

Le mandataire communal



Elaborateur de politiques



Le mandataire communal

Elaborateur de politiques

« Ce sont les autorités locales et les autres parties intéressées, au niveau local, qui sont en première ligne pour tenter d'atteindre les objectifs fixés par Habitat II. »

(Agenda Habitat, IV GPA - art. 56)

Le contexte

selon
votre
pratique,
être
élabo-
rateur de
politique,
cela
signifie :

A titre d'élaborateur de politiques, **le mandataire communal est appelé à établir des objectifs, à analyser des solutions et à définir des stratégies pour assurer le bien-être actuel et futur des habitants de sa commune.**

Les politiques se décident lors de l'élaboration du budget, des accords de majorité, ...

Elles concernent tout ce qui est d'intérêt communal¹ : l'aménagement du territoire communal; les affaires sociales, l'environnement, l'amélioration des services et du contact avec la population, ...

Elles sont aussi dépendantes d'intervenants extérieurs comme le cadre législatif, les autorités supérieures, les partis politiques et autres, ...

Les avis, voire la participation des habitants et des agents communaux peuvent aussi avoir une influence sur l'élaboration de politiques.

Les décisions prises en ce qui concernent les affaires communales découlent de ces politiques.

Le présent exposé théorique propose, entre autres, une définition élémentaire du terme politique, et aborde les différences qui existent entre les politiques, les objectifs et les stratégies.

¹ L'article 117 de la NLC donne comme attribution au conseil communal de régler tout ce qui est d'intérêt communal. Cette notion n'est pas définie précisément, ce qui permet aux communes de s'occuper, non seulement de tout ce que la loi leur confère, mais aussi de tout ce que la loi ne leur interdit pas et n'attribue pas à un autre pouvoir.

Définition

quelle
maîtrise
avez-
vous sur
cette
élabo-
ration
dans
votre
com-
mune ?

Le mot politique possède de nombreuses significations. Il peut désigner :

- Une position philosophique ou idéologique
- Un plan ou l'expression d'une orientation future
- Une ligne de conduite actuelle
- Des propositions précises
- Une façon d'annoncer des décisions
- Une décision résultant de négociations entre deux ou plusieurs parties
- Une déclaration d'intention
- Une réalité involontaire qui n'a jamais été décidée ou annoncée officiellement par quiconque, y compris ceux qui sont censés avoir pour rôle de formuler des politiques.

On a souvent l'impression que les politiques résultent d'une prise de décision délibérée de la part d'organismes ayant analysé à fond toutes les conditions entourant une situation donnée, ainsi que les diverses façons possibles d'améliorer cette situation. En réalité, le processus conduisant à l'établissement de politiques est très complexe.

L'élaboration de politiques n'est pas toujours une activité productive, et elle n'est pas, non plus, toujours appréciée de ceux qu'elle vise à servir.

Les élaborateurs de politiques n'ont pas tous de nobles intentions, et les politiques ne sont pas toutes orientées vers l'avenir. De plus, il n'y pas qu'une politique, mais des politiques qui diffèrent selon l'appartenance à tel parti ; aux intérêts à défendre ;... Malgré tout, l'élaboration de politiques est au coeur du travail des mandataires communaux. Elles sont les rouages de la gestion des affaires publiques.

Elaboration proactive

Il incombe aux mandataires communaux d'élaborer les politiques qui régissent la collectivité dans l'intérêt général. Mais, certains freins existent comme les forces extérieures, les fonctionnaires qui n'appliquent pas une politique décidée par les mandataires, ...

Adopter des positions que n'approuvent pas bon nombre d'habitants n'est pas non plus facile.

**selon
vous,
l'intérêt
général,
c'est...**

Le mandataire peut dénoncer les vieilles traditions et concevoir de nouvelles approches pour répondre aux besoins et aux aspirations des différents groupes de citoyens qui composent la commune.

L'accroissement des problèmes au sein de la collectivité et la compression des ressources communales traditionnelles obligent les élus à se doter de nouvelles approches pour servir leurs concitoyens et répondre à leurs attentes.

Dans cette optique, les politiques deviennent des instruments permettant aux gouvernements de définir les nouvelles orientations nécessaires pour relever les défis qui se font jour et résoudre les problèmes qui résistent aux solutions traditionnelles.

L'élaboration de politiques peut s'avérer un outil des plus efficaces pour régler des problèmes existants et empêcher que d'autres problèmes ne surviennent.

Elles permettent aussi à différents groupes de citoyens d'examiner les options mises en avant par leurs représentants élus.

Objectifs, politiques et stratégies

**s'engager
publique-
ment**

L'élaboration de politiques permet de façonner l'avenir de la collectivité et de donner la priorité aux programmes et aux services qui profitent davantage à la population.

Les politiques obligent les autorités à s'engager publiquement à l'égard des principaux problèmes de la collectivité.

Il est important pour l'élaboration de nouvelles politiques de prendre conscience de ce qui devrait être fait pour accroître le bien-être des habitants. Ensuite de discerner ce qui peut, effectivement, être réalisé. Et enfin, de sensibiliser, faire connaître sa position et les mesures à prendre au sujet des problèmes observés.

La pression de l'opinion publique peut également jouer un rôle important.

Bien que sujets à interprétations différentes, voici les définitions, non exhaustives, de quelques-uns des termes associés au processus d'élaboration de politiques.

1. Les objectifs

quels
sont vos
objec-
tifs ?

Les objectifs décrivent une situation future souhaitée, qui mérite un engagement et des efforts soutenus de la part de la collectivité. Les objectifs réunissent les caractéristiques suivantes :

1. Ils reflètent les intentions fondamentales de la collectivité.
2. Ils sont axés sur des résultats à atteindre, plutôt que sur la simple exécution de tâches ou de travaux.
3. Ils exigent un investissement majeur en matière de ressources humaines et matérielles.

comment
connaître
le futur
souhai-
table ?

L'établissement d'objectifs est un processus qui consiste à décider des mesures à prendre pour répondre à des besoins et réaliser une vision de l'avenir.

Les critères d'un bon objectif

Souvent on utilise indifféremment les termes d'objectifs, de cibles ou de buts pour indiquer simplement le point vers lequel tendent les efforts.

des
objectifs
pour
atteindre
un but

En pratique, un but est plus général qu'un objectif. Il s'agit le plus souvent d'une condition future à laquelle on aspire (appliquée le plus souvent par plusieurs partenaires différents pas nécessairement d'accord sur le fond), et qui s'inscrit dans le cadre d'un plan à long terme pouvant s'étendre sur deux ou trois ans. On peut très souvent l'exprimer en termes soit quantitatifs, soit qualitatifs.

Un objectif, par contre, constitue un résultat désiré spécifique. sa portée est plus étroite que celle d'un but, et il est à plus court terme (environ 6 mois à 1 an).

L'objectif doit non seulement être défini en commun, mais il est également très important que certains critères soient respectés si l'on veut qu'il constitue un outil efficace au niveau du contrôle et de la motivation.

SMART =

Il doit être **Spécifique** de façon à minimiser toute confusion sur sa signification. Il doit être **Mesurable** et **Accessible**. Il doit tendre vers un **Résultat** et non simplement vers une démarche. Enfin, il doit être défini dans le **Temps**, car autrement il ne sera pas possible d'établir un contrôle. On résume ces critères sous la formule :

SMART : spécifique - mesurable - accessible - résultat - temps.

2. Les politiques

Les politiques sont des positions officielles adoptées par le conseil communal afin de faciliter la réalisation de ses objectifs. Ce sont aussi des déclarations d'intention, puisqu'elles traduisent les mesures que la commune entend prendre. Ce sont des mesures délibérées, de la part de personnes chargées de prendre des décisions, en vue d'obtenir des résultats précis. Les politiques légitiment les objectifs visés. Elles donnent lieu à l'élaboration de stratégies

3. Les stratégies

**solutions
de
rechange**

Elles constituent les moyens utilisés afin d'atteindre les objectifs fixés et de mettre en oeuvre les politiques. **Elles devraient comporter un large éventail de solutions de rechange pour mener à bien des programmes et des projets.**

Elles visent aussi à convaincre l'électorat, à mettre en difficulté les autres partis, etc.

Quelques intervenants

**établir un
dialogue
avec
ceux
pour qui
sont
élaborées
ces
politiques**

Remarque : nous parlons ici d'intervenants internes à la commune. Bien qu'il incombe aux représentants élus par la population de définir les politiques communales, l'établissement d'un dialogue au sujet de ces politiques et la participation à leur élaboration devraient toucher un grand nombre d'intervenants dont les trois principaux sont les mandataires, les agents communaux et les habitants.

En premier lieu, **le mandataire communal** joue un rôle actif (différent selon son appartenance à la majorité ou à l'opposition) puisque c'est lui qui négocie et qui décide des nouvelles politiques à mettre en place.

Des suggestions en matière de politiques peuvent être formulées par **les habitants** ayant réfléchi à un problème donné ou à une situation préoccupante touchant l'ensemble de la collectivité. Lorsque les idées proviennent d'une seule source, il faut s'assurer de la pertinence de celles-ci.

Les avis des commissions, conseils consultatifs, associations où siègent des habitants, et la consultation populaire, peuvent aussi être à la source de nouvelles politiques.

**démocra-
tique et
efficace**

Les agents communaux constituent une source évidente de données en vue de l'établissement de politiques. Ils sont bien placés (expérience et connaissance) pour proposer des façons d'améliorer les pratiques actuelles ou susciter la mise en place de nouveaux programmes. Mais ils peuvent également constituer un frein, une source d'inertie.

Les politiques ne sont efficaces que dans la mesure où elles bénéficient de l'appui des personnes à qui elles s'appliqueront.

Par conséquent, les différents représentants des habitants ainsi que des agents communaux pourraient prendre part aux dialogues qui s'engagent relativement aux politiques. Les habitants sont de bonnes sources d'information pour déterminer si les politiques proposées sont fondées sur la réalité et si elles sont acceptables pour les citoyens, lorsque les étapes de la mise en oeuvre arriveront.

Pour l'adoption de toute nouvelle politique il faut se poser les questions suivantes :

- Qui appuiera ces politiques et pourquoi ?
- Qui s'opposera à ces politiques et pourquoi ?

Réflexions personnelles

Quelle est la dernière politique (y en a-t-il eu une ?) adoptée par le conseil communal de votre commune ? Qui en a eu l'initiative ?

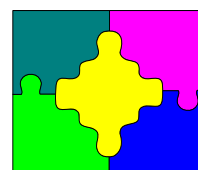
.....
.....

A qui la majorité des politiques sont-elles attribuables dans votre commune ?

.....
.....

Quelles mesures pourriez-vous prendre afin d'améliorer votre façon d'élaborer des politiques ?

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



Un exemple d'élaboration concertée de politiques : les opérations de développement rural en Wallonie

notes person- nelles

A la suite des opérations de rénovation rurale, la Région wallonne subventionne aujourd'hui les opérations de développement rural menées à l'initiative des communes. Il s'agit, au sens du décret du 6 juin 1991, d'un ensemble coordonné d'actions de développement, d'aménagement et de réaménagement entreprises ou conduites en milieu rural par une commune, dans le but de sa revitalisation et de sa restauration, dans le respect de ses caractères propres, et de manière à améliorer les conditions de vie de ses habitants au point de vue économique, social et culturel.

Pour obtenir un subventionnement en développement rural, la commune doit suivre une procédure précise qui comporte une phase importante de consultation de la population avant d'aboutir à la rédaction d'un Programme Communal de Développement Rural définissant les objectifs poursuivis, ainsi que la stratégie et l'articulation des projets à mener pour y arriver. La commune se fait généralement assister par deux types d'organisme pour mener cette démarche : un organisme accompagnant le processus participatif (la Fondation Rurale de Wallonie s'est spécialisée dans cette mission d'animation), et un auteur de programme, au profil d'analyste, qui synthétise et met en forme le diagnostic et les propositions.

La procédure organisée par le décret relatif au développement rural peut être qualifiée de **participation ascendante** : elle vise à faire émerger de la population des projets répondant à ses propres besoins. Rappelons les différentes étapes de cette procédure :

- Le conseil communal décide de mener l'opération et de faire éventuellement appel à un organisme d'accompagnement pour l'assister dans sa tâche.
- L'organisme d'accompagnement (ou à défaut la commune), organise la phase préparatoire de participation des habitants : séances d'information des habitants sur ce qu'est une opération de développement rural, séances de consultation de la population, par thème et par village, création de groupes de travail par thème ou par projet.
- Les groupes de travail vont présenter des propositions issues de la base.

- La Commission Locale de Développement Rural, présidée par le bourgmestre et composée de représentants des diverses fractions de la commune et des groupes de travail, va ensuite procéder à une synthèse et une mise en ordre des propositions pour dresser le cadre d'un projet de programme.
- Sur cette base, le conseil communal donne des instructions à un auteur de programme pour qu'il rédige le document.
- L'auteur de programme propose un avant-projet.
- Le conseil communal adopte le projet.

Ce qui est remarquable dans ce processus est que **la population est associée dès le départ dans la conception du programme de développement rural**. On ne lui demande pas son avis sur des propositions élaborées préalablement par les mandataires politiques ou un bureau d'études, on vise une élaboration conjointe du programme dès le départ.

Néanmoins, tout n'est pas idéal pour autant : **un des défis du processus est d'articuler au mieux la démarche d'analyse et de participation**. Or l'analyste intervient souvent tardivement et est chargé de mettre en forme un ensemble de projets élaborés en dehors de lui. On remarque fréquemment un défaut de cohérence entre le diagnostic et les projets, et entre les projets qui ne semblent pas faire partie d'une stratégie globale. Comment articuler au mieux analyse et participation des habitants à chaque étape de la démarche : diagnostic, définition d'objectifs, mise en oeuvre d'une stratégie, élaboration de projets.

Enfin, la position des mandataires politiques doit s'éprouver peu à peu. Ils conservent le pouvoir de décision, mais décident sur base d'un dialogue qui a eu le mérite de faire émerger diverses positions en présence.

De prime abord, la participation leur fait souvent peur : ils craignent l'émergence d'un contre-pouvoir, de conflits, de critiques ou de demandes impossibles à satisfaire. Mais, après l'intervention de professionnels spécialisés dans l'accompagnement d'un processus participatif et dans la gestion des conflits qui peuvent en découler, il arrive que les mandataires se prennent au jeu et comprennent les avantages d'une bonne information de la population et d'une participation de celle-ci aux décisions, **ils « exportent » la démarche participative dans d'autres secteurs de la vie communale, voire dans la préparation de leur programme électoral**.

La lutte contre l'exclusion sociale : 4 ans d'action-modèle à Charleroi dans le cadre du programme « Pauvreté III »

notes person- nelles

Dans le cadre du programme Pauvreté III, la ville de Charleroi a mis en place **une structure de réflexion, de concertation et d'élaboration de décisions particulière.**

Présidé par le bourgmestre, le comité directeur a joué un rôle décisionnel et stratégique fondamental, en lien avec divers groupes de pilotage.

Le comité directeur était constitué du C.P.A.S., responsable organisationnel, des responsables des groupes de pilotage, et également des conseillers en évaluation, des représentants de l'Union européenne, de la Fondation Roi Baudouin et de la Communauté française. C'est à son niveau que les grandes options d'action ont été prises, que les arbitrages financiers ont été opérés, que l'évaluation des projets a été débattue, sur avis et propositions des groupes de pilotage.

Le comité a souhaité procéder à une vaste mobilisation de toutes les forces vives de Charleroi autour du programme. Une soixantaine d'institutions et de services deviennent partenaires du projet, plus de 200 personnes rejoignent les groupes de pilotage qui se forment. Différents champs d'action sont couverts : la réinsertion socio-professionnelle, le logement, la santé, la citoyenneté, l'aide et la protection sociales, le développement culturel...

Au sein de chacun d'entre eux, des projets d'action concrets sont échafaudés et les collaborations nécessaires à leur réalisation recherchées. Le Comité directeur veille à assurer la coordination et la cohérence.

Un groupe de pilotage « citoyenneté sociale », composé entre autres de représentants d'associations, et animé par ATD Quart-monde, exerce une **fonction de vigilance** auprès des autres groupes de pilotage afin que les personnes du quart-monde participent à l'élaboration du diagnostic et des actions. Suite à de premières consultations, les personnes démunies se réunissent par petits groupes, qui se rassemblent en un comité de concertation. Ce dernier élabore un cahier de propositions dans le domaine du logement et entame le dialogue avec les autorités responsables.

Cet exemple illustre comment les **mandataires politiques peuvent impulser des dynamiques de réflexion et d'action** concertées en mettant sur pied une structure de partenariat mobilisant les forces vives. Les acteurs de terrain étant impliqués dans la réflexion et dans l'action, les politiques « impulsées » ne restent pas lettre morte, mais se prolongent dans des actions concrètes.

Exercice d'auto-évaluation

En tant que mandataire communal, vous élaborez des politiques qui, si elles restent au niveau des concepts, ne trouveront jamais leur expression concrète. D'où l'importance de décliner vos intentions en **objectifs « SMART »**.

Prenez le temps de remplir la grille ci-dessous ; elle vous servira d'outil de suivi de vos politiques.

- Dans la première case : définissez vos objectifs (deux mots suffisent, il s'agit de finalités).
- Dans la deuxième case : inscrivez le groupe ou la personne qui vous a confié cet objectif.
- Dans la troisième : inscrivez ce qui est votre lecture de l'objectif (votre interprétation).
- Dans la quatrième : inscrivez les noms de ceux à qui vous devez transférer des informations.
- Dans la cinquième : définissez quels sont vos indicateurs de réalisation.

Objectifs	Transmis par qui	Votre lecture	Communication à	Indicateurs de réalisation