



L'approche de la FCM en matière de développement municipal international

Introduction

La Fédération canadienne des municipalités (FCM) est l'association nationale représentant les gouvernements municipaux au Canada. Sa mission consiste à améliorer la qualité de vie dans toutes les collectivités en favorisant des gouvernements municipaux forts, efficaces et redevables. Le Centre international pour le développement municipal (CIDM) représente la FCM sur la scène internationale. Il cherche à aider les gouvernements locaux dans le monde entier à renforcer leur capacité d'offrir des services de base, de promouvoir la croissance économique et d'encourager la participation de leurs citoyens.

Étant l'ordre de gouvernement le plus près du peuple, les municipalités sont reconnues comme l'élément clé pour assurer le développement. Elles offrent des services de base qui contribuent à créer des villes saines et habitables pour les hommes, les femmes et les enfants. Elles offrent et gèrent des infrastructures pour appuyer la collectivité. Elles appuient la croissance économique, qui à son tour offre des possibilités même aux plus démunis de leurs citoyens. Elles donnent également à leurs résidents une voix pour leur permettre d'influencer les politiques et les programmes qui les touchent.

En même temps, les municipalités sont confrontées à des problèmes comme la pauvreté, la pollution et le manque de financement. La mondialisation des économies locales, la décentralisation des pouvoirs des gouvernements centraux sans le transfert de ressources suffisantes, la croissance démographique des centres urbains et les demandes accrues pour obtenir des droits démocratiques sont autant de facteurs qui ont une incidence sur la capacité d'une municipalité de répondre aux besoins de ses citoyens.

Depuis 1987, la FCM a travaillé avec des municipalités dans le monde entier pour les aider à renforcer leur capacité d'améliorer la qualité de vie de tous leurs citoyens. Grâce à son expérience de partenariat avec des municipalités à l'étranger et au Canada, la FCM a mis au point une approche intégrée qui considère les gouvernements municipaux dans un système englobant les politiques, les réseaux et les institutions. Cette approche, qui est décrite ci-après, est le fondement de la relation de la FCM avec ses municipalités partenaires au Canada et à l'étranger.

Le Cadre de renforcement des capacités municipales de la FCM envisage la municipalité comme étant composée de deux entités – le gouvernement municipal et la collectivité.

Un gouvernement municipal bien géré est caractérisé par trois éléments clés :

1. un bon leadership stratégique (conseil, maire, cadres supérieurs, etc.);
2. une bonne gestion interne (finances, ressources humaines, autres départements, etc.);
3. une bonne prestation des services (gestion des déchets, aqueduc, services économiques, services sociaux, etc.).

Un gouvernement municipal et sa collectivité sont interdépendants et sont reliés par divers liens de gouvernance (comme les élections, les assemblées ouvertes du conseil, des groupes de travail, des comités et des mécanismes conventionnels et informels de dialogue, etc.) qui leur permettent de communiquer au sujet des besoins et des problèmes de la collectivité.

La municipalité dépend également de son environnement extérieur :

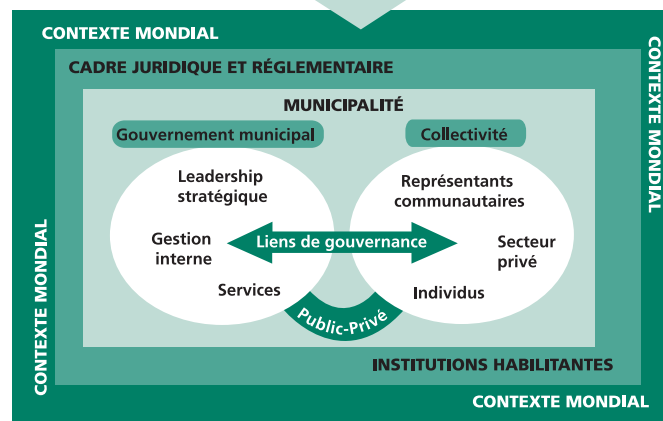
- elle est influencée par les politiques, les lois et les règlements du pays – le cadre juridique et réglementaire
- elle est en contact avec diverses institutions habilitantes nationales qui aident le gouvernement municipal à offrir des services de base à la collectivité
- elle est touchée par le contexte mondial

Le Cadre de renforcement des capacités municipales

La FCM envisage le monde municipal comme un système dans lequel les gouvernements municipaux sont en interaction avec une multitude d'intervenants (comme les élus, les employés municipaux, les groupes communautaires, le secteur privé, etc.) et de forces dans le but d'offrir des services à la collectivité. Le Cadre de renforcement des capacités municipales a été mis au point pour illustrer ces relations. La FCM utilise ce cadre pour analyser le contexte dans lequel les projets seront réalisés, pour identifier les points forts et les points faibles des structures existantes, des relations et des capacités, pour définir les secteurs qui ont besoin d'appuis dans une municipalité donnée, et pour déterminer où les interventions seraient les plus utiles dans une municipalité, ainsi que dans des contextes municipaux à l'échelle nationale, régionale et mondiale.

En collaboration avec des intervenants clés au sein du réseau des gouvernements municipaux, la FCM offre des programmes qui aident les municipalités à accroître leur leadership stratégique, à renforcer leur gestion globale et à améliorer la prestation des services à la collectivité. La FCM aide les gouvernements municipaux à améliorer leur capacité de faire participer la collectivité à leurs processus de prise de décisions et de planification. La FCM aide également les gouvernements locaux à trouver des façons de coopérer avec les organismes communautaires et les entreprises privées en vue de trouver de nouvelles façons d'offrir les services.

Même si la FCM concentre son travail sur les façons d'améliorer les processus de gestion au sein du gouvernement municipal, elle reconnaît que les municipalités évoluent dans un monde plus vaste qui a une influence majeure sur leur fonctionnement. La FCM aide à élaborer des politiques et des programmes en matière de développement municipal à l'échelle nationale dans un autre pays en collaborant avec les gouvernements nationaux, les associations nationales de gouvernements municipaux, les centres de recherche, les universités, les centres de formation, les associations professionnelles et d'autres institutions qui s'intéressent aux affaires municipales. Les programmes de la FCM appuient ces institutions habilitantes en





les aidant à concevoir de meilleures méthodes pour relever les défis, à demander des changements de politiques, à établir des réseaux, à améliorer les outils de communication et à élaborer des programmes pour renforcer les capacités de leurs membres.

Sur la scène internationale, la FCM collabore avec un réseau mondial en vue d'élaborer des politiques et de défendre les priorités et les enjeux municipaux. Par exemple, la FCM est membre de Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU), qui joue un rôle de défense majeur, représentant les gouvernements locaux et faisant valoir leurs intérêts auprès des Nations unies et d'autres organismes internationaux majeurs. Par le biais de ses activités, la FCM peut relier le développement municipal local avec des réseaux majeurs d'associations et d'instituts nationaux et régionaux. Elle permet ainsi aux réseaux mondiaux d'intervenir à l'échelle locale et de mettre en lumière les enjeux qui revêtent une grande importance pour les gouvernements municipaux dans les débats internationaux sur les politiques et la gouvernance.

Cadre de renforcement des capacités institutionnelles

Alors que le Cadre de renforcement des capacités municipales aide la FCM et ses municipalités partenaires à déterminer où elles feront leurs interventions, le Cadre de renforcement des capacités institutionnelles aide la FCM et ses partenaires à déterminer comment ces interventions se feront. La FCM a établi quatre étapes du renforcement des capacités institutionnelles que les municipalités doivent habituellement franchir pour être en mesure de produire des résultats concrets. La FCM utilise ce cadre pour aider les municipalités à élaborer des projets modèles. Compte tenu de sa complexité inhérente, la réalité municipale correspond rarement à un processus linéaire, mais beaucoup de nos partenaires ont trouvé cet outil conceptuel utile pour concevoir leurs projets. Pendant la mise en oeuvre d'un projet, ce même cadre est utilisé pour vérifier l'atteinte des résultats, et à la fin du projet pour évaluer ses succès et ses échecs.

Étape 1 : Diagnostic et consensus

Dans la première étape du renforcement des capacités institutionnelles, les partenaires du projet cernent généralement le problème de développement et conviennent d'un plan d'action. Pendant cette étape, plusieurs choses seront accomplies : la question à aborder sera éclaircie avec les partenaires du projet, une analyse des besoins relativement au problème de développement sera réalisée, un diagnostic de la capacité de la municipalité de régler le problème sera effectué, et le but et la finalité du projet seront clairement définis.

Ce qui est important à ce stade, c'est qu'on s'entende de façon générale au sujet du problème identifié et de ses solutions. Par exemple, la municipalité peut déterminer qu'elle a besoin d'améliorer son système de gestion des déchets. La municipalité partenaire évaluera le système actuel de collecte des déchets en utilisant le Cadre de développement des capacités municipales et déterminera où des améliorations peuvent être apportées. Elle peut décider qu'il faut améliorer la gestion du site d'élimination des déchets, élaborer un plan financier pour les immobilisations, établir des mesures pour assurer la conformité à la nouvelle loi du pays en matière de gestion écologique des déchets, et mettre en oeuvre un programme de recyclage au sein de la collectivité. Le résultat au terme de cette étape sera une entente entre la municipalité partenaire et la FCM au sujet d'un plan d'action en vue de renforcer les connaissances et de concevoir des systèmes pour orchestrer des améliorations dans les secteurs identifiés.

Étape 2 : Renforcement des connaissances et des compétences

À ce stade, les partenaires du projet acquièrent les connaissances et les compétences requises pour leur permettre d'atteindre le but et la finalité du projet. En fonction du diagnostic et de l'évaluation des besoins réalisés à l'étape 1, les projets comporteront des programmes de formation, des échanges techniques et d'autres activités visant à sensibiliser les participants municipaux et les aider à comprendre les solutions possibles aux problèmes identifiés.

Par exemple, des cours de formation pourraient être offerts au personnel municipal au sujet des processus d'exploitation et de gestion des sites d'élimination des déchets, des questions de santé et de sécurité liées à l'exploitation des sites d'élimination des déchets, et peut-être même une formation spécifique pour les opérateurs d'équipement lourd. Un programme d'échange technique pourrait aussi être organisé pour étudier un programme modèle de recyclage et un système de collecte des déchets dans la municipalité partenaire canadienne. Le résultat à la fin de cette étape serait des employés municipaux qualifiés et très motivés appliquant les nouvelles connaissances et compétences à leur travail.

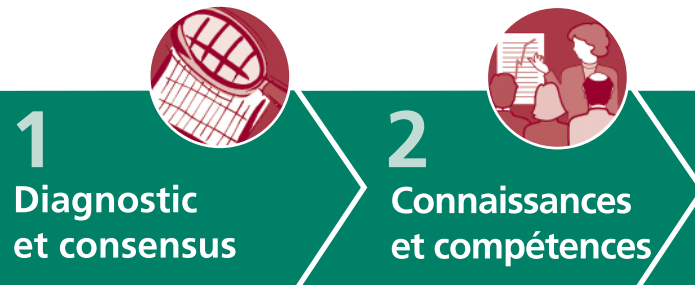
Étape 3 : Conception de systèmes

Cette étape se concentre sur l'élaboration de systèmes, d'outils et de procédures dont le personnel municipal aura besoin pour maximiser les connaissances et les compétences acquises à l'étape 2. Ces outils et ces systèmes devraient être conçus de manière à ce que les solutions identifiées soient durables et se poursuivront longtemps après la fin du projet. Par exemple, la municipalité pourrait rédiger un manuel de conception et d'exploitation des sites d'élimination des déchets qui guidera l'exploitation quotidienne des sites. Elle pourrait également organiser une campagne d'information et de sensibilisation publique afin d'assurer un service de recyclage efficace.

À la fin de cette étape, le résultat devrait être de nouveaux processus d'exploitation (élaborés et mis en place) pour l'exploitation bien gérée et écologique d'un site d'élimination des déchets, et de nouveaux programmes de sensibilisation publique (établis et mis en place) qui encouragent les citoyens à participer aux programmes de recyclage.

Étape 4 : Institutionnalisation

Modifier la façon de faire les choses est une étape très importante dans le renforcement des capacités municipales et sans doute l'étape la plus difficile du processus. Même si les étapes 1 à 3 peuvent exiger énormément d'efforts, elles sont relativement directes – identifier un problème, élaborer un plan,



Cerner le problème de développement et entendez-vous sur un plan d'action

Améliorer les capacités, les connaissances et les compétences des participants au projet



FCM

acquérir des compétences et concevoir des systèmes. Mais l'application des nouvelles connaissances, des systèmes et des approches pour obtenir un changement soutenu dans une municipalité peut poser un défi majeur. À l'étape 4, les municipalités sont engagées à changer leur façon de fonctionner en mettant à l'essai et en appliquant les connaissances, les procédures, les outils et les systèmes qu'elles ont appris pendant les étapes 1 à 3. Cela peut souvent exiger une formation approfondie pour s'assurer que les participants peuvent appliquer de manière efficace ce qu'ils ont appris pendant les premières étapes.

Puisque le changement organisationnel n'est jamais statique, il faudra aussi surveiller et évaluer la mise en oeuvre de la nouvelle solution afin qu'elle puisse être raffinée pour s'adapter aux circonstances changeantes. Le signe qu'un changement durable a été atteint repose dans la mise en oeuvre efficace de plans, de procédures et de systèmes qui seront durables et continueront d'évoluer même après la fin du projet.

À mesure que les municipalités progresseront dans les quatre étapes du renforcement des capacités institutionnelles, elles amélioreront leur capacité de gérer leurs opérations ou d'offrir des services de base à la collectivité. À long terme, ce renforcement des capacités municipales aura un impact important au sein de la collectivité et procurera une meilleure qualité de vie à ses citoyens. Par exemple, le renforcement des capacités pour la gestion des déchets donnera lieu à un environnement plus sain et plus propre pour les citoyens de cette municipalité.

Gestion axée sur les résultats

Qu'une municipalité ait mis au point un nouveau système de collecte des déchets qui a assaini l'environnement et amélioré la santé des citoyens ou qu'elle ait élaboré un plan stratégique à long terme qui amènera des emplois et des ressources à la collectivité, les programmes de la FCM visent des résultats atteignables immédiatement, ainsi que pendant la durée du projet, et qui contribueront à améliorer la qualité de vie des résidents de la collectivité.

Les résultats immédiats (extrants) sont ceux qui sont atteints pendant les étapes 1 à 3 du Cadre de développement des capacités institutionnelles. Un diagnostic est effectué et on s'entend sur les solutions. Les connaissances et les compétences ont été acquises au sein de la municipalité. Les systèmes et les outils ont été élaborés, améliorant la capacité de la municipalité de régler le problème identifié. L'étape 4 représente ce qui a été acquis à moyen terme (effets) : la capacité d'une municipalité d'appliquer des nouvelles connaissances, compétences et systèmes au problème en question. À long terme, les programmes de la FCM devraient procurer des améliorations concrètes au niveau de la qualité de vie pour la population de la municipalité (impact). La FCM établit différents niveaux de résultats (extrants, effets et impacts), pour

aider les municipalités à se concentrer sur les tâches immédiates, tout en gardant à l'esprit le but global et la finalité de l'intervention.

Un élément essentiel à tous les programmes de la FCM est la participation et l'encouragement des femmes à participer à la prise de décisions, à la mise en oeuvre et aux avantages des projets de développement. Des efforts particuliers doivent être déployés pour évaluer et analyser comment les activités proposées auront une incidence différente sur les hommes et les femmes, et quelles mesures doivent être prises pour s'assurer que toutes les personnes puissent bénéficier de la même façon du projet. Le concept d'un environnement physique plus sain et plus viable, et la promotion de la croissance économique dans les municipalités qui aideront directement la population démunie et marginalisée de la collectivité sont d'autres éléments tout aussi importants pour les programmes de la FCM.

Ressources municipales

La FCM reçoit une généreuse aide financière de l'Agence canadienne de développement international (ACDI) pour réaliser la majorité de son travail à l'étranger. Les municipalités membres de la FCM offrent un soutien essentiel en participant bénévolement aux programmes de la FCM. La plupart des programmes de la FCM reposent sur les partenariats et les échanges entre les gouvernements municipaux canadiens et à l'étranger. Les municipalités canadiennes et leurs associations municipales aux paliers provincial et fédéral ont des responsabilités et une expérience pertinentes pour relever les défis auxquels sont confrontés les gouvernements municipaux dans les pays en développement.

En général, ces partenariats prévoient des missions techniques au Canada et à l'étranger lesquelles sont appuyées par des fonds limités (pour de l'équipement et de la formation, etc.) en vue d'atteindre des objectifs précis. D'après l'expérience de la FCM, l'échange de connaissances, d'expériences et de pratiques exemplaires d'un intervenant municipal à un autre permet d'obtenir des résultats positifs.

La FCM offre également des fonds pour l'élaboration de politiques, l'acquisition de connaissances et la diffusion des pratiques exemplaires à l'échelle nationale, régionale et multilatérale. Son travail avec les réseaux régionaux et mondiaux permet d'améliorer les possibilités pour les priorités et l'expérience des gouvernements locaux qui seront mis en valeur pendant les débats sur les politiques et la gouvernance.

La FCM est plus qu'un simple bailleur de fonds pour le développement municipal. Les ressources qu'elle offre vont beaucoup plus loin que le transfert de fonds pour appuyer des projets. La FCM regroupe, compile et diffuse des connaissances. Elle renforce les capacités des réseaux nationaux et mondiaux. Elle établit des liens avec les collectivités, les entreprises privées et les institutions régionales et multilatérales. En bout de ligne, la FCM aide les gouvernements municipaux du monde entier à bâtir des gouvernements forts, efficaces et redevables qui améliorent la qualité de vie au sein de leurs collectivités.

Pour de plus amples renseignements, communiquez avec :



La Fédération canadienne des municipalités
Centre international pour le développement municipal
24, rue Clarence, (Ottawa) Canada K1N 5P3
Téléphone : (613) 241 5221
Télécopieur : (613) 241 7117
Courriel : international@fcm.ca
Site web: www.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.

3 Conception de systèmes

Élaborer des outils, des systèmes et des procédures pour aider les municipalités à trouver des solutions durables.

4 Institutionnalisation

Intégrer ces nouvelles compétences et ces nouveaux systèmes aux activités quotidiennes en vue de produire des améliorations durables.