



## Un partenariat à Nyanga contribue à bâtir la gouvernance municipale dans les régions rurales du Zimbabwe

### Sommaire

Le district rural de Nyanga dans les hautes terres de l'est du Zimbabwe et la petite communauté de Rossland (Colombie-Britannique) ont élaboré un programme de formation en saine gestion publique et en leadership qui aide les municipalités des régions rurales du Zimbabwe à améliorer leur gestion et les services qu'ils dispensent.

Les deux collectivités ont établi un partenariat en 1992 dans le cadre du Programme des partenariats municipaux de la FCM et ont entrepris de former les travailleurs municipaux de Nyanga dans les domaines de l'entretien des routes, de la construction de logements, de l'entretien du matériel et de l'administration financière, dans l'espoir que ceci améliore les services municipaux offerts à la population de Nyanga. Lorsque les résultats anticipés n'ont pas été atteints et qu'il est devenu évident que le problème prenait sa source dans les lourdes pratiques de gestion publique à Nyanga, les partenaires ont réorienté le projet vers le perfectionnement des compétences en gouvernance municipale. D'abord, ils ont élaboré et réalisé un *Atelier sur la gestion des politiques et le leadership* adapté aux besoins des membres du Conseil du district rural de Nyanga. La formation a été si réussie que la FCM et l'Association des conseils de districts ruraux du Zimbabwe (ACDRZ) ont décidé d'étendre le projet à un groupe de trois autres conseils de districts ruraux (CDR) au Zimbabwe. Rossland a ensuite produit un manuel d'atelier abordant particulièrement les principales questions de gouvernance auxquelles les CDR du Zimbabwe doivent faire face. En 1999, 40 instructeurs zimbabwéens ont été choisis parmi les conseils des districts ruraux et ont été formés pour présenter l'*Atelier sur la gestion des politiques et le leadership*. Depuis, neuf autres CDR au Zimbabwe ont bénéficié de l'atelier et du manuel et ont commencé à mettre en œuvre dans leurs propres municipalités les principes de gouvernance et d'élaboration des politiques dans un contexte démocratique.

À mesure que le gouvernement du Zimbabwe se décentralise et que les responsabilités sont transférées aux CDR, les processus de gouvernance efficaces et démocratiques deviennent de plus en plus importants pour les représentants élus du Zimbabwe. Ce type de formation durable et de grande portée aidera les CDR à affronter ce transfert des responsabilités avec une confiance et une efficacité accrues.

### Introduction

Le Programme des partenariats municipaux de la FCM, avec le financement de l'Agence canadienne de développement international, crée des liens entre les municipalités canadiennes et leurs homologues à l'étranger. Les partenaires mettent l'accent sur l'administration et la gouvernance municipales; ils partagent expertise et technologie; il s'efforcent d'améliorer la participation du public à la prise de décision et de renforcer la capacité des gouvernements locaux de fournir des services améliorés. Les municipalités participantes gèrent leurs propres partenariats, qui impliquent généralement une série de brèves visites entre le personnel, les membres du conseil et les représentants de la collectivité, ainsi qu'une formation pratique dans des domaines particuliers des opérations municipales.

Le Programme des partenariats municipaux de la FCM finance les frais de voyage et d'hébergement, et les municipalités canadiennes contribuent le temps du personnel et des représentants élus. Bien que les partenaires canadiens fournissent des exemples concrets de politiques et de procédures de gouvernance locale qui fonctionnent dans le contexte canadien, celles-ci représentent des facteurs d'initiation à la discussion plutôt que des solutions. Les solutions véritables sont trouvées conjointement, après que les partenaires ont eu le temps de comprendre leurs contextes, leurs cultures et leurs défis mutuels.



*Les méthodes traditionnelles sont encore la norme pour transporter les marchandises à Nyanga.*

Le Programme des partenariats municipaux a établi des partenariats en Asie du Sud-Est, en Amérique latine et en Afrique. Bien que l'Afrique réalise des progrès rapides en matière de croissance économique et de démocratisation, elle demeure le continent le plus pauvre du monde. Les gouvernements locaux ne disposent que de ressources limitées qui ne permettent pas de développer adéquatement les infrastructures et d'offrir des services municipaux de qualité.

Le district rural de Nyanga, au Zimbabwe, et la ville de Rossland, en Colombie-Britannique, ont établi un partenariat en 1992 dans le cadre du Programme des partenariats municipaux de la FCM. Nyanga (qui compte 120 000 habitants) est composée de 31 quartiers répartis sur un vaste territoire dans les hautes terres de l'est du Zimbabwe. Rossland (qui compte 4 000 habitants) est une petite communauté de la région de West Kootenay en Colombie-Britannique.

Affligée par la pauvreté de la population rurale, par les faiblesses de la conception des logements à haute densité et par la rareté de l'équipement adéquat pour les travaux publics, Nyanga ne possédait pas les compétences techniques, les ressources matérielles et l'expérience en gouvernance et en administration municipale pour aborder ces problèmes. La situation a été exacerbée par la décentralisation des responsabilités du gouvernement central, qui a occasionné une hausse du niveau de responsabilité pour les conseils des districts ruraux tout en contribuant fort peu au renforcement des capacités.



*Un acacia, qui fait partie du paysage diversifié des hauts plateaux de l'est du Zimbabwe.*

Les partenaires de Nyanga et de Rossland ont travaillé ensemble pendant deux grandes phases de coopération. Non seulement ont-ils appris de part et d'autre par le biais de cette expérience, ils ont également mis leurs nouvelles connaissances en pratique dans le cadre de ce qui est devenu un véritable exemple à suivre.

## **Approche – Former, évaluer, disséminer**

Dans la première phase du partenariat Nyanga-Rossland (1992-1995), les partenaires ont mis l'accent sur l'amélioration de la prestation des services municipaux par le biais d'une assistance technique et d'une formation pour les travailleurs municipaux et les ouvriers qualifiés en entretien des routes, construction de logements, entretien du matériel et administration financière. L'objectif était que leurs compétences améliorées et leurs connaissances plus actuelles mènent à des améliorations dans l'entretien des équipements, des routes et des logements.

Lorsque les résultats anticipés n'ont pas été pleinement atteints, les partenaires ont modifié leur approche. Les partenaires de Rossland se sont aperçus que, à la lumière de la situation au Canada, ils avaient une idée préconçue de l'habilitation des travailleurs. À Nyanga, les superviseurs municipaux hésitaient à mettre en œuvre des méthodes qu'ils ne comprenaient pas. Ceci a mené Rossland à initier des programmes de formation sous forme d'échanges techniques pour les gestionnaires et superviseurs (et éventuellement pour le maire et cadre supérieur de Nyanga). Lorsque, à son tour, cette initiative n'a pas donné les résultats escomptés, l'équipe Nyanga-Rossland a décidé de mettre l'accent sur la manière dont fonctionnait le Conseil et les cadres supérieurs.

Lors d'une évaluation de la formation, il est devenu évident que c'était la composition même du Conseil qui empêchait la mise en œuvre des nouvelles procédures. La structure de gestion de l'administration locale était un système complexe de départementalisation, de fragmentation et de gestion hiérarchisée. Les cadres supérieurs élaboraient les politiques, alors que les représentants élus s'affairaient à superviser la prestation des services. Quelques conseillers dominants contrôlaient le Conseil, avec pour résultat que plusieurs conseillers n'étaient pas motivés à participer : « Pourquoi voter si mon vote ne compte pas? »

Il semblait que seule une amélioration de la prise de conscience des procédures, de la planification et du leadership en matière de gouvernance démocratique permettrait à Nyanga de mettre à profit ses ressources humaines et matérielles restreintes. Dans la deuxième phase de leur travail (1996-2000), les partenaires ont décidé de mettre l'accent sur l'amélioration de la gouvernance municipale par le biais de la formation des représentants élus et agents supérieurs de la municipalité.

Pour aborder les questions au niveau du Conseil, la ville de Rossland, de concert avec le Collège Selkirk, a organisé un *Atelier sur la gestion des politiques et le leadership* d'une durée d'une semaine. L'atelier avait été conçu expressément pour le contexte de Nyanga. Il se penchait sur les pratiques de gouvernance démocratique, la planification stratégique, les procédures d'élaboration de politiques et de prise de décision, et sur la relation entre le Conseil, les comités et le personnel. Le président du CDR, les cinq présidents des principaux comités ainsi qu'un cadre supérieur se sont rendus à Rossland pour participer à cette formation. Pendant leur séjour à Rossland, les participants ont également assisté à des séances régulières du conseil et à des réunions de comités.

Les résultats de cet atelier ont été tellement positifs que l'Association des conseils de districts ruraux du Zimbabwe (ACDRZ), en collaboration avec Rossland, le CDR de Nyanga et la FCM, a décidé d'essayer la même méthode opérationnelle dans trois autres CDR : Umzingwane, Chivi et UMP Zvataida. On a convenu que l'ACDRZ évaluerait l'impact des ateliers et prendrait l'initiative de disséminer les ateliers de gouvernance à ses membres. À cette fin, Rossland et l'ACDRZ ont apporté d'autres améliorations au manuel sur la gouvernance. Les quatre districts qui avaient participé aux premiers ateliers ont été encouragés à établir des liens de communication aux fins d'assistance mutuelle.

En 1999, quarante instructeurs zimbabwéens ont été choisis dans les conseils de districts ruraux et ont été formés pour présenter l'Atelier sur la gestion des politiques et le leadership. Depuis, neuf autres CDR du Zimbabwe ont bénéficié de l'atelier et du manuel et ont commencé à mettre en œuvre les principes de la gouvernance démocratique et de l'élaboration des politiques dans leurs propres municipalités.

Le programme évalue présentement le rendement des formateurs zimbabwéens qui avaient été choisis parmi les CDR ainsi que l'impact de l'atelier sur les treize premiers CDR à recevoir la formation. Éventuellement, ils espèrent étendre l'atelier à 44 autres CDR au Zimbabwe.

## **Résultats – De conseil rural à modèle national à émuler**

Au niveau local, Nyanga a réorganisé de façon efficace son Conseil de district rural pour définir son propre rôle et celui de ses conseillers. À mesure que ces rôles sont devenus évidents, la balance des pouvoirs est passée des conseillers individuels au conseil comme tel. La confiance dans le conseil s'est accrue, alors qu'il est devenu évident que son rôle avait évolué de surveillant administratif à responsable des orientations politiques et évaluateur de performance. Le conseil avait le pouvoir et la volonté de procéder à des changements.

À la suite de l'Atelier sur la gestion des politiques et le leadership de 1998, le Conseil du district rural de Nyanga a élaboré un programme d'action, un énoncé de mission, des politiques de base, des procédures d'évaluation du rendement et des politiques de restriction pour les membres de l'exécutif. Lorsque les ateliers ont été étendus, d'abord à trois autres CDR puis à un deuxième groupe de neuf autres CDR, de nouveaux éléments ont été ajoutés au manuel de l'atelier, y compris des règles permanentes et un code d'éthique élaborés par l'ACDRZ.

La participation de l'ACDRZ au processus d'évaluation et de dissémination a été un facteur important dans la réussite du projet. La demande de l'ACDRZ pour d'autres ateliers sur la gestion des politiques et le leadership est un indicateur efficace de l'impact observé à Nyanga et a servi d'approbation et de reconnaissance de la méthode opérationnelle et des ateliers à l'échelle nationale. Dans le cadre de son engagement à disséminer ces politiques partout au Zimbabwe, l'ACDRZ a présenté des ateliers dans neuf autres CDR et, en collaboration avec la FCM, a formé 40 formateurs locaux pour animer les ateliers.



**L'environnement de l'administration locale au Zimbabwe est en voie d'être radicalement modifié par la dissémination des politiques et des pratiques de leadership élaborées dans le cadre de ce partenariat.**

*Des diplômés du premier cours de «formation des instructeurs» au Zimbabwe, une méthode de diffusion des connaissances qui assure la viabilité du projet.*





*Une pause-café pendant la deuxième phase du cours de «formation des instructeurs» à Nyanga.*

Autrefois un conseil de district rural ordinaire des hautes terres de l'est du Zimbabwe, Nyanga est devenue un modèle de saine gestion publique à l'échelle nationale, un catalyseur au Zimbabwe pour la dissémination des processus de gouvernance démocratique et transparente.

## Leçons tirées

**Les partenariats demandent du temps pour se développer.** Une découverte importante a été que les relations municipales harmonieuses sont fonction des contacts personnels. Les partenaires devaient apprendre à se connaître et à travailler ensemble pour établir un climat de confiance avant que se produise tout échange véritable de connaissances. Une fois la relation établie sur une base solide, le transfert des nouvelles pratiques a été facilité et le projet a pu gagner en étendue et en importance.

**La compréhension du contexte local devrait être la première étape de la planification.** Lorsque le partenariat a commencé en 1992, les partenaires de Rossland connaissaient peu de choses sur le contexte du Zimbabwe rural (aspects social, culturel, politique et économique). Ils avaient des idées préconçues sur la manière dont le partenariat se développerait et avaient basé leurs plans initiaux sur l'utilisation d'ordinateurs pour aider à moderniser l'administration et l'application financières. (La découverte que le bureau du maire n'était pas muni d'une installation électrique permanente a été une mauvaise surprise.) Ils s'attendaient également à ce que la formation pour les travailleurs ait un effet ascendant, alors que, en réalité, chaque niveau d'autorité supérieur à Nyanga a entravé la mise en œuvre des nouvelles techniques et méthodes.

**La formation devrait être adaptée au niveau et à la langue du public ciblé.** L'utilisation des ateliers en guise d'outil pédagogique a aidé les partenaires de Rossland à adapter leurs idées et messages au niveau approprié. Le manuel a fourni des exemples concrets et des exercices pour la formation (et

la formation des formateurs éventuels) et a évolué grâce à la rétroaction des participants. En fait, la traduction du manuel en shona et en ndébélé a été le résultat de l'interaction dans le cadre des ateliers – après tout, si les responsables de l'élaboration des politiques à Nyanga ne comprenaient pas les concepts en langue anglaise, leur deuxième langue, on ne pouvait s'attendre à ce qu'ils mettent en œuvre ou transmettent le message avec précision.

**L'évaluation participative continue et la souplesse ont été les clés de la réussite de ce projet.** Elles ont aidé le projet à s'accroître et à évoluer à mesure que se faisaient jour de nouveaux aspects de la situation. Elles ont permis au projet de modifier son orientation, passant de la formation offerte aux Zimbabweens par les Canadiens à celle offerte par les Canadiens aux Zimbabweens pour que ceux-ci la transmettent à d'autres Zimbabweens. Grâce à une évaluation méthodique après chaque instance de formation, Rossland a éventuellement été en mesure de déterminer que la cible appropriée pour la formation était en fait le Conseil du district rural comme tel. Et en obtenant la participation des délégués de Nyanga et des membres de l'ACDRZ au processus d'évaluation, non seulement se sont-ils assurés que les opinions et points de vue locaux soient pris en considération, mais ils ont effectivement habilité le conseil et aidé à assurer la durabilité du processus d'évaluation.



*Les terres communales du Conseil de district rural de Nyanga.*

**Bien que le partenariat entre Rossland et le CDR de Nyanga ait été abandonné en 2000, le projet a atteint un niveau de durabilité qui a permis de perpétuer son succès. Les connaissances acquises à Nyanga sont disséminées aux conseils des districts ruraux partout au Zimbabwe. Désormais, la FCM appuie directement le programme par le biais de son fonds pour les initiatives spéciales.**

Pour de plus amples renseignements sur ce programme, communiquez avec :



La Fédération canadienne des municipalités –  
Centre international pour le développement municipal

24, rue Clarence, Ottawa (Ottawa) Canada K1N 5P3  
Téléphone : (613) 241 5221  
Télécopieur : (613) 241 7117  
Courriel : [international@fcm.ca](mailto:international@fcm.ca)

La FCM est reconnaissante à l'Agence canadienne de développement international (ACDI) pour l'aide financière qu'elle apporte à ses publications et à ses programmes internationaux.