



Élaboration de plans stratégiques municipaux au Guyana : importance de la participation des collectivités à la planification des gouvernements locaux

Sommaire

Au début de 2004, six municipalités du Guyana ont convenu d'un processus d'élaboration de leurs plans stratégiques municipaux, avec le soutien du Centre international pour le développement municipal de la Fédération canadienne des municipalités (FCM). Le processus d'élaboration des plans stratégiques municipaux (ÉPSM) constitue la première initiative d'envergure mise de l'avant dans le cadre du Programme de gouvernance et de gestion municipales (PGGM) de la FCM. Ce programme quinquennal, soutenu financièrement par l'Agence canadienne de développement international (ACDI), vise à renforcer les mécanismes de gouvernance et de gestion municipales afin d'accroître l'efficacité de la prestation des services dans les municipalités participantes.

Un plan stratégique municipal est un document de planification faisant état des priorités et des projets qu'une municipalité s'engage à mettre de l'avant au cours d'une période donnée. Les plans stratégiques municipaux ont été élaborés dans un contexte de très grande collaboration, et le personnel, les conseillers municipaux ainsi que les intervenants communautaires ont participé pleinement au processus. Dans chaque municipalité, le processus a été mené à bien grâce à une équipe d'ÉPSM, composée de dirigeants municipaux et communautaires, et au soutien du personnel du PGGM du Guyana. Des experts techniques internationaux et locaux ont également soutenu le travail

des équipes d'ÉPSM et la mise en œuvre du projet. À la fin de l'étape de l'élaboration, la FCM a créé un partenariat entre des municipalités du Guyana et de la Nouvelle-Écosse.

Introduction

Le PGGM est une initiative entre la FCM et le gouvernement du Guyana, soutenue financièrement par l'ACDI. La FCM est une association qui regroupe plus de 1 100 gouvernements municipaux du Canada (tant les plus grandes villes du Canada que des collectivités rurales), ainsi que des associations provinciales et territoriales de municipalités. Depuis 1987, la FCM a aidé différentes municipalités d'outre-mer à renforcer leurs capacités, à partager leurs connaissances et à apporter des solutions concrètes à des problèmes municipaux.

Contexte local

Le gouvernement et la population du Guyana ont d'importants défis à relever sur le plan du développement politique, économique et social. La dissension politique qui sévit au Guyana a donné lieu à des politiques partisans et à des divisions raciales qui transparaissent jusque dans le processus décisionnel municipal et nuisent aux décisions. L'incertitude économique est exacerbée par l'exode des professionnels et de la main-d'œuvre spécialisée, et la pauvreté demeure un problème de taille.



EN HAUT : Équipe d'élaboration des plans stratégiques municipaux

A DROITE : Maires, secrétaires généraux et personnel du PGGM

Les six municipalités participantes au PGGM sont Georgetown, New Amsterdam, Anna Regina, Linden, Rose Hall et Corriverton. Les gouvernements municipaux du Guyana ont le mandat de fournir une gamme de services essentiels, mais la vulnérabilité et la faiblesse des économies locales, le taux élevé de pauvreté et la piètre qualité des services rendent leur tâche très difficile. Les gouvernements municipaux ont du mal à recruter des travailleurs qualifiés et à obtenir le financement nécessaire à la mise en œuvre de leurs plans stratégiques. Infrastructures dégradées, faible capacité de gouvernance et de gestion et méfiance mutuelle des citoyens affligent ces six municipalités.

PGGM et priorités municipales

« Si nous parvenons à mettre les municipalités sur la bonne voie, nous redresserons le pays. »

M. Pulander Kandhi

Malgré ces problèmes évidents, certaines tendances actuelles sont de bon augure pour le développement municipal au Guyana. Les dirigeants guyanais sont d'avis que le renforcement des capacités et des structures des gouvernements locaux peuvent contribuer à l'amélioration des mécanismes de gouvernance et de gestion. La Stratégie nationale de développement et la Stratégie de réduction de la pauvreté font toutes deux état de la nécessité de créer des gouvernements locaux forts. Par ailleurs, on s'attend à ce que le Groupe de travail sur la réforme des gouvernements locaux exige des réformes d'une grande portée, et il est prévu que dix villages de la région obtiendront le statut de municipalité.

Au cours des dernières années, plusieurs organismes dignes de confiance ont mis leurs programmes à contribution pour renforcer les capacités des gouvernements locaux, dont le Programme de développement urbain, le Democracy and Governance Program de USAID, et le Low Income Settlements Program de l'ACDI et du DFID.

La formule : mobiliser les efforts des intervenants

La formule d'élaboration des plans stratégiques municipaux du Guyana s'est fondée sur le Cadre de développement des capacités municipales de la FCM, selon lequel une municipalité se compose de deux entités, à savoir le gouvernement municipal et la collectivité. Le gouvernement municipal est certes

responsable de la gouvernance et de la gestion, mais il ne peut réussir dans sa tâche sans une saine collaboration avec la collectivité.

Après une certaine hésitation, l'idée d'inclure les intervenants communautaires au processus d'élaboration des plans stratégiques municipaux a bénéficié d'un solide appui. Le processus conçu faisait appel à la consultation d'une vaste gamme d'intervenants, afin d'élaborer un plan adapté aux besoins en développement propres à chaque collectivité. Par ailleurs, le ministère des Gouvernements locaux et du Développement régional (MGLDR), des organisations locales, telle la Environmental Protection Agency (EPA) et Team Nova Scotia (composée de plusieurs municipalités de la Nouvelle-Écosse et de leur association provinciale) ont également été consultés.

Le processus d'élaboration des plans stratégiques municipaux comportait plusieurs étapes-clés, dont l'examen des leçons tirées d'autres projets de la FCM. Les projets de développement dans le domaine municipal au Guyana ont également été évalués. Voici quelles ont été les étapes-clés :

Préparation au processus

La préparation du personnel du PGGM et des équipes d'ÉPSM s'est faite à l'aide d'un **Guide d'élaboration des plans stratégiques municipaux** et d'un **Manuel de l'animateur** conçus en coopération avec les maires et les secrétaires municipaux et avec le très grand apport du personnel engagé dans le projet. Chaque municipalité a mis sur pied une équipe d'ÉPSM chargée d'orienter le processus et d'informer le conseil. Ces équipes ont bénéficié du plein soutien du personnel du PGGM, des agents de projet et des agents de développement municipal de chaque municipalité.

Le personnel du PGGM, les conseillers locaux chargés de la formulation des programmes municipaux et les membres des équipes d'ÉPSM ont tous reçu une formation relative au projet et au processus à suivre. Les séances d'orientation étaient également conçues de manière à permettre aux municipalités d'échanger de l'information et de se créer des réseaux. Deux facilitateurs de l'extérieur, au fait de la réalité et de la culture guyanaises, ont contribué à baliser la conception et la mise au point du processus.

Consultations des intervenants

Les divers intervenants communautaires de chaque municipalité ont été consultés entre six et huit fois dans le cadre d'ateliers, de groupes de discussion et d'entrevues. De plus, les documents municipaux pertinents ont été dépouillés et examinés, et les principaux programmes municipaux ont été évalués. Le rédacteur (chargé d'assembler les comptes rendus des consultations et de rédiger les plans stratégiques municipaux) et les équipes d'ÉPSM se sont réunis à intervalles réguliers pour examiner, préciser et approuver chaque étape. Par ailleurs, des rapports d'étape étaient présentés périodiquement aux réunions du conseil.

Atelier municipal

Chaque municipalité a organisé un atelier qui complétait l'étape de la consultation. Les notes issues de ces consultations et les résultats des recherches effectuées ont ensuite été réunis dans un document de travail qui a été examiné par des représentants de chacun des secteurs consultés afin d'obtenir leurs commentaires avant la formulation de la première version du plan stratégique municipal. Ces ateliers ont également renforcé les liens entre les représentants communautaires et les représentants du conseil.

Atelier national

L'organisation d'un atelier national — qui réunissait le plus grand nombre d'intervenants engagés dans l'élaboration des programmes municipaux — constituait l'étape suivante du processus. Les équipes d'ÉPSM, les maires, les membres des conseils et d'autres intervenants municipaux y ont participé.

L'atelier comportait quatre grands objectifs : 1) mieux comprendre les questions prioritaires ciblées dans le cadre des consultations; 2) préciser les plans stratégiques municipaux; 3) encourager les représentants municipaux à coopérer aux projets prioritaires dans des domaines d'intérêt commun; et

4) rencontrer les représentants de Team Nova Scotia en vue de jeter les bases de liens de collaboration.

L'atelier national a été suivi d'un processus de consolidation et de mise au point des plans stratégiques municipaux en vue de leur approbation, de leur acceptation et de leur adoption par les diverses municipalités.

Résultats : établissement d'assises et de lignes directrices fondées sur la consultation et la coopération

Le projet des plans stratégiques municipaux a permis d'établir les assises et l'orientation du PGGM en Guyana. Fondé sur la coopération et la consultation, il s'est traduit par les résultats suivants :

Plans stratégiques municipaux :

Chaque municipalité a approuvé son plan stratégique municipal, dans lequel sont énumérés et décrits les projets prioritaires.

Collaborations :

Le processus a favorisé la coopération entre intervenants d'une même municipalité et la collaboration entre municipalités. Les dirigeants municipaux se sont rencontrés à différentes reprises au cours du processus d'élaboration des plans stratégiques municipaux, et ont ainsi pu créer des liens et consolider les liens existants et les projets de collaboration. Au cours de l'atelier national, des propositions concrètes ont été examinées et des équipes ont été mises sur pied pour leur donner suite.

Équipes d'élaboration des plans stratégiques municipaux (ÉPSM) :

Les membres de la collectivité disposent maintenant d'un bagage de connaissances et de compétences qu'ils pourront mettre à profit dans le cadre des projets de développement municipal en cours. Dans chaque municipalité, le rôle du gouvernement municipal, les défis et les obstacles qu'il doit surmonter pour s'acquitter de son mandat et les avantages de la collaboration pour résoudre les problèmes auxquels fait face la municipalité sont maintenant mieux compris. Auparavant, les gouvernements municipaux ne se faisaient guère confiance mutuellement, et ne coopéraient pour ainsi dire pas; le processus a permis d'améliorer les relations entre divers intervenants, de créer un milieu favorable et une solide assise sur laquelle fonder les activités à long terme du PGGM dans chaque collectivité.

Diversité :

Le processus d'élaboration des plans stratégiques municipaux a permis d'effectuer des percées importantes dans des collectivités polarisées sur les plans racial et ethnique, et de faire participer efficacement les membres des deux principaux groupes raciaux et politiques; les représentants des principaux groupes raciaux, religieux et politiques ont réussi à mettre de côté leurs divergences et à coopérer avec succès.

Égalité entre les sexes :

Beaucoup de femmes ont participé au processus d'élaboration des plans stratégiques municipaux et aux consultations avec les différents intervenants. Les discussions sur l'inclusion des femmes et l'égalité entre les sexes ont fait ressortir la nécessité de concevoir — dans le cadre des mesures de développement municipal au Guyana — une stratégie officielle de sensibilisation à la question de l'égalité entre les sexes. Le processus d'élaboration des plans stratégiques municipaux a créé un environnement favorable à l'avancement de l'égalité entre les sexes à l'échelle municipale.

Association des municipalités du Guyana :

Les maires et le personnel municipal du Guyana n'avaient guère eu d'occasions de se rencontrer et d'échanger au sujet des problèmes d'ordre municipal. Le processus d'élaboration des plans stratégiques municipaux a

favorisé de tels échanges et la création de réseaux. Du temps et des locaux avaient d'ailleurs été mis à la disposition des intervenants des différentes municipalités précisément pour leur permettre de tisser des liens. Les maires, les conseillers et les gestionnaires connaissent maintenant mieux leurs besoins, leurs intérêts, leurs compétences et leurs ressources mutuels. L'Association des municipalités du Guyana — qui a vu le jour au cours du processus d'élaboration des plans stratégiques municipaux — donnera une voix aux municipalités, leur conférera la visibilité voulue et leur permettra de coopérer en matières d'affaires municipales.

Capacités locales :

Grâce à des ateliers, de l'encadrement et du mentorat, les membres de l'Équipe du PGGM au Guyana et les conseillers locaux qui ont participé au processus ont amélioré leur connaissance du domaine municipal, ont acquis des compétences en matière d'animation, de présentation et d'élaboration des plans stratégiques municipaux, de même que sur le plan des relations interpersonnelles.

Perspectives internationales :

La FCM a offert aux deux pays une occasion unique de partager leurs expériences dans le domaine municipal. Vers la fin du processus, une équipe composée de représentants de différentes municipalités de la Nouvelle-Écosse s'est jointe aux représentants guyanais participant à l'atelier national. Des liens de collaboration ont été créés, ce qui est de bon augure pour le partage d'expériences et de ressources.

Analyse

Le processus d'élaboration des plans stratégiques municipaux était essentiel à l'établissement d'assises solides pour la mise en œuvre du PGGM dans les six municipalités guyanaises. Beaucoup de temps et de ressources ont été consacrées au processus afin de garantir l'élaboration de plans stratégiques municipaux solides et de permettre la création de liens entre les dirigeants municipaux et communautaires.

Les dirigeants du PGGM considéraient le processus en soi et les résultats escomptés comme des paramètres importants pour la promotion d'une bonne gouvernance, mais leur expérience sur le terrain était limitée. Il était donc essentiel de faire appel à des intervenants-clés (dirigeants élus et dirigeants communautaires) dès le début de l'étape de la conception, afin de faire comprendre et accepter le processus. Cet exercice ne s'est pas fait sans heurts, puisque conseils municipaux et dirigeants communautaires ont exprimé de sérieuses réserves quant à l'idée de travailler ensemble. Les consultations auprès des différents intervenants et les réunions communes tenues à ce stade précoce ont contribué à atténuer les craintes et la méfiance.

L'équipe de direction du PGGM et les conseillers externes ont fourni des renseignements très utiles sur la culture des municipalités. Le processus d'élaboration des plans stratégiques municipaux devait prendre en compte





Nettoyage de la ville de New Amsterdam après l'incendie.

le climat de dissension, le manque de confiance dans la fonction publique et la grave pénurie de ressources humaines et financières; il devait en outre favoriser l'inclusion d'un plus grand nombre de femmes et tenir compte des aspects propres à chacun des sexes. La conception du projet a bénéficié du grand intérêt porté à la réforme des gouvernements locaux par les dirigeants nationaux et municipaux, de même que par les organismes de développement extérieurs.

La mise en œuvre des différentes initiatives liées au projet a exigé un soutien considérable. L'équipe du PGGM a fourni un soutien continu à l'équipe d'ÉPSM et aux autres intervenants. De plus, et l'embauche d'un agent de développement municipal dans chacune des municipalités a évité d'avoir à puiser aux ressources municipales limitées. L'aide financière fournie tout au long du processus — notamment pour les déplacements, l'hébergement, les salles de réunion et différentes installations — a été de toute première importance.

Leçons tirées

Compte tenu du caractère innovateur du processus d'élaboration des programmes municipaux, il était important d'évaluer les principales leçons qui en ont été tirées. Voici quelques-unes des leçons à retenir :

Participation des intervenants-clés : il est fondamental de faire participer les intervenants-clés dès l'étape de la conception afin de susciter un réel engagement et de parvenir à un processus viable. Les maires, les secrétaires municipaux et les intervenants communautaires ont mis à profit leur expérience et leurs idées pour régler les problèmes et en arriver à une compréhension commune.

Capacités des chargés de projet : il est essentiel que les personnes chargées de l'orientation générale du processus aient les capacités voulues pour s'acquitter de la tâche. Elles doivent être capables de mettre les choses en perspective, de faire preuve de beaucoup de diplomatie et avoir de l'entregent, autant de qualités fondamentales lorsqu'il faut travailler avec du personnel et des bénévoles qui n'ont pas tous le même niveau de compétences et qui ont besoin de soutien pour participer efficacement au processus. Les chargés de projet devraient avoir une bonne compréhension de la réalité locale, de la culture de planification et des capacités municipales.

Catalyseurs extérieurs : quand les dissensions au sein des intervenants et le manque de confiance dans la fonction publique constituent des obstacles majeurs, il faudrait envisager le recours à différentes stratégies, notamment de faire appel à des tiers pour agir comme « catalyseurs ». Le point de vue de personnes neutres peut permettre de désamorcer les tensions et de se sortir de situations difficiles. Les deux facilitateurs qui ont participé à ce projet possédaient les connaissances voulues, avaient du doigté et connaissaient bien la réalité locale.

Collaboration et coopération : la participation et la coopération fructueuses des intervenants exigent un soutien considérable. Dans le cadre du PGGM, la création de liens, le renforcement des capacités et le soutien financier ont permis à de nombreux intervenants de différents milieux de se réunir et de participer au processus. La démarche a été couronnée de succès en grande partie parce qu'on a reconnu que l'évolution du processus était tributaire des capacités des intervenants et qu'on a tenu compte de cette réalité dans la façon de procéder.

Reconnaissance des problèmes particuliers : la planification du développement exige la reconnaissance des problèmes particuliers, telle l'émigration, qui entraîne l'exode continu des cerveaux. Les concepteurs du processus d'élaboration des plans stratégiques municipaux ont pris très au sérieux la possibilité de perdre du personnel ou des conseillers et ont prévu des stratégies pour réduire ce risque; ils ont notamment décidé d'élargir le bassin des intervenants municipaux et communautaires qui participeraient au processus.

Poursuite du processus : il est important de donner suite rapidement aux préoccupations et aux appréhensions exprimées par le personnel municipal et les dirigeants communautaires, afin de permettre au processus d'aller de l'avant et de déboucher sur une entente ou un consensus. Créer et maintenir un climat de confiance exigent des efforts constants; la question n'est jamais réglée une fois pour toutes. Et créer des liens, particulièrement dans un contexte socioculturel marqué par les dissensions raciales et politiques, exige beaucoup de temps et de ressources. Le projet a pris en compte ces difficultés et les investissements voulus ont été faits pour que l'approche adoptée soit satisfaisante pour tous les partenaires.

Pour plus d'information sur le PGGM ou pour communiquer avec le personnel du programme au Guyana:



**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

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.