.** Certaines personnes s'imaginent que le pouvoir s'apparente à un jeu à somme nulle au, en d'autres mots, qu'il existe une quantité précise de pouvoir à exercer. Elles pensent que si elles délèguent leur pouvoir à quelqu'un, au si elle le perdent dans le cadre d'une négociation, elles n'en auront plus. À ce jeu, elles seraient perdantes Or, le pouvoir ressemble plutôt à l'amour: on ne le perd pas en le partageant avec quelqu'un; au contraire, on le renforce probablement.

Le pouvoir et les fonctionnaires municipaux

Nous nous sommes principalement intéressés jusqu'ici aux relations que vous entretenez avec vos électeurs et la collectivité dans son ensemble. C'est principalement autour de ces relations que s'articule votre travail de représentant élu. Toutefois, il existe d'autres rapports que vous ne devez absolument pas négliger, comme conseiller, en ce qui a trait à l'exercice de votre pouvoir et de votre autorité. Nous voulons parler ici de vos rapports avec les gestionnaires et les fonctionnaires de l'administration municipale. Le pouvoir que vous détenez comme élu municipal (votre capacité de mener à bien différents projets) vous est conféré par la population au moment des élections, mais votre capacité d'exercer efficacement ce pouvoir dépend, en bonne partie, des personnes qui travaillent pour vous au pour les différents services de la municipalité.

Il arrive trop souvent que des politiques soient établies sans que l'administration municipale dispose des ressources nécessaires pour gérer et appliquer les mesures qui en découlent. De nombreuses municipalités accusent des faiblesses à cet égard. Elles ne possèdent pas les connaissances et les compétences administratives, techniques ou professionnelles requises pour donner suite aux politiques et aux budgets établis par le conseil municipal. Trop souvent, également, les gestionnaires et les fonctionnaires n'ont ni le pouvoir, ni l'autorité voulus pour réaliser les tâches qui leur sont confiées. Il existe de nombreuses stratégies auxquelles vous pouvez recourir afin d'accroître l'efficacité de l'administration municipale, mais nous nous contenterons de traiter ici des interventions qui se rattachent directement à votre rôle de détenteur de pouvoir.

Bon nombre des observations que nous avons formulées au sujet du pouvoir en général, et plus précisément de l'exercice de celui-ci au sein de la collectivité, s'appliquent également aux rapports que vous entretenez avec les fonctionnaires municipaux. La récompense, la coercition et la légitimité constituent trois sources de pouvoir auxquelles vous pouvez recourir, et elles ne devraient pas être trop vite écartées dans toute relation entre un supérieur et un subalterne. Par ailleurs, vos propres subalternes ne sont pas eux-mêmes dénués de pouvoir. Examinons rapidement quelques-unes de leurs sources de pouvoir:

1. Les fonctionnaires possèdent souvent une expérience et des compétences difficiles à remplacer.
2. Ils détiennent des renseignements précis au sujet de l'administration, de son fonctionnement et de la collectivité qui sont d'une aide inestimable pour la mise en œuvre des programmes et des services municipaux.
3. S'ils ont le sentiment que vous abusez de votre pouvoir, ils sont très bien placés pour mobiliser tout un réseau d'amis et d'alliés susceptibles de faire obstacle au conseil municipal.
4. Ils disposent d'un large éventail de moyens pour neutraliser ou détourner les bonnes intentions que reflètent les programmes et les services mis en place par le conseil municipal.

Quand le destin veut que tu sois enclume, prends patience; lorsque tu es marleau, frappe
- Proverbe arabe

Établissement d'un partenariat efficace

Les relations de travail entre les conseillers et les fonctionnaires municipaux devraient être considérées comme un partenariat fondé sur l'interdépendance. Vous avez besoin les uns des autres pour accomplir efficacement votre travail, et vos objectifs devraient être sensiblement les mêmes. Il peut arriver que des désaccords ou des conflits surviennent entre vous, mais ils devraient être réglés dans un climat de confiance et de respect mutuels. Les conseils ci-dessous

vous aideront à faire en sorte que ce « partenariat dans l'exercice du pouvoir » que vous formez, à titre de composantes indissociables de l'administration municipale, demeure harmonieux et fructueux.

1. D'abord et avant tout, vous devez doter les fonctionnaires des pouvoirs nécessaires pour réaliser ce que vous attendez d'eux. Trop souvent, les élus municipaux ne confèrent aucune autorité fonctionnelle à leurs employés, et ils les empêchent aussi de s'exprimer librement. Lorsque les fonctionnaires ne disposent pas de l'autonomie et des ressources voulues pour prendre des décisions courantes et s'acquitter des fonctions et responsabilités qui leur incombent, l'efficacité de l'administration municipale s'en trouve considérablement réduite.
2. Veillez à ce que les voies de communication demeurent ouvertes entre vous et vos employés. Essayez de réduire les « surprises » au minimum, de part et d'autre.
3. Mettez l'accent sur les objectifs visés par les programmes et les services municipaux, et soyez direct dans vos rapports avec les fonctionnaires. Ceux-ci doivent savoir à quoi s'en tenir à votre égard, de même que ce que vous attendez d'eux. Rien ne nuit autant à l'efficacité de l'administration municipale que l'absence de directives claires et le manque d'uniformité dans la façon dont ces directives sont transmises.
4. Soyez conscient que les mesures de coercition suscitent de la résistance et des représailles. Dans un cas comme dans l'autre, on tente de déstabiliser ou de rééquilibrer le rapport de pouvoir, mais on y parvient rarement.
5. Encore une fois, il est important de préciser que ceux qui partagent leur pouvoir ne renoncent pas nécessairement à celui-ci. Les conseillers semblent généralement peu disposés à partager avec d'autres - et en particulier ceux qui travaillent pour eux - le pouvoir que leur confère la confiance du public.

Le pouvoir est un sujet complexe. Dès qu'il est abordé dans la formation des élus municipaux, les discussions se chargent d'émotions et les participants commencent à douter d'eux-mêmes. Selon l'une des citations les plus célèbres sur le pouvoir, de John Dalberg, « le pouvoir a tendance à corrompre, et le pouvoir absolu corrompt de façon absolue. » Ce dont nous devons nous rappeler au sujet du pouvoir, nous le trouvons dans le commentaire suivant de Disraeli: « Tout pouvoir repose sur la confiance, et nous sommes responsables de son utilisation. Tout provient du peuple, et c'est pour lui que tout doit exister. »

Points à retenir

- De tous les rôles joués par le conseiller municipal, c'est celui de détenteur de pouvoir qui se prête le plus à des abus de toutes sortes.
- C'est aussi le rôle qui peut s'avérer le plus efficace pour susciter des changements au sein de la collectivité.
- Enfin, ce rôle est le plus complexe à gérer, à la fois individuellement et collectivement.
- L'autorité désigne le cadre législatif, ou la base de pouvoir, qui régit toutes les mesures prises par le conseiller municipal pour servir la collectivité.
- Le conseiller dispose de nombreuses sources de pouvoir pour réaliser un large éventail d'activités.
- La meilleure façon pour le conseiller d'exercer son pouvoir, c'est d'éviter de l'utiliser pour son profit personnel, et de l'orienter plutôt de manière à accroître le pouvoir global du conseil municipal pour mieux représenter la collectivité.
- Le pouvoir n'est pas uniquement un « phénomène descendant »; il s'exerce dans toutes les directions.
- Le pouvoir est dynamique; il résulte de négociations constantes entre ceux qui ont le sentiment d'être puissants et ceux qui croient ne détenir aucun pouvoir.
- Il est plus important de combler les « vides » en matière de pouvoir au sein de la collectivité que de susciter des « surplus » de pouvoir.
- Il est tout aussi important de gérer les relations de pouvoir avec les fonctionnaires municipaux qu'avec les membres de la collectivité. Toutefois, c'est peut-être un peu moins intéressant.
- Dans toute relation de pouvoir, il importe de s'assurer en premier lieu que l'autre partie possède une certaine forme de pouvoir.

- Partager le pouvoir ne signifie pas renoncer à celui-ci. Telle devrait être la devise première de tout détenteur de pouvoir.

Renvois

1. WEBER, Max. *Theory of Social and Economic Organization* (traduit de l'allemand par A.M. Henderson et T. Parsons), New York, Oxford University Press, 1947, p. 152.
2. FRENCH, J.R.B. Jr et B. RAVEN. « The bases of social power », Dorwin Cartwright (ed.), *Studies in Social Power*, Ann Arbor (Michigan), University of Michigan, 1959, p. 155-164.
3. JANEWAY, Elizabeth. *Powers of the Weak*, New York, Alfred A. Knopf, 1960, p. 157-167.

PRATIQUES CANADIENNES

Les besoins de formation des élus locaux varient selon les fonctions et les responsabilités assumées par chacune des municipalités. Néanmoins, certains besoins se rencontrent partout. La situation des municipalités du Québec, province francophone du Canada, est proposée ici en exemple. Il convient toutefois de mentionner que les responsabilités des municipalités canadiennes peuvent varier suivant les provinces, étant donné que les municipalités relèvent des gouvernements provinciaux.

La municipalité québécoise avait autrefois pour rôle d'offrir des services de base aux propriétaires afin d'améliorer la qualité de vie de l'ensemble de la population. Par suite de l'évolution des dernières décennies, elle offre désormais, directement à tous les citoyens, une plus grande diversité de biens et de services. Afin de toujours mieux représenter ses concitoyens et de se montrer à la hauteur de la tâche complexe qu'il est chargé d'accomplir, l'élu municipal doit consacrer de plus en plus de temps à ses fonctions publiques. Il est appelé à jouer un rôle plus actif dans différents secteurs de l'économie locale. Il doit être bien outillé et informé afin de mieux servir ses concitoyens; il ressent donc, de plus en plus, le besoin de parfaire sa formation.

La qualité de la formation offerte aux élus municipaux revêt une importance particulière au sein de l'**Union des municipalités du Québec** (UMQ). Cet organisme s'est associé à des partenaires du secteur privé afin d'assurer l'excellence de la formation, et collabore étroitement avec eux à la préparation et à la présentation des cours. Le secteur privé s'implique bénévolement dans ces activités. Des critères précis permettent de retenir les meilleurs formateurs. L'expertise du secteur privé, jointe à la connaissance qu'a l'UMQ des besoins des élus municipaux en matière de formation, répond aux exigences de plus en plus grandes de ces derniers.

L'élu assume différents rôles et s'acquitte de plusieurs responsabilités au sein de sa municipalité. Il doit être en mesure d'exercer de façon judicieuse le pouvoir que lui a conféré la population.

L'UMQ propose aux élus municipaux deux cours qui traitent de l'exercice du pouvoir. Le premier, intitulé *Le fonctionnement du conseil municipal*, présente l'ensemble des rôles et des responsabilités d'ordre politique, légal et administratif au sein du conseil municipal. Le deuxième, *L'élu (e), ... et les conflits d'intérêts*, prévient les élus municipaux des risques de conflits d'intérêts auxquels les expose l'exercice du pouvoir.

Le pouvoir et l'élu

Le politicien municipal est un agent de changement pour sa collectivité. Le gouvernement municipal étant le plus proche du citoyen, les choix et les décisions du conseil ont un effet que la population perçoit presque immédiatement. L'élu municipal doit prendre conscience du pouvoir qu'il détient pour l'utiliser au meilleur de sa connaissance. Le cours *Le fonctionnement du conseil municipal* présente certaines facettes de ce pouvoir.

L'élu municipal est constamment sollicité par différents intervenants de sa collectivité. Les demandes sont diversifiées: les citoyens d'un quartier désirent qu'il règle leur problème; des industriels veulent s'établir sur le territoire de la municipalité pour y réaliser un projet de développement; quelqu'un souhaite obtenir une simple information. Le conseil municipal doit réagir à ces demandes en tenant compte des orientations de la municipalité.

L'élu a un rôle d'administrateur politique. C'est lui qui détermine quelles demandes doivent être traitées par l'administration municipale. Il est donc appelé à faire un choix stratégique, selon les orientations de sa municipalité et la capacité de la fonction publique de répondre aux demandes. Par contre, l'élu ne doit pas outrepasser son rôle en intervenant directement dans la gestion des demandes. Il doit plutôt se limiter à planifier, à déléguer et surtout à communiquer pour s'assurer que les choses avancent comme prévu. L'administration municipale exécute les décisions du conseil, et la structure administrative est un puissant outil d'intervention.

L' élu détient un pouvoir politique: il prend des décisions et choisit des orientations pour la collectivité. Cependant, le conseil exerce un pouvoir collégial. c'est-à-dire qu'à l'exception du maire, qui possède des pouvoirs spécifiques, aucun membre du conseil ne peut décider seul, au nom de la municipalité, des actions à accomplir, des dépenses à faire et des objectifs à atteindre. Les décisions se prennent à la majorité des membres du conseil.

Le pouvoir législatif du conseil municipal réside dans sa faculté de réglementer les matières relevant de la compétence de la municipalité. La réglementation adoptée par le conseil oriente généralement les actions futures de la municipalité. Pour réagir à une situation ponctuelle, le conseil procède par voie de résolution.

L' élu municipal ne détient pas de pouvoir judiciaire. Le fonctionnement de la société Québécoise et du droit qui la régit veut que le pouvoir judiciaire soit indépendant, libre de toute influence politique.

Le pouvoir et les conflits d'intérêts

Le pouvoir que lui confèrent ses fonctions publiques peut amener l' élu municipal à se mettre en situation de conflit d'intérêts. Le cours intitulé *L' élu(e) ... et les conflits d'intérêts* présente divers cas de conflits d'intérêts et d'abus de confiance interdits par la législation Québécoise.

Le conseil municipal est le palier de gouvernement le plus accessible pour la population. Par ailleurs, plus le gouvernement est près du citoyen, plus les risques de conflit d'intérêts sont élevés. Par « conflit d'intérêts », on entend la rencontre d'intérêts qui s'opposent. Lorsque l' élu, dans le processus de prise de décision, est influencé par son intérêt personnel, la position qu'il adopte peut être contraire au bien de la municipalité. Pour éviter cette situation, l' élu doit éliminer toute possibilité de conflit d'intérêts.

La législation québécoise oblige l' élu à faire une déclaration d'intérêts pécuniaires, de manière à assurer la transparence dans la gestion de la municipalité. L' élu ne peut prendre part aux décisions du conseil relativement aux matières où il a un intérêt pécuniaire, direct ou indirect. La législation québécoise prohibe également certains actes qui relèvent de la corruption, de la malversation ou d'autres inconduites.

Certaines municipalités se dotent d'un code d'éthique. Celui-ci vise essentiellement à empêcher toute situation susceptible de nuire à l'intérêt de la municipalité et des citoyens. Il contribue au bon fonctionnement de l'administration municipale en favorisant la transparence et l'information du citoyen. De plus, en éliminant des situations de conflits, il protège la réputation des élus. Un tel code d'éthique peut également être utile pour le fonctionnaire municipal, qui lui aussi est parfois confronté à des situations problématiques.

Le code d'éthique peut prescrire des règles de conduite bien précises pour les cas où l'intérêt personnel des élus et de leurs proches est en cause dans les décisions du conseil. Il est fondé sur les sept principes suivants, auxquels les élus doivent se conformer:

- éviter de se placer dans une situation où leur intérêt personnel entre en conflit avec les devoirs de leurs fonctions;
- s'abstenir de détenir un contrat avec la municipalité;
- s'abstenir de solliciter, d'accepter ou de recevoir un avantage contre une prise de position, une intervention ou un service;
- s'abstenir d'utiliser, dans leur intérêt personnel, des informations qui ne sont pas communiquées au public;
- s'abstenir d'utiliser des ressources de la municipalité à des fins autres que celles auxquelles elles sont destinées;
- rendre publics les faits et les situations susceptibles de mettre en conflit leur intérêt personnel et les devoirs de leurs fonctions;
- respecter les prescriptions législatives et administratives s'appliquant au processus de prise de décision.

Conclusion

Lorsque les élus municipaux se servent de leur pouvoir pour assurer le bon fonctionnement de la municipalité ou pour faire avancer des projets qui profitent à la collectivité, ils suscitent la confiance de la population. Par contre, s'ils sont tentés d'utiliser leur pouvoir à des fins personnelles, ils mettent en danger le bon fonctionnement de la municipalité et l'intérêt de la collectivité. La formation des élus municipaux permet de les sensibiliser à ces situations et de leur donner les outils voulus pour utiliser leur pouvoir à bon escient.

PARTIE II

Atelier

VUE D'ENSEMBLE

Raison d'être

Le mot « pouvoir » possède une connotation négative dans de nombreuses langues et de nombreuses cultures. Il en est peut-être ainsi parce que les gens sont naturellement portés à associer le pouvoir à des actes répréhensibles: la corruption, la manipulation, la coercition, etc. En fait, le pouvoir n'est ni bon, ni mauvais; ce qui est bon ou mauvais, ce sont les intentions ou les actions de ceux qui l'exercent. Le pouvoir est en outre nécessaire; sans lui, rien de valable ne serait réalisé par qui que ce soit. Les conseillers qui disposent de diverses formes de pouvoir et savent comment tirer le meilleur parti de chacune d'elles sont en mesure de répondre efficacement aux besoins de leurs concitoyens.

Le présent atelier vise à sensibiliser les participants aux nombreuses sources de pouvoir auxquelles ils peuvent recourir dans l'exercice de leurs fonctions. Il leur fournira, entre autres, la possibilité de s'interroger sur les sources de pouvoir qu'ils utilisent le plus souvent, ainsi que d'apprendre comment créer et entretenir des relations de pouvoir plus efficaces avec tous ceux qui les aident à réaliser un large éventail d'activités.

Sommaire

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

10.1 Exercice de mise en train: Le conseil municipal puissant

Les participants discutent brièvement du sens des mots « puissant » et « pouvoir », lorsqu'ils se rapportent au conseil municipal de la ville où se tient l'atelier. Les conseillers siégeant à ce conseil et ceux venant d'autres municipalités échangent leurs points de vue à ce sujet. (30 minutes)

10.2 Exercice: Schéma des relations de pouvoir

Chaque participant se remémore une situation critique qu'il a vécue comme conseiller municipal. Il remplit un schéma faisant état des membres de la collectivité dont le conseil a tenu compte, ou aurait dû tenir compte, dans les mesures prises pour faire face à cette situation, puis il détermine si chacune de ces « relations de pouvoir » était positive ou négative. Enfin, les participants discutent des schémas en petits groupes. (60 à 75 minutes)

10.3 Présentation du formateur

Vous animez une courte présentation sur le rôle de détenteur de pouvoir joué par le conseiller municipal. Inspirez-vous des renseignements contenus dans l'exposé théorique qui précède pour expliquer la différence entre l'autorité et le pouvoir, ainsi que pour décrire les huit sources de pouvoir dont disposent les conseillers. Traitez également de la question des relations de pouvoir, en insistant surtout sur celles qui s'établissent entre l' élu municipal et les membres de la collectivité. (30 minutes)

10.4 Exercice: Renforcement du pouvoir personnel

Les participants remplissent un questionnaire sur les sources de pouvoir auxquelles ils ont accès comme conseillers municipaux. Chacun d'eux détermine celles qu'il aimerait renforcer afin d'accroître l'efficacité de leur conseil municipal. (60 minutes)

10.5 Exercice: Incidents critiques liés à l'exercice du pouvoir

Les participants discutent de neuf incidents critiques liés à l'exercice du pouvoir et déterminent la ou les sources de pouvoir utilisées dans chaque cas. (45 minutes)

10.6 Exercice de transfert des connaissances

Les participants réfléchissent à ce qu'ils entendent faire, une fois retournés dans leur milieu de travail, pour appliquer les connaissances acquises pendant l'atelier sur l'utilisation efficace de leur pouvoir. Ils partagent ensuite le fruit de leurs réflexions. Encouragez-les à prendre des engagements personnels à l'égard du changement. (30 à 45 minutes)

10.1 Exercice de mise en train: LE CONSEIL MUNICIPAL PUISSANT

Durée: 30 minutes

Objectif

Le présent exercice vise à susciter des réactions spontanées aux mots « puissant » et « pouvoir », lorsque ceux-ci se rapportent à un conseil municipal. Il permet également d'engager une discussion animée entre les participants.

Déroulement

Amorcez l'atelier par une déclaration (voir l'encadré ci-dessous), suivie de trois questions. Invitez les participants à répondre à chacune de ces questions.

Ce matin, pendant que j'étais en route pour venir à l'atelier, j'ai entendu quelqu'un dire que, dans cette ville, le conseil municipal est très puissant

Questions

1. Quelles réactions suscite chez vous le mot « pouvoir »?
2. Ceux d'entre vous qui siègent à un autre conseil municipal peuvent-ils me dire ce que cette personne entendait, d'après eux, par un conseil municipal « puissant »?
3. Comment ceux d'entre vous qui faites partie du conseil municipal en question interprètent-ils la remarque entendue?

10.2 Exercice: SCHÉMA DES RELATIONS DE POUVOIR

Durée: 60 à 75 minutes

Objectif

Le présent exercice vise à sensibiliser davantage les participants aux sources de pouvoir que compte la collectivité et dont ils tiennent compte, ou devraient tenir compte, dans la réalisation des objectifs du conseil municipal ou de la collectivité elle-même. Il leur fournit aussi la possibilité d'évaluer l'influence, positive, ou négative, de chacune de ces sources de pouvoir sur l'atteinte des objectifs visés.

Déroulement

Demandez aux participants de se remémorer une situation récente où leur conseil municipal a dû adopter une position officielle ou prendre une décision difficile, et peut-être même impopulaire, à laquelle ont été associés un grand nombre d'intervenants et de groupes d'intérêt au sein de la collectivité. Invitez-les à essayer de se rappeler le plus de détails possible au sujet de cette situation et de tous ceux qui y ont été associés.

Une fois cette situation évoquée avec précision, proposez aux participants de remplir le *Schéma des relations de pouvoir* qui apparaît à la page 29. Expliquez-leur qu'ils doivent placer le conseil municipal au centre du schéma, dans le cercle, puis indiquer dans les ovales le nom des intervenants et des groupes d'intérêt dont les besoins et les préoccupations ont été considérés par le conseil municipal, ou auraient du l'être. Suggérez-leur de placer les sources de pouvoir les plus influentes dans les ovales les plus rapprochées du conseil.

Lorsque tous les participants ont rempli leur schéma, demandez-leur de revenir sur celui-ci afin de caractériser l'influence de chacune des sources de pouvoir sur la situation qu'ils ont évoquée. Ils peuvent procéder de la façon suivante:

- + = Source de pouvoir positive
- = Source de pouvoir négative

Lorsque cette deuxième tâche est terminée, formez des petits groupes de trois à cinq participants et invitez ceux-ci à échanger leurs réactions et certains renseignements intéressants. Les questions suivantes pourraient leur être posées à cette fin:

1. Quel appui les groupes désignés comme des sources de pouvoir positives ont-ils fourni? Comment pourriez-vous obtenir une aide encore plus grande de leur part à l'avenir?
2. Comment les groupes désignés comme des sources de pouvoir négatives ont-ils contrecarré vos efforts? Que pourriez-vous faire pour réduire ou éliminer leur influence à l'avenir? Leur opposition pourrait-elle être transformée en appui? Le cas échéant, comment?
3. Quelles mesures pourriez-vous prendre afin de conférer à d'autres membres de la collectivité le pouvoir nécessaire pour appuyer dorénavant le conseil municipal?

10.3 PRÉSENTATION DU FORMATEUR

Durée: 30 minutes

Objectif

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

Déroulement

Préparez votre présentation à partir de l'exposé théorique qui précède sur le rôle de détenteur de pouvoir. Attachez-vous, entre autres, à l'expliquer la différence entre l'autorité et le pouvoir, ainsi qu'à décrire les huit sources de pouvoir dont disposent les conseillers. Traitez également de la question des relations de pouvoir, en insistant surtout sur celles qui s'établissent entre l' élu municipal et les membres de la collectivité.

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

10.4 EXERCICE: RENFORCEMENT DU POUVOIR PERSONNEL

Durée: 60 minutes

Objectif

Comme l'a déjà expliqué l'un des auteurs du présent cahier dans une publication antérieure, le pouvoir peut être comparé à la pile de vêtements variés que transporte un marchand ambulant. Pour savoir si ces vêtements nous vont bien ou même s'ils nous font, nous devons les essayer. Aux six catégories de pouvoir répertoriées par French et Raven, nous en avons ajoutée nous-mêmes une septième. Les trois premières sources de pouvoir (la récompense, la coercition et la légitimité) sont inhérentes au détenteur du pouvoir et à sa capacité d'influencer le comportement d'autres personnes, malgré leur résistance. Les quatre dernières sources de pouvoir (l'expertise, l'information, le charisme et les relations) dépendent, en bonne partie, de la façon dont est perçu le détenteur de pouvoir.

Le présent exercice permet aux participants de prendre conscience des sources de pouvoir qui sont à leur disposition, de déterminer dans quelle mesure ils les utilisent déjà, ainsi que de choisir celles dont ils aimeraient faire un plus grand usage pour renforcer leur pouvoir personnel.

Déroulement

Remettez à chaque participant un exemplaire du *Questionnaire sur le renforcement de votre pouvoir personnel*. Lisez à haute voix les instructions apparaissant au début du questionnaire, pendant que les participants suivent, en silence, sur leur propre feuille. Invitez-les ensuite à remplir individuellement le questionnaire, ce qui ne devrait pas leur prendre plus de 15 minutes.

Une fois cette tâche réalisée, répartissez les participants en petits groupes de trois. Suggérez-leur de discuter de leurs réponses au questionnaire et d'échanger des suggestions sur les mesures à prendre afin d'utiliser plus efficacement les

sources de pouvoir retenues par chacun d'eux. Si le temps le permet, réunissez tous les participants et invitez certains d'entre eux à communiquer les idées intéressantes qu'ils ont recueillies grâce au présent exercice.

QUESTIONNAIRE SUR LE REFORCEMENT DU POUVOIR PERSONNEL

Instructions

À titre de conseiller municipal, chacun de vous à accès, à des degrés divers, à certaines sources de pouvoir susceptibles de l'aider à mieux accomplir son travail. Le présent questionnaire vous permettra de prendre conscience des sources de pouvoir qui sont à votre disposition et de déterminer dans quelle mesure vous aimeriez renforcer votre pouvoir personnel dans chacun de ces domaines. Pour chacune des sept sources de pouvoir répertoriées, faites un « X » dans la case appropriée.

		Dans quelle mesure voulez-vous renforcer cette source de pouvoir?		
		Dans une certaine mesure	Dans une très grande mesure	Je ne veux pas la renforcer
1.	POUVOIR DE RÉCOMPENSE. Certaines personnes estiment que je suis en mesure de leur accorder des récompenses: nominations, faveurs, reconnaissance officielle, accès à diverses ressources, etc.			
2.	POUVOIR DE COERCITION. Certaines personnes me croient capable de les punir: rétrogradation, congédiement, retrait de privilèges, etc.			
3.	POUVOIR LEGITIME. Ma fonction officielle de conseiller me confère le droit d'exercer du pouvoir et de l'influence sur les autres.			
4.	POUVOIR DE RÉFÉRENCE. On me reconnaît un charisme et des qualités personnelles donnant à penser que je suis digne de respect, d'obéissance et de loyauté.			
5.	POUVOIR D'EXPERT. Certaines personnes croient que je possède des connaissances ou des compétences particulières, qui pourraient les aider à réaliser plus efficacement diverses tâches.			
6.	POUVOIR DE L'INFORMATION. Certaines personnes sont d'avis que je détiens des renseignements importants à leurs yeux, au que j'ai accès à de tels renseignements.			
7.	POUVOIR DES RELATIONS. Certaines personnes estiment que je connais des gens importants au influents qui pourraient servir leurs intérêts.			

Examinez attentivement les réponses que vous venez de fournir. Puis essayez de déterminer dans quelle mesure vous aimeriez que d'autres personnes considèrent que vous possédez davantage de pouvoir dans un ou plusieurs des domaines susmentionnés. Si c'est le cas, quelles mesures pourriez-vous prendre afin d'accroître votre pouvoir et votre influence comme conseiller municipal?

- Indiquez ci-dessous les domaines (sources de pouvoir) dans lesquels vous souhaiteriez renforcer votre influence et votre pouvoir personnels comme conseiller.

- Décrivez ci-dessous une ou deux situations précises où vous voudriez disposer d'un plus grand pouvoir personnel.

- Vers qui votre influence et votre pouvoir accrus seraient-ils principalement dirigés? (Faites un crochet dans la ou les cases appropriées.)

D'autres conseillers: _____

Les fonctionnaires municipaux: _____

Des groupes communautaires: _____

D'autres personnes ou d'autres groupes: _____

4. Quelles mesures pourriez-vous prendre pour renforcer votre pouvoir personnel et atteindre ainsi vos objectifs?

10.5 Exercice: INCIDENTS CRITIQUES LIÉS À L'EXERCICE DU POUVOIR

Durée: 45 minutes

Objectif

Le présent exercice permet aux participants de s'exercer à reconnaître les sources de pouvoir qui interviennent dans plusieurs incidents survenant fréquemment au sein d'une collectivité.

Déroulement

Remettez à chacun des participants une copie des trois feuilles qui suivent, sur lesquelles sont décrits plusieurs incidents critiques liés à l'exercice du pouvoir. Invitez-les à prendre connaissance de ces incidents.

Répartissez ensuite les participants en petits groupes. Demandez-leur de discuter des incidents et de déterminer, pour chacun d'eux, le ou les types de pouvoir exercés. Cette information doit être notée dans l'espace prévu à cette fin.

Au bout d'une vingtaine de minutes, réunissez tous les groupes et demandez-leur de fournir un compte rendu de leurs discussions. Invitez les participants à comparer les résultats obtenus.

Neuf incidents critiques

Premier incident

Le district de Bwera a éprouvé le besoin de se doter d'un marché public afin d'accroître ses recettes. Bien que le personnel technique consulté ait recommandé que ce marché soit construit en plusieurs étapes et financé par le district lui-même, ce dernier ne possédait pas les fonds nécessaires à la réalisation du projet. Le conseil a donc décidé d'attribuer les emplacements du marché à des gens d'affaires et à des commerçants, afin que ceux-ci financent eux-mêmes les travaux de construction. Les « concessions » ainsi octroyées ont été remboursées sur une période de dix ans.

Type(s) de pouvoir:

Deuxième incident

Le conseil municipal a adopté un règlement n'autorisant la consommation d'alcool qu'entre 18 h et 22 h.

Type(s) de pouvoir:

Troisième incident

On a réussi à convaincre toutes les femmes adultes de verser 100 \$ US par année pour la construction d'un centre de formation professionnelle pour les femmes.

Type(s) de pouvoir:

Quatrième incident

Quelqu'un a eu l'idée de planter des arbres pour protéger l'environnement. C'est une école secondaire qui s'est chargée de planter ces arbres.

Type(s) de pouvoir:

Cinquième incident

Le conseil a créé un fonds renouvelable pour inciter des femmes à se lancer en affaires.

Type(s) de pouvoir:

Sixième incident

Après leur élection, l'année dernière, deux nouveaux conseillers ont découvert que des fonds appartenant au conseil étaient fréquemment détournés avec l'assentiment de conseillers plus anciens. Ils ont demandé qu'un groupe de travail soit chargé d'étudier les transactions financières au sein de la municipalité. Lorsque la population a eu vent de ce projet, le conseil a été forcé de former le groupe de travail et d'autoriser la tenue de l'enquête.

Type(s) de pouvoir:

Septième incident

Le conseil est parvenu à résoudre le problème posé par le nombre trop élevé d'animaux broutant le long des principales routes de la municipalité, en adoptant un règlement qui interdit cette pratique et prévoit une amende de 5000 \$ US, au plus 60 p. 100 sur une période d'un an.

Type(s) de pouvoir:

Huitième incident

Un conseiller s'est donné pour mission de convaincre tous les conseils municipaux du district de donner ou d'acheter un terrain à l'intention des femmes dans les zones commerciales.

Type(s) de pouvoir:

Neuvième incident

Un conseiller est parvenu à convaincre le directeur des finances de visiter plusieurs centres de soins de santé primaires, ce qui a joué un rôle déterminant dans la décision de ce dernier d'appuyer l'accroissement des crédits budgétaires affectés à ces centres.

10.6 EXERCICE DE TRANSFERT DES CONNAISSANCES

Durée: 30 à 45 minutes

Objectif

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

Un large fossé sépare la connaissance de la pratique

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

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

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

QUESTIONNAIRE SUR LE TRANSFERT DES CONNAISSANCES

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

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

1.

2.

3.

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

Obstacles	Mesures à prendre pour supprimer ou atténuer ces obstacles
1.	1.
2.	2.
3.	3.

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