



## Leadership, gestion et renforcement des capacités dans la municipalité de Rafah

### Sommaire

Depuis son établissement en 1994, l'Autorité palestinienne a été confrontée au défi de mettre en place des gouvernements efficaces dans les municipalités palestiniennes nouvellement créées.

Pour appuyer l'Autorité palestinienne dans ses efforts, le Projet de gestion municipale palestinienne (PGMP) a été créé en 1998. Cette initiative de renforcement des capacités, financée par l'ACDI, est administrée et exécutée par la Fédération canadienne des municipalités. Une composante du projet global était le « Programme de leadership, de gestion et de renforcement des capacités » dans la municipalité de Rafah à Gaza. L'objectif de cette composante était de travailler avec Rafah pour identifier les questions liées aux capacités en gestion et au leadership des gestionnaires, de suggérer des solutions et de recommander la formation requise.

Le programme de formation, qui a été mis en œuvre en six phases, comprenait une évaluation globale des besoins de l'organisation, une évaluation détaillée des besoins respectifs du personnel en matière de formation administrative et technique, la prestation d'un programme de formation en gestion, et l'exécution d'un programme plus axé sur l'aspect technique de la gestion pour les cadres dirigeants et le personnel d'encadrement.

Les phases de l'évaluation des besoins et de la formation en gestion sont terminées. Le programme de formation a déjà aidé les gestionnaires de Rafah à travailler de manière plus efficace en tant qu'équipe organisationnelle, à appliquer des concepts de planification stratégique, et à utiliser les outils législatifs et administratifs qui sont à leur disposition pour concrétiser leur vision. Ils ont réalisé des progrès considérables au plan du leadership du personnel, et, en tant qu'équipe, ils fournissent un meilleur leadership aux citoyens de Rafah.

### Introduction

Rafah est une municipalité urbaine palestinienne<sup>1</sup> située dans le sud de la bande de Gaza. Sa population est d'environ 130 000 habitants, dont près de 70 % sont des réfugiés. La collectivité souffre de la pauvreté, d'un taux de chômage élevé, de pénuries d'eau et d'une mauvaise gestion des eaux usées.

En 1998, la Fédération canadienne des municipalités (FCM) et l'Agence canadienne de développement international (ACDI) signaient un accord pour mettre en œuvre le Projet de gestion municipale palestinienne (PGMP). Le projet a été créé pour aider la municipalité de Rafah à renforcer sa capacité administrative et le niveau de participation du public au gouvernement municipal.

Rafah est gouvernée par un conseil de 13 membres et un maire, qui sont tous nommés par l'Autorité palestinienne. La dernière élection municipale s'est tenue en 1946. En vertu du nouveau droit municipal, les conseillers locaux doivent être élus, mais la date des élections reste toujours à déterminer. On s'attend à ce que l'élection d'un conseil municipal bouleverse le leadership stratégique au sein de la municipalité de Rafah.

Le Bureau du maire de Rafah est appuyé par un adjoint au maire, un directeur municipal et un Bureau des affaires juridiques. Le directeur municipal est responsable de cinq départements : celui de l'environnement et de la santé, des services techniques, financiers et administratifs; et de l'eau et des eaux usées. Toutes les décisions doivent être approuvées par le ministère de l'Administration locale (MAL).

<sup>1</sup> Rafah est l'un de cinq gouvernorats dans la bande de Gaza. L'Autorité palestinienne (AP) a établi le palier de gouvernorat en 1996 en guise de palier intermédiaire de gestion publique entre l'AP et les municipalités.



*Un bâtiment résidentiel à Rafah.*

Les cadres dirigeants de Rafah sont bien éduqués et dévoués, mais ils éprouvent des difficultés à faire face aux situations changeantes et aux nouveaux défis avec le peu de ressources dont ils disposent. Comme cela serait le cas pour tout organisme dans de telles circonstances, l'administration avait besoin d'aide pour aborder de nombreuses questions complexes et pour mettre en pratique de nouveaux outils et concepts visant à se pencher sur ces questions. Ils avaient également besoin de travailler ensemble d'une manière efficace pour articuler et mettre en œuvre une vision de leur administration et de leur ville, tout en maintenant et en améliorant la prestation des services municipaux aux citoyens de Rafah.

Avant que le projet ne commence, Rafah avait adopté certaines mesures pour aborder les questions organisationnelles : un consultant local avait été approché pour mener une étude diagnostique de la municipalité; le conseil municipal de Rafah avait nommé un administrateur intérimaire pour fournir à l'administration une orientation globale; l'administration avait été re-organisée de façon plus efficace; et certaines formations avaient eu lieu.

### Le projet

Le Programme de leadership, de gestion et de renforcement des capacités, une composante du PGMP, aide le personnel de la municipalité de Rafah à approfondir ses compétences en matière de gestion et de leadership à l'échelle municipale. Une attention particulière a été accordée à la planification stratégique, à la relation entre le conseil et le personnel administratif municipal, et à l'élaboration d'un plan officiel pour Rafah.

L'équipe d'assistance technique était dirigée par Tom Fletcher, ancien directeur municipal de Delta (C.-B.) et maintenant président de Fletcher & Company Municipal Consulting Inc. L'équipe comprenait également Judy McLeod, directrice de la planification à Delta (C.-B.); Cecil Mascarenhas; Peter Dunn; et le Dr Amr Elleithy du Centre international pour le développement municipal (CIDM) de la FCM.

## Amélioration des compétences en gestion et en leadership – approche pragmatique de mise en application

L'équipe d'assistance technique de la FCM a fondé le programme de Rafah sur quatre principes essentiels :

- 1) Le personnel de Rafah devrait être exposé à des pratiques, des outils et des techniques de gestion de premier ordre.
- 2) L'approche devrait être pragmatique et devrait faire en sorte que le personnel de Rafah dispose des ressources nécessaires à la mise en œuvre des pratiques recommandées.
- 3) Le programme devrait mettre l'accent sur des questions et problèmes réels touchant la municipalité de Rafah.
- 4) L'approche du programme devrait être méthodique et tenir compte que les besoins réels du personnel de Rafah soient satisfaits.

À la lumière de ces principes, le programme a été entrepris en six phases distinctes présentées ci-dessous.

### Évaluation globale des besoins

En septembre 1999, l'équipe de la FCM a procédé à une évaluation globale dans le but d'identifier les capacités existantes du personnel de gestion de la municipalité de Rafah – sur le plan des compétences en gestion, des capacités en planification stratégique, de la réflexion sur les systèmes et des aptitudes au leadership. L'équipe a ensuite identifié les compétences clés (gestion, aptitudes et comportements de l'équipe) dont les membres du personnel avaient besoin.

### Stratégie visant à pallier les besoins en gestion et en formation

À la lumière de son évaluation, l'équipe a recommandé une formation et un perfectionnement pour le personnel dans plusieurs domaines clés : les processus de planification stratégique et opérationnelle, les besoins en développement organisationnel, et les compétences souhaitées en gestion.

### Familiarisation aux pratiques canadiennes de gestion

En novembre 1999, quatre membres clés du personnel de Rafah et un représentant du ministère palestinien de l'Administration locale ont participé au Programme de leadership du gouvernement local à Banff, Canada. Le programme de formation, conçu par le Banff Centre, mettait l'accent sur les pratiques de gestion et les processus décisionnels canadiens. Pour faciliter le processus d'apprentissage, des consultants de la FCM ont assisté au programme avec les participants de Rafah. Les membres canadiens ont fourni un encadrement pour s'assurer que les concepts soient pertinents aux besoins des participants de Rafah, et ont contribué à adapter les documents de formation au contexte de la municipalité de Rafah. Les quatre membres du personnel municipal de Rafah sont devenus partie intégrante d'un groupe central impliqué dans la mise en œuvre des activités de projet dans leurs services respectifs.

### Évaluation détaillée des besoins

Selon les recommandations tirées de l'évaluation globale des besoins, et en consultation avec l'administrateur de Rafah, l'équipe d'assistance technique de la FCM a élaboré un plan global de formation pour les cadres dirigeants et les cadres moyens qui deviendraient les inducteurs de changement à Rafah. L'administrateur de Rafah a identifié une équipe centrale composée de membres du personnel qui assisterait à la formation. L'équipe d'assistance technique a ensuite procédé à une évaluation détaillée des besoins particuliers en formation (administratifs, professionnels et techniques) pour l'équipe centrale. L'évaluation a été conduite par le biais d'entrevues individuelles avec les membres de l'équipe centrale et de réunions avec le maire et le conseil.



*L'entrée des édifices municipaux à Rafah.*

## Formation en gestion et en leadership

L'équipe de la FCM a élaboré un programme de formation en gestion visant à répondre aux besoins spécifiques de l'équipe centrale de Rafah. Le programme de formation comprenait :

- Des outils que les administrateurs locaux peuvent utiliser pour atteindre leurs objectifs (planification stratégique, planification organisationnelle, participation du public, budgétisation et établissement de priorités)
- La planification et la mise en œuvre du programme (avec des lignes directrices réalistes sur la marche à suivre)
- Les compétences individuelles et les compétences en équipe (telles que l'établissement de priorités, la réflexion sur les systèmes et la réflexion stratégique, le travail en équipe)
- Les pratiques des cadres subalternes (telles que l'établissement d'objectifs et la programmation du travail).

L'équipe de la FCM a déployé tous les efforts pour garder la formation pertinente, pratique et accessible.

- La formation a été offerte en modules d'une demi-journée dans la bibliothèque de Rafah. Ceci a permis aux membres du personnel de poursuivre leur travail pendant le reste de la journée.
- Le contenu du programme, y compris les sujets et études de cas discutés en groupe, était pertinent à la municipalité de Rafah.



*Un atelier sur le leadership et la gestion municipale pour le personnel de Rafah.*

- Toutes les activités et tous les exercices de formation étaient conçus de manière à ce que les participants accomplissent quelque chose dont ils avaient besoin dans leur travail – par exemple, dans le cadre de la formation visant à établir des objectifs, les participants ont commencé à établir des objectifs personnels, et ils ont commencé à élaborer des plans stratégiques pour leurs projets prioritaires dans le cadre des exercices sur les études de cas.
- Tous les documents de formation étaient accessibles en arabe et en anglais – à savoir des présentations visuelles, un cartable de documents complémentaires, ainsi que des lignes directrices et des descriptions de tâches destinées aux études de cas et aux discussions de groupe.

## Mise en pratique du programme de formation professionnelle/technique

À la suite du Programme de formation en gestion pour l'équipe centrale, et conformément aux résultats et à la rétroaction des participants et des animateurs, une mise en pratique du programme de formation pour les gestionnaires et le personnel d'encadrement a été élaboré. La prestation de ce programme en est maintenant aux étapes finales de la planification.

## Meilleures pratiques de gestion – Des résultats immédiats

Le Programme de leadership, de gestion et de renforcement des capacités a aidé le personnel de la municipalité de Rafah à travailler en équipe organisationnelle et à appliquer les concepts de réflexion sur les systèmes et de planification stratégique à des questions réelles. Ils ont commencé à élaborer des programmes, des politiques et des solutions dans le but de se pencher sur leurs objectifs prioritaires, et à utiliser les outils législatifs et administratifs disponibles en vue de mieux réaliser leur vision pour la ville et leur organisme.



*L'aéroport de Rafah fait preuve des possibilités de développement futur à Rafah.*

Les gestionnaires de Rafah ont fait des progrès considérables en ce sens qu'ils assument un rôle de leadership face à leurs employés, et, en tant qu'équipe, ils fournissent un meilleur leadership aux citoyens de Rafah.

Certains des résultats du programme ont été immédiats, et certains ont été identifiés alors que la formation était en cours. Mentionnons, à titre d'exemples :

- Le maire a remarqué des changements positifs dans son personnel.
- Le personnel a commencé à identifier des moyens d'utiliser la planification organisationnelle pour faire des améliorations dans la mise en œuvre de ses plans et programmes.
- Dans les exercices sur les études de cas, le personnel a commencé à utiliser des approches de planification stratégique, des équipes interdépartementales, des concepts de services directeurs, et l'établissement de budgets et de priorités pour élaborer des programmes et se pencher sur leurs principales préoccupations.
- Le personnel était enchanté des méthodes de formation – études de cas, discussions en groupe et travail en groupe. Selon eux, le contenu du programme était pertinent et approprié. Ils ont accordé leur préférence au contenu le plus utile, et ce, dans l'ordre suivant : la planification stratégique, l'urbanisme, les plans d'affaires/pour les services, le leadership des cadres dirigeants, et les finances.

## Concepts innovateurs, outils pratiques

Lorsque les membres du personnel de gestion de Rafah se sont réunis pendant la phase d'évaluation des besoins pour parler de ce qui ferait de ce processus une réussite pour eux, c'était la première fois qu'ils se rencontraient en groupe pour discuter des affaires de Rafah.

L'une des compétences fondamentales d'une municipalité ou de tout autre organisme est que ses personnes clés partagent la même vision, les mêmes valeurs et les mêmes objectifs, et qu'ils travaillent ensemble pour les réaliser. Aussi longtemps que cette culture soit en vigueur, la municipalité aura un grand potentiel de se maintenir en tant qu'organisation et d'assumer ses obligations à l'égard de ses citoyens.

Les gestionnaires municipaux de Rafah ont commencé à articuler une vision pour la ville qui est partagée par la collectivité. Cependant, la municipalité ne dispose que de ressources financières ou humaines limitées pour concrétiser sa vision. Par conséquent, le programme de la FCM soulignait l'importance d'élaborer des plans stratégiques qui soient adaptables aux situations changeantes du budget et des priorités. Les membres du personnel de Rafah ont été formés à utiliser les outils mis à leur disposition pour établir des priorités et à travailler dans le but de réaliser la vision de leur organisation.

Un leadership organisationnel vigoureux de la part de l'équipe de gestion et une utilisation judicieuse des outils disponibles représentent une solution significative à l'utilisation efficace de ressources restreintes. Les prises de décisions en équipe peuvent être « institutionnalisées » dans le plan d'affaires annuel, le budget et les processus d'établissement des priorités. Ces processus sont viables avec le temps et deviennent en fait plus efficaces à mesure que l'organisation acquiert de l'expérience dans l'utilisation des outils et qu'elle en perçoit la valeur.





*Le seul moyen de transport scolaire pour les enfants de Rafah.*

Dans l'ensemble, le Projet de gestion municipale palestinienne a donné aux dirigeants de Rafah les concepts et les outils susceptibles de répondre aux défis et à améliorer la gestion publique municipale. Ceci pourrait avoir des incidences importantes dans plusieurs domaines :

- Mise en œuvre du plan officiel – Rafah dispose maintenant des outils et des processus administratifs pour initier le processus de mise en œuvre du plan, une fois qu'il sera terminé;
- Meilleure utilisation des contributions des donateurs – en identifiant les priorités de la municipalité sur une base organisationnelle et en s'assurant que tous les chefs de départements ainsi que le conseil poursuivent les priorités convenues;
- Appui du public envers la municipalité et compréhension de ses fonctions – par la mise en œuvre de politiques et programmes efficaces de participation du public, y compris des initiatives de sensibilisation du public et de communication;
- Amélioration de la perception des recettes – en apprenant à aborder des questions complexes et polyvalentes sur une base systématique à la grandeur de la municipalité;
- Amélioration des relations avec la collectivité – en adoptant un rôle de leadership à la recherche de solutions et d'interventions face aux besoins et aux préoccupations de la collectivité; et
- Amélioration aux plans économique et environnemental – en identifiant une approche organisationnelle s'appuyant sur les points forts de la municipalité et en se penchant sur les préoccupations en matière d'environnement.

## Apprendre de nos succès

Une leçon essentielle à tirer de la formation à Rafah est l'importance de la participation du personnel municipal, des administrateurs, du maire et du conseil ainsi que des formateurs à la conception du programme de formation pour le personnel. Pendant tout le projet, les participants ont été consultés sur leurs besoins et leurs préférences – avant que toute décision sur l'approche de la formation ne soit prise. Ceci est une leçon essentielle pour les programmes futurs. Le succès de cette approche a été validé par les participants, qui ont dit : « Vous avez procédé de la bonne manière! »

Une deuxième leçon à tirer est que le personnel doit avoir accès à l'assistance technique et à l'encadrement sur une période de temps. Les programmes de formation du personnel, faits dans de telles circonstances, doivent être fournis par phases, avec des périodes entre les formations pour que les membres du personnel assimilent et pratiquent ce qu'ils ont appris. Cette approche a certainement contribué au succès de ce programme.

Un certain nombre d'autres caractéristiques de la formation ont également contribué à son succès :

- L'approche de conception et de prestation du programme par phases s'est révélée excellente. Cela a donné l'occasion au personnel d'identifier ses besoins et de participer à la conception du programme. Cela a également permis à l'équipe de la FCM de concevoir un programme de formation adapté aux besoins du personnel de Rafah et capable de répondre aux besoins du développement.

- La présentation des concepts canadiens et leur application dans le contexte de Rafah a permis aux participants du personnel d'apprendre d'abord le côté « théorique » des concepts, puis de les mettre en pratique dans leur travail. Ceci est une manière efficace d'introduire des concepts complexes de premier ordre.
- Le lien entre les activités régulières et journalières de la municipalité a aidé le personnel de Rafah à percevoir la relation qui existe entre leurs décisions opérationnelles telles que l'approbation de la planification et la réalisation d'une vision à long terme pour leur ville.
- Comme déjà mentionné, le fait de fournir des traductions de documents de formation, d'utiliser des études de cas de Rafah et d'offrir la formation en modules d'une demi-journée a contribué au succès du programme. Les participants étaient d'avis que leur temps avait été utilisé de manière productive et qu'ils disposaient de produits concrets et utiles à la fin de la formation.

## Reproduction de l'expérience ailleurs

Le Programme de leadership, de gestion et de renforcement des capacités pourrait facilement être adapté à presque toutes les municipalités dans le monde. Les concepts et les outils recommandés aux Palestiniens étaient, soit « de premier ordre », soit considérés comme des « pratiques exemplaires » par les ressources municipales d'expérience ayant participé à ce projet. Cependant, le principe fondamental qui a été souligné aux formateurs était que les concepts doivent être présentés d'une manière pragmatique – de manière à ce que les participants puissent vraiment utiliser les divers outils de planification, de budgétisation, d'ordre législatif et de gestion qui leur sont présentés. Il était également critique que la formation reflète les ressources disponibles à la municipalité, de manière à ce que les pratiques et outils de gestion puissent être immédiatement mis en œuvre.

Cette approche et ce processus utilisés à Rafah pourraient être reproduits avec succès dans d'autres municipalités, à condition que le contenu réponde aux besoins spécifiques du personnel. Les compétences de la municipalité et du personnel, les outils, les études de cas et l'importance accordée aux différentes composantes de la formation doivent être ajustés aux besoins locaux et aux circonstances particulières de la municipalité.

Le modèle canadien de renforcement de la saine gestion publique municipale ne met désormais plus l'accent uniquement sur le soutien aux pays en développement dans la prestation de services sous ses formes techniques. Plutôt, il renforce de plus en plus l'importance du partenariat entre la société civile et l'État, et présente une approche progressive du renforcement des capacités municipales par le partage des connaissances, l'adaptation aux pratiques exemplaires, et le travail avec les gens dans le cadre de partenariats.

Bien que le travail du PGMP soit présentement en suspens, les communications régulières avec Rafah indiquent que les accomplissements du programme demeurent solides et qu'ils sont devenus le modèle pour une nouvelle approche de la gestion municipale dans toute la municipalité. L'ACDI a exprimé son soutien envers un PGMP II qui, lorsque la vie sera devenue plus stable en Palestine, utilisera une approche similaire et commencera à travailler avec d'autres municipalités à Gaza.

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.