

Le mandataire communal



Décideur



Le mandataire communal

Décideur

« Les gouvernements, aux échelons appropriés (...) devraient : faciliter la participation aux processus de prise de décisions concernant les programmes d'aide sociale des organisations locales, notamment des conseils d'anciens, des groupes de femmes, des groupes de jeunes, (...) ».

(Agenda Habitat, IV GPA – art. 124b)

Le contexte

**comme
décideur
dans
votre
com-
mune,
vous
pensez
être
plutôt :**

Un des rôles du mandataire communal est la prise de décision. Différents intervenants influent sur les décisions, comme la législation, les autorités supérieures, l'administration communale, les partis politiques, la pression de l'électorat, la position du mandataire (majorité-opposition),... Ces contraintes peuvent être source de tension puisque le décideur n'est pas entièrement libre.

Au conseil communal comme au collège des bourgmestre et échevins, le mandataire communal est, la plupart du temps, dépendant d'une décision de groupe, il ne décide pas seul, mais collégalement. Toutes les ressources du groupe (expériences, savoirs, ...) sont donc mises à profit et sont **interactives**. La prise de décision ne va pas toujours de soi. Des **rapports de force** peuvent se créer entre les différents acteurs du pouvoir communal. Il arrive, par exemple, que tel échevin prenne une décision qui soit annulée par le bourgmestre quelques jours plus tard, ou encore que des conflits entre les mandataires empêchent la prise d'une bonne décision, ...

Le décideur doit répondre aux attentes et aux besoins des citoyens et prendre des décisions dans l'intérêt général. Pour ce faire, il doit prendre en compte l'avis des citoyens, les intégrer à la décision.

La décision est un moyen et non une fin.

Dans le présent exposé théorique, nous traiterons des différentes étapes du processus décisionnel, de quelques techniques utilisées par les groupes appelés à prendre des décisions, des obstacles et mesures à prendre pour améliorer les compétences.

Etapes du processus

**c'est un
proces-
sus**

La prise de décision est un processus qui réunit les étapes suivantes :

- l'identification des facteurs qui constituent le problème à résoudre;
- l'analyse du problème (nature, ampleur, implications);
- la recherche et la comparaison de solutions;
- l'examen des conséquences suivant les solutions trouvées;
- le choix d'une solution qu'on croit être la plus adaptée pour répondre au problème ;
- la mise en oeuvre concrète de la décision.

Quelques-uns de ces aspects sont abordés ici.

1. Détermination des problèmes à résoudre

**êtes-vous
davan-
tage quel-
qu'un qui
« réagit »
ou qui
« saisit
les occa-
sions » ?**

Il n'est pas toujours facile de déterminer ou de cerner les problèmes à résoudre. La situation qui peut sembler problématique pour l'un ne le sera pas pour l'autre. Cette résolution de problèmes peut être associée à **la recherche d'occasion à exploiter (comportement proactif)**.

On peut, d'une part corriger certaines situations imparfaites, mais aussi, d'autre part, découvrir et saisir des occasions qui se présentent. Dans le deuxième cas cela soulève des interrogations et comporte toujours certains risques et une bonne part d'incertitude. Les problèmes, eux, ne sont susceptibles d'entraîner des risques que s'ils ne sont pas résolus.

Devant un problème, on cherche des solutions ; devant des occasions à exploiter, on cherche des retombées favorables.

Prise de conscience et vision

Eléments antérieurs à la reconnaissance et à la détermination des problèmes à résoudre, elles ne constituent pas une étape à proprement parler, mais plutôt une attitude ou une façon de percevoir la réalité.

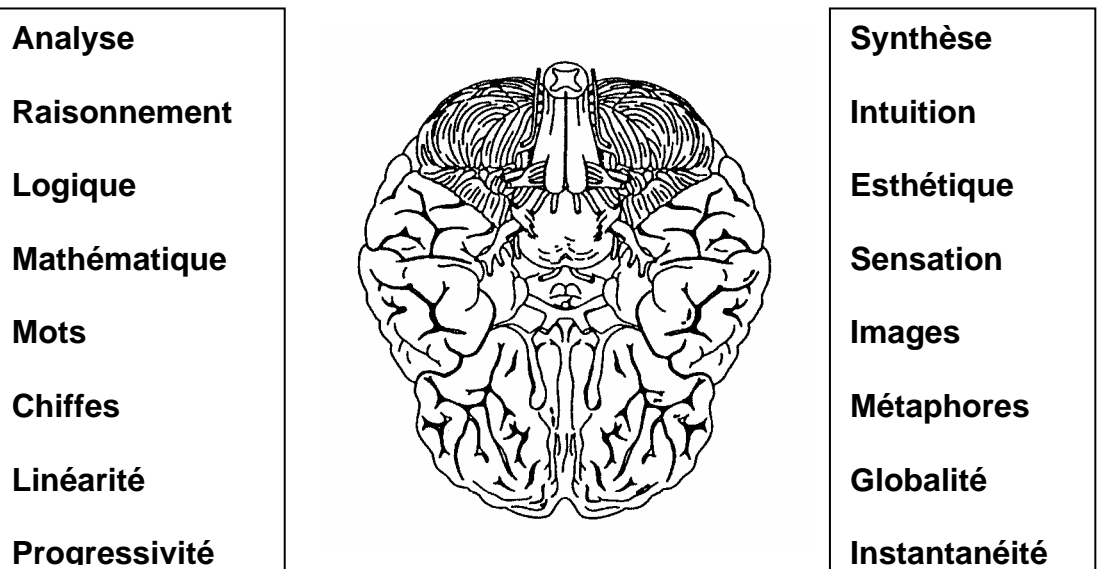
La **prise de conscience** consiste à percevoir les choses telles qu'elles sont. Elle porte à court terme sur des moyens tactiques et des objectifs précis. La **vision** envisage les choses telles qu'elles pourraient être, elle s'exerce à long terme, à des fins stratégiques.

intuition et raison

La prise de conscience est un processus mental avant tout rationnel, contrôlé par l'hémisphère gauche du cerveau. La vision fait davantage appel à l'intuition, qui trouve son origine dans l'hémisphère droit.

La vision et la prise de conscience définissent notre perception de la réalité. Elles sont à la base des décisions que nous prenons en vue de résoudre des problèmes et de profiter des occasions qui se présentent.

Les deux cerveaux



La créativité est le résultat du dialogue entre les deux « cerveaux »

Les décisions proactives sont fondées sur des conditions futures qui, parfois, ne sont pas entièrement maîtrisées. Les décisions réactives reposent sur des données et des indices actuels ou antérieurs.

2. Analyse du problème

symp- tôme ou problè- me ?

L'une des principales difficultés de la prise de décision en vue de résoudre des problèmes réside dans la tendance à faire disparaître les symptômes plutôt que le problème lui-même.

Un autre piège lié à la détermination des problèmes consiste à prendre une solution possible pour le problème lui-même.

vos
répon-
ses :

Vous devrez examiner les problèmes à résoudre sous tous les angles et vous poser de multiples questions :

- Quel problème essayez-vous de résoudre ?
- Pourquoi s'agit-il d'un problème ?
- Quels sont les individus ou les groupes touchés par ce problème ?
- Qui souhaite que le problème soit réglé ?
- Quelle est l'étendue du problème ?
- Touche-t-il un quartier ou est-il généralisé à l'ensemble de la commune ?
- Depuis quand et à quel moment le problème se manifeste-t-il ?
- Qu'arriverait-il si on ne faisait rien pour résoudre ce problème ?
- Quelles sont les forces qui nuisent au règlement du problème et quelles sont celles qui pourraient être mobilisées pour le résoudre ?

3. Qualité et acceptation

la
décision
soumise
à une
norme de
qualité

Deux facteurs peuvent vous guider dans la détermination de l'efficacité éventuelle d'une décision : la **qualité de cette décision** et son **acceptation par les personnes qu'elle touchera ou qui auront à la mettre à exécution**. Ces deux facteurs influent sur le résultat ultime de la démarche, dont on doit tenir compte dans la recherche d'une décision définitive. Un certain nombre d'éléments interviennent dans la qualité d'une décision, entre autres :

- **L'objectif visé.** La décision prise, ou l'option retenue, permettra-t-elle d'atteindre l'objectif visé, ou de résoudre le problème, de façon satisfaisante ?
- **La disponibilité des ressources.** Dispose-t-on des ressources nécessaires pour donner suite à la décision ?
- **Le choix du moment.** Le moment est-il bien choisi ?
- **La faisabilité.** La décision peut-elle être mise à exécution ? Il arrive parfois que, même si tous les critères fixés ont été respectés, il soit impossible d'appliquer la décision prise. La ou les raisons de cette impossibilité peuvent être totalement irrationnelles.
- **L'opportunité.** La décision est-elle opportune, compte tenu de l'objectif visé, ou du problème à résoudre ?

La qualité revêt une importance majeure dans différents secteurs. L'on donne à ce concept une signification précise liée à l'aptitude

GQT =

participation de tous les acteurs

des produits et des services, offerts par les entreprises, à satisfaire les besoins des utilisateurs. Les décisions relatives aux politiques, à l'affectation des ressources publiques peuvent être considérées comme des produits émanant de la commune. Il est utile d'envisager ce concept de la qualité dans le contexte de la **gestion de la qualité totale** (GQT) des produits.

Ce concept englobe les deux aspects suivants :

- la **conformité aux caractéristiques du produit** (la qualité suppose une absence relative de défauts);
- la **réponse aux attentes du consommateur** (la qualité se mesure au degré de satisfaction du consommateur à l'égard des caractéristiques du produit).

Il est difficile de satisfaire à ces deux exigences dans le secteur public. Mais elles constituent un excellent sujet de réflexion pour ceux qui s'efforcent d'améliorer la qualité des services rendus.

L'autre facteur à prendre en compte, pour juger de l'efficacité d'une décision, est l'acceptation de celle-ci par ceux qui auront à l'appliquer et ceux qui devront vivre avec ses conséquences. Il est important d'associer les personnes touchées au processus décisionnel, de prendre en compte l'opinion des citoyens, de les informer de la nature et de la raison d'être de la décision. La prise de décision peut s'appuyer sur les acteurs autres que les mandataires et ce depuis le début du processus. On peut faire appel à des experts, des habitants, ...

La qualité d'une décision constitue un facteur relativement objectif. L'acceptation, par contre, est un facteur plus subjectif qui implique un changement de comportement. Il arrive que ces deux facteurs s'opposent.

4. Conséquences

allocation de ressources limitées

Les conséquences peuvent être nombreuses et de différents ordres. Il est important de tenir compte des répercussions positives et négatives. Ces conséquences peuvent s'échelonner dans le temps. Les décisions peuvent avoir des retombées économiques, sociales, environnementales, culturelles ou politiques.

Il faut parfois tenir compte du "**coût de renonciation**" des **décisions**. Toute décision d'affecter des ressources limitées à un projet donné implique une décision de ne pas consacrer ces mêmes ressources à la réalisation d'un autre projet.

Prise de décision en groupe

le non-choix est un choix

Toute décision de groupe résulte d'une décision individuelle de chacun des membres de ce groupe. Ainsi, au sein d'un conseil communal, les conseillers qui s'abstiennent de voter sur certaines questions choisissent, en fait, de ne pas voter, ce qui constitue une décision délibérée de leur part.

Que faire devant une absence de décision qui, dans bien des cas, constitue une forme de décision ?

Les faux-fuyants et les retards constituent des techniques ou des réactions pour ne pas prendre de décision. Il arrive qu'il soit impossible de prendre une décision collective.

1. Types de décision¹

exemples vécus au sein de votre conseil :

- **La décision découlant d'une absence de réaction.** Une telle décision survient lorsque quelqu'un suggère une idée et que personne n'y donne suite. Par son silence, le groupe décide de ne pas appuyer l'idée ou la personne qui l'a formulée. Tout membre d'un groupe a déjà été victime d'une telle absence de réaction.
- **La décision fondée sur l'autorité officielle.** Les décisions de ce genre sont fréquentes, au sein d'un conseil communal, par exemple, lorsque le bourgmestre est "autorisé" à prendre certaines décisions au nom du groupe.
- **La décision imposée par une minorité.** Par exemple, lorsque des décisions sont prises sans laisser le temps de réfléchir. "Quelqu'un a-t-il une objection ? Non ? Très bien, nous pouvons poursuivre".
- **La décision selon la règle d'une majorité.** On procède à un vote et c'est la volonté de la majorité qui l'emporte. Cette méthode a comme désavantage fréquent de provoquer des divisions au sein des groupes et de faire en sorte que les personnes minoritaires n'aient aucun désir d'appuyer la décision de la majorité.

¹ Edgar Schein, Process consultation, Vol.I, Reading, Addison-Wesley Publishing Co, 1988, pp.69-74

- **La décision par consensus.** Bien qu'elle puisse exiger beaucoup de temps, la recherche d'un consensus est l'une des meilleures techniques décisionnelles qui soient, car elle fait en sorte que tous les membres d'un groupe soient d'accord d'appliquer les décisions collectives. Lorsqu'un groupe procède par consensus, les échanges entre les membres sont suffisamment ouverts et positifs pour que chacun d'eux ait le sentiment de pouvoir influencer les décisions collectives. Le consensus n'exige pas l'unanimité des voix. Des divergences d'opinion peuvent subsister entre certaines personnes, mais ces opinions divergentes sont connues de tous et leurs défenseurs sont prêts à se rallier à la décision définitive.
- **La décision unanime.** Tous les membres d'un groupe approuvent la ligne de conduite retenue.

Réflexion personnelle

Quelles ont été les conséquences liées au type de décision prise ? Pensez à votre pratique, vos expériences :

.....

2. La pensée de groupe

**quelles
 sont les
 caracté-
 ristiques
 de votre
 groupe ?**

Il arrive que les membres d'un groupe soient victimes de ce qu'on appelle la pensée de groupe. Cela se produit lorsque, au sein d'un groupe homogène, l'obtention d'un consensus devient une priorité majeure, au point où les membres du groupe ont de la difficulté à évaluer objectivement d'autres lignes de conduite possibles. Le groupe perd ainsi tout contact avec la réalité et fonctionne dans un monde clos.

Tous les groupes ne sont pas voués à la pensée de groupe. Un certain nombre de conditions structurelles favorisent ce phénomène :

- **La cohésion initiale du groupe de décideurs.** Inversement, un groupe constitué de personnes se connaissant peu, d'origines et de convictions diverses, ayant des intérêts distincts, y sera plus difficilement réceptif.
- **L'isolement du groupe.** Si des contacts fréquents sont maintenus avec l'extérieur (non-membres, autres acteurs,...) le groupe court moins de risques de se couper de la réalité.

avez-
vous déjà
vécu ces
situa-
tions ?

- **L'absence de cadre pour guider la réflexion.** Ce cadre peut être donné par un leader qui adopterait une attitude d'impartialité, ou par des méthodes plus formelles d'analyse et de synthèse.

La situation de décision elle-même joue un rôle important (situation de stress, crise,...). Le processus de la pensée de groupe est renforcé lorsque le groupe est dans une situation peu favorable surtout s'il a montré auparavant une certaine inefficacité dans des situations comparables.

Les symptômes de la pensée de groupe :

- **L'illusion d'invulnérabilité.** Sentiment d'être à l'abri de toute menace et de disposer d'un pouvoir considérable, optimisme exagéré.
- **La rationalisation collective.** Les membres du groupe construisent un discours apparemment très rationnel décourageant toute remise en cause des données et hypothèses de bases.
- **L'illusion du bon droit.**
- **La perception caricaturale de l'opposition.** L'opposition est perçue de manière stéréotypée. Le groupe minimise l'utilité de la négociation.
- **La pression sur les déviants.** Des pressions sont exercées sur les membres du groupe qui doivent se conformer aux positions du groupe.
- **L'autocensure.** Les membres minimisent leurs doutes ou objections.
- **L'illusion de l'unanimité.**
- **L'apparition spontanée de "gardiens".** Certains membres s'attribuent un rôle de protection du groupe et filtrent ou censurent les informations remettant en cause les décisions du groupe.

Le recours aux commissions, comités, groupes de travail, et autres personnes extérieures peut être une façon de n'être pas influencé par la pensée de groupe.

Quelques obstacles

Voici dix obstacles que vous devrez tenter de surmonter pour parvenir à une bonne prise de décision²

² Russo and Schoemaker, « Decision traps », New York, Simon and Schuster, 1990, pp.xvi-xvii

votre avis :

- **La précipitation.** Ne passez pas aux conclusions sans réflexion préalable sur ce qui se fait et sur les conséquences.
- **Les oeilères.** Ne négligez aucune option.
- **L'absence de circonspection.** Tentez de parvenir à définir le problème. Soyez le moins possible influencé par les autres.
- **La confiance exagérée dans son propre jugement.**
- **Les raccourcis imprudents.** Ne vous fiez pas aux renseignements les plus faciles à obtenir.
- **Les ripostes impulsives.**
- **L'échec collectif.** Ne pensez pas que le groupe prendra forcément la bonne décision.
- **Le mauvais usage de la rétroaction.** Sachez écouter et/ou interpréter le mieux possible ce que les autres ont à dire.
- **L'oubli du passé.** N'oubliez pas d'analyser les résultats d'efforts antérieurs.
- **La non-évaluation de son propre processus décisionnel.** Prendre toujours le temps de réfléchir à l'efficacité de la façon dont se prennent les décisions, à la manière dont vous prenez vos décisions.

Réflexions personnelles

Comment les décisions sont-elles prises par votre collègue et par votre conseil?

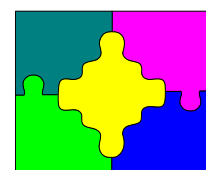
.....
.....
.....

Pensez-vous que le processus mis en place permet de prendre de bonnes décisions ?

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

Quelles seraient les mesures à prendre pour améliorer vos prises de décision ?

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



Pratiques wallonnes

notes personnelles

Lorsque le mandataire communal doit prendre une décision d'intérêt communal, adaptée aux besoins, il peut s'appuyer sur l'avis des principaux intéressés : les habitants.

Cette aide à la décision, ou participation de la population, pour qu'elle soit effective et productive, implique une réelle volonté du pouvoir politique de l'instaurer et de bien la gérer. Celle-ci ne doit être ni imposée, ni passive, mais interactive. Véritable outil de démocratie, elle sert aussi bien les mandataires que les habitants. C'est cet aspect-là de la prise de décision que nous illustrons ici.

Lorsqu'elle est initiée par le pouvoir, on la définit comme participation institutionnelle.

Attitudes des pouvoirs publics

notes personnelles

Il existe différentes attitudes des pouvoirs publics concernant la participation des habitants (in Habitat et Participation, asbl, *La participation des habitants à la gestion communale*, juin 1997) :

- attitude négative (méfiance quant aux compétences des habitants, peur de perdre son pouvoir, manque de représentativité des habitants, résistance au changement, peur d'une manipulation du parti majoritaire, le coût, ne pas en voir la nécessité, ...)
- minimaliste (communication limitée, petite enquête, ...);
- positive

Avis des habitants

notes personnelles

Demander l'avis des habitants, dans le cadre d'une aide à la décision, implique, entre autres :

que l'on permette à toutes les catégories, sociales, culturelles, politiques et autres d'habitants (enfants/adultes, exclus, non-belges, jeunes/âgés,...) de s'exprimer. Les divers interlocuteurs doivent être reconnus, leurs différences et leur autonomie acceptées. La participation proposée ou imposée ne peut avoir pour but d'intégrer tous les habitants, les participants, au système social dominant.

Les pratiques sociales individuelles ou collectives non institutionnelles sont aussi intéressantes et fortes d'expériences. Le pouvoir politique doit accepter la possibilité de conflit et de déléguer une parcelle de son pouvoir, voire d'être remis en cause.

Il n'est pas toujours facile de bien communiquer avec tous (chaque catégorie d'habitant a son propre vocabulaire, sa façon de penser), certaines règles sont à respecter. Dans certain cas, on peut faire appel à des personnes extérieures qui servent de relais, de traducteurs, pour laisser la possibilité aux habitants de s'exprimer dans leur langage et ne pas imposer une langue administrative incompréhensible par certains.

Un bon exemple d'implication de tous les intéressés est l'action entreprise par les autorités communales d'Oupeye dans le cadre d'une politique de gestion des déchets.

En 1997, la commune d'Oupeye lança un plan communal de prévention des déchets. Les initiatives prises repose sur la participation de la population.

La première phase concerne la sensibilisation de la population. Pour ce faire, des groupes de bénévoles ont été créés, chapeauté par *le groupe de coordination* (échevin de l'environnement, éco-conseil, partenaires extérieurs). Il y a *le groupe des écoles* qui est composé des directeurs de toutes les écoles; *le groupe de sensibilisation* qui rassemble des habitants qui font des propositions et s'investissent concrètement dans diverses actions; *le groupe des guides composteurs* qui conseillent les Oupéens; *les groupes des services communaux*, administratif et technique et *le groupe des commerçants*.

Qu'une information de qualité, objective, complète et compréhensible voyage dans les deux sens, du mandataire vers l'habitant et inversement.

Diverses façons existent pour communiquer soit directement soit par intermédiaire avec ses concitoyens.

Par exemples :

- Par l'intermédiaire des **commissions et conseils consultatifs** dans lesquels siègent des habitants.

Les articles 120 et 121 bis de la Nouvelle Loi Communale permettent aux communes de créer des commissions et des conseils consultatifs qui rendent des avis sur les affaires communales. Les commissions ont pour mission de préparer les discussions lors des séances du conseil communal et sont composées des représentants des différents groupes qui composent le conseil communal.

Quant au conseil consultatif, le conseil communal en fixe la composition en fonction des missions et peut dans certains cas, rendre sa consultation obligatoire. Il s'occupe de divers secteurs comme la jeunesse, la famille, le logement,...

**notes
person-
nelles**

- Par l'intermédiaire de personnes-relais issues de certains services comme **le médiateur, l'éco-conseil**, et autres qui servent de relais, parfois de traducteur.
- Par la **consultation populaire** sur divers sujets comme l'aménagement de places, la problématique des déchets ménagers, l'implantation d'un incinérateur, le lieu de construction d'une salle polyvalente, ...
Mais il ne faut pas que celle-ci soit un alibi pour les mandataires afin de faire passer certains points de leur programme. On sait que lorsque l'on demande, sans délivrer une information objective, à ses concitoyens s'ils sont d'accord qu'une décharge, ou qu'un incinérateur soit implanté à côté de chez eux, on connaît d'avance la réponse (phénomène NIMBY).

Obstacles à la prise d'une bonne décision

**notes
person-
nelles**

Excepté dans certains cas jugés urgents (émeutes, attroupements hostiles,...) où le bourgmestre peut prendre des mesures sans consultation préalable, rares sont les cas où la participation des habitants est impossible.

Certaines décisions, prises sans l'avis des habitants sont très mal perçues par ces derniers et donc difficile à faire accepter (par exemples : la destruction d'édifice faisant partie du patrimoine communal, la taxe sur les antennes paraboliques, ..).

Voici quelques exemple d'obstacles pouvant survenir.

- **Obstacles concernant la participation³** :
Sur la plan collectif : le pouvoir conservateur, ne pas vouloir donner toute l'information, ne pas accepter l'autonomie de chacun, l'absence d'implication.
Sur le plan personnel : les blocages de type émotionnels, sociaux, individuels, et autres.
- **Les conflits de compétences entre le conseil communal et le collège des bourgmestres et échevins** concernant, par exemple, les procédures en matière d'aménagement du territoire, ou encore lorsqu'ils ne sont pas sur la même « longueur d'onde ».

³ Séminaire de Edouard Limbos, « La participation », éd. ESF, France, 1986

La participation utile à tous

notes person- nelles

L'aide à la décision, par l'intermédiaire de la participation des habitants, est un outil de citoyenneté, qui demande du temps, un investissement à long terme et représente un certain coût. Elle est utile aussi bien pour les mandataires que pour les habitants.

Pour les habitants, elle les responsabilise, elle permet l'accès à la compréhension du fonctionnement des institutions politiques et instaure une certaine capacité d'action.

Pour les mandataires, outre le fait qu'elle améliore la qualité des débats du conseil et du collège, elle accroît leur compréhension de la réalité et ce dans un intérêt collectif.

Exercice d'auto-évaluation

Etude de cas : un nouveau supermarché à « Longimet »

En janvier 1997, le conseil d'administration d'une grande chaîne de supermarché décidait de s'étendre et de construire un nouveau magasin aux alentours de Longimet⁴, petite commune rurale. Quelques représentants de ce conseil d'administration, dont un des membres siège au collège des bourgmestres et échevins de Longimet, organisèrent une réunion avec les principaux leaders de la majorité communale dont le bourgmestre.

Après discussions, le bourgmestre, dont l'habitude mise en place veut qu'il soit le principal décideur, proposa de réaffecter un ancien site inoccupé aux portes de la commune. De plus, quelques personnes habitants la commune, définis comme "des marginaux" l'avaient déjà approché pour lui faire part d'un autre projet sur le même site, mais moins alléchant politiquement.

La majorité communale estimait pouvoir organiser cette reconversion sans trop de problèmes pour la faire accepter par les habitants puisqu'elle aurait des retombées économiques (emplois, venues d'habitants d'autres communes,...) pour la commune. Les politiciens au pouvoir pensaient qu'indirectement les habitants en seraient reconnaissants à la majorité en place.

Avant de lancer les procédures légales (permis, enquêtes,...), fin '97, l'opinion générale fut informée par une source anonyme (un échevin) du projet de la majorité communale. La plupart des habitants considéraient le projet comme inéluctable, puisqu'il venait "d'en haut".

Mais, spontanément, un petit comité de défense (commerçants, agriculteurs,...) s'est constitué et a étudié le problème qui risquait de modifier sensiblement la vie de la commune (bruit, circulation accrue,...).

Le comité a présenté un contre-projet alternatif, pour le site désaffecté, basé sur la production de légumes et l'élevage de volailles. Malgré quelques dissensions au sein du comité, ce dernier a réussi à rallier la majeure partie de la population et à faire accepter par les autorités communales le fait d'effectuer une consultation populaire sur le projet.

Le conseil communal décida de tenir compte de l'avis de la population, quel qu'il soit. Mi '98, les résultats tombent : 80 % de la population refuse d'accueillir le supermarché et lui préfère le projet alternatif.

⁴ Le nom de la commune est fictif

Questions

- ***Pouvez-vous décrire la situation et les acteurs ?***

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

- ***Qu'est-ce qui a influencé les divers choix ?***

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

- ***Qu'est-ce qui relève du contexte légal, de la pensée de groupe, de la décision seule ?***

.....
contexte légal :

.....
.....

.....
pensée de groupe :

.....
.....

.....
décision seule :

.....
.....

.....