



Un Fonds local pour édifier une collectivité à partir du début : Rehausser la capacité de gestion et la participation de la collectivité dans les municipalités palestiniennes de Rafah et de Khan Younis

Résumé

Depuis sa fondation en 1994, l'Autorité palestinienne (AP) est confrontée au défi de mettre en place des gouvernements locaux efficaces dans les municipalités palestiniennes nouvellement créées. Pour que l'AP réussisse dans cette entreprise, les gouvernements locaux doivent acquérir une crédibilité et établir de bonnes relations de travail avec les populations locales.

Dans le cadre de son soutien à l'AP et aux efforts de consolidation de la paix au Moyen-Orient, l'Agence canadienne de développement international (ACDI) a mis sur pied en 1998 le **Projet de gestion des municipalités palestiniennes (PGMP)**. Maintenant dans sa deuxième phase, cette initiative novatrice de renforcement des capacités est gérée et administrée par la **Fédération canadienne des municipalités (FCM)**.

L'une des composantes les plus réussies du PGMP est le **Fonds d'appui aux initiatives locales** (le Fonds) qui est établi dans les municipalités de Rafah et de Khan Younis situées dans la partie Sud de Gaza. Le Fonds est conçu pour consolider les liens entre les groupes communautaires et les municipalités et rehausser la capacité des deux entités d'entreprendre des change-

ments positifs. Pour la première, il s'agit d'améliorer la qualité de vie de leurs concitoyens, et pour la seconde, d'amorcer et de gérer des projets de développement économique local.

Le Fonds s'articule selon un principe visant à permettre aux organismes communautaires, en collaboration avec la municipalité, de repérer des projets susceptibles d'être financés. Un comité conjoint composé de membres du conseil municipal et de représentants communautaires locaux est chargé de gérer les activités du Fonds, allant du choix des thèmes de projets, de la sollicitation de propositions et de la sélection de projets, jusqu'à l'affectation des ressources et à la surveillance de projets. Les propositions sont évaluées en fonction de critères établis qui sont reliés aux besoins de la collectivité, y compris la viabilité, la durabilité, le soutien à la collectivité ainsi que les considérations liées à la problématique hommes-femmes et à l'environnement.

Mis sur pied en 1999, le Fonds a connu jusqu'à présent trois cycles de financement et il a permis à plus de 45 organismes locaux de recevoir un financement pour des projets dans divers domaines et sur des thèmes variés; d'abord à Rafah et par la suite à Khan Younis. Le programme a remporté un



Le Fonds d'appui a financé ce centre informatique à Khan Younis, offrant tant aux jeunes qu'aux adultes de nouvelles possibilités en matière d'éducation.

énorme succès : plus de 20 000 personnes des deux collectivités ont bénéficié du programme; les relations se sont largement améliorées entre les municipalités et leurs communautés respectives; et de nouvelles compétences et perspectives commencent à stimuler le développement économique local.

Introduction

Contexte et aperçu du projet

Édifier des collectivités prospères en plein conflit est pour le moins une tâche ardue. Nulle part ailleurs qu'en Cisjordanie et à Gaza, cette constatation n'est plus vraie, car il s'agit d'une zone située au milieu du conflit qui est peut-être le plus enraciné au monde. Depuis bien avant la création de l'Autorité palestinienne (AP) et des nouvelles municipalités palestiniennes à la suite des accords d'Oslo en 1993, le développement a été sérieusement freiné entre autres par la violence continue, d'importants déplacements de populations et des niveaux très élevés de pauvreté et de chômage. Pour les nouvelles municipalités, la tâche consistant à édifier des collectivités est rendue d'autant plus intimidante en raison de leur manque d'expérience en matière de gouvernance locale, de la faiblesse des structures institutionnelles, de la maigreur des ressources financières ainsi que de l'inadéquation et de l'état de détérioration de l'infrastructure.

En 1998, la FCM et l'ACDI ont signé une entente de mise en œuvre du **Projet de gestion des municipalités palestiniennes (PGMP)**. Maintenant dans sa seconde phase, ce projet a pour objectif « d'appuyer les initiatives de développement et de consolidation de la paix afin d'améliorer la qualité de vie des citoyens et d'atteindre un développement durable dans les municipalités palestiniennes ». Le projet vise à aider les municipalités de Rafah et de Khan Younis à rehausser leur capacité de gestion et à accroître le niveau de participation du public à la gouvernance locale. Les deux municipalités sont des régions urbaines à forte densité démographique et elles sont situées à l'extrême Sud de Gaza près de la frontière avec l'Égypte. Leurs populations sont respectivement composées d'environ 130 000 et 170 000 habitants – dont près de 70 % sont des réfugiés.

Composante du PGMP, le Fonds d'appui aux initiatives locales vise à nouer des relations plus efficaces entre le gouvernement local et la collectivité ainsi qu'à aider les groupes communautaires locaux à améliorer la qualité de vie de leurs concitoyens. Le programme repose sur un principe selon lequel les communautés sont les mieux placées pour cerner leurs propres besoins et définir les solutions appropriées. On relève ainsi deux aspects clés, soit une démarche participative cherchant activement à obtenir la participation d'un échantillon de la collectivité aussi vaste que possible; et l'exigence d'une capacité adéquate au sein du gouvernement local et des groupes communautaires à gérer de manière appropriée le programme et les projets.

Démarche : Favoriser l'engagement de la collectivité au moyen des initiatives locales

Dans les Territoires palestiniens, le gouvernement municipal joue un rôle relativement modeste dans la vie des citoyens, se limitant en général à offrir l'infrastructure de base et les services essentiels (eau, assainissement, routes et communications, parcs, etc.). Face à des contraintes financières sérieuses – lesquelles se sont détériorées au cours des dernières années en raison des effets dévastateurs de l'Intifada sur l'économie – les municipalités ont été confrontées à d'énormes défis et ce, même lorsqu'il s'agit d'exécuter les tâches les plus simples. Pour la collectivité, la municipalité est peut-être l'ordre de gouvernement le plus visible en raison de sa proximité, mais le manque de mécanismes en place pour assurer une transparence et une responsabilisation, la rend, aux yeux des citoyens, distante, difficile à saisir et largement indifférente. Pour les municipalités, il s'agit d'une véritable énigme; bien que les services qu'elles offrent soient vitaux, leur position et état d'esprit leur laissent peu l'occasion d'inciter les communautés à explorer des avenues créatives afin de résoudre les problèmes de la collectivité, avenues dont elles pourraient toutes deux bénéficier.

Structure et processus du Fonds : Ouvert, empreint de collaboration, responsable et inclusif

Le mécanisme central du programme est le Comité du Fonds, dont le rôle est de rassembler la municipalité et les représentants de la collectivité autour d'un processus de collaboration. Il a été créé comme un sous-comité du conseil municipal et il est composé de membres de ce dernier ainsi que d'un échantillon de représentants de la collectivité, y compris des camps de réfugiés, des associations de femmes et des associations professionnelles, etc.

Le Comité gère un processus qui sert à allouer une aide financière à des projets identifiés par des groupes communautaires locaux à partir d'un fonds total d'environ 150 000 \$ US dans chacune des deux collectivités ciblées (initialement Rafah et également Khan Younis en Phase II). Le processus est conçu pour susciter de la part de la collectivité des commentaires sur les enjeux prioritaires. Transparence, responsabilisation et inclusion sont par conséquent des principes essentiels, en particulier si la culture de transparence du gouvernement local n'est pas bien ancrée. Au cours de plusieurs cycles de financement par année, un lancement formel et une campagne publique visent à solliciter des idées de projets dans des domaines thématiques choisis par le Comité en consultation avec la collectivité. Comme exemples de thématique de projet on peut citer les jeunes, les femmes et les enfants, l'infrastructure, l'environnement, etc. Ces critères d'admissibilité et d'évaluation des projets sont notamment les bénéfices tangibles et mesurables pour la collectivité; la démonstration d'un appui de la collectivité en faveur du projet ou la contribution de cette dernière au projet; et les considérations liées à la problématique hommes-femmes et à l'environnement.

Les projets retenus pour l'obtention de financement (à hauteur de 20 000 \$ US par projet) sont soumis à des exigences rigoureuses de rendement et de responsabilisation. Ainsi, l'échéancier de paiement est lié à l'établissement de rapports sur les progrès réalisés, à un approvisionnement par processus d'appel d'offres et à une reddition de comptes détaillée en matière de surveillance et d'évaluation. La transparence, la responsabilisation et l'inclusivité sont aussi favorisées par des mesures comme l'accès public aux décisions prises par le Comité du Fonds en matière de financement et la documentation portant sur les projets, et par le fait d'offrir une réaction sur toutes les idées de projets, qu'elles aient été retenues ou non.

Le renforcement des capacités de gestion des participants au programme est crucial pour le succès du programme et du projet, et par conséquent, il a été intégré au processus du Fonds. Les groupes communautaires ont reçu de l'aide et une formation en planification d'entreprise et en gestion de projet,

ainsi que des conseils pour faciliter la compréhension et le respect des critères du programme, y compris les considérations liées à la problématique hommes-femmes et à l'environnement. Pour les municipalités, la formation est plus poussée; l'incursion dans le domaine nouveau pour elles du développement économique, les oblige à suivre une orientation plus proactive, ouverte sur l'extérieur et axée sur le client, où de nouvelles habiletés, comme le leadership, deviennent essentielles.

Résultats et analyse : Amélioration des relations avec la collectivité et accroissement de la participation de cette dernière, meilleure capacité de gestion de la municipalité et des groupes communautaires, et espoir pour le futur.

Capacité de gestion rehaussée

De l'opinion générale, le Fonds a remporté un succès considérable. En trois étapes de financement réalisées jusqu'à présent, des subventions ont été octroyées à plus de 45 groupes locaux dans plusieurs domaines thématiques, ayant une grande variété de répercussions directes et indirectes. On estime que les projets ont créé des emplois pour près de 200 personnes jusqu'à présent, et des milliers d'autres ont bénéficié du programme. Grâce à ce programme, des projets aussi divers que fournir de l'eau potable propre à des centaines d'enfants ou assurer une formation informatique aux malentendants et offrir du matériel éducatif utilisé par quelque 20 000 personnes, ont pu voir le jour, et ce, en ayant recours à des investissements très modestes.

Si le modèle du Fonds a été un succès, c'est surtout parce qu'il n'a pas cessé d'évoluer pour le mieux depuis sa création en 1999, en raison en partie de la nécessité de réagir à l'incertitude dans les Territoires palestiniens où la gestion de l'imprévu est la norme. À la suite de la première étape de financement, une évaluation a révélé que des ajustements devaient être réalisés principalement sur les plans de la transparence et de la responsabilisation, des communications, de l'inclusivité et de la responsabilisation locale, ainsi que des capacités.

Au début, les municipalités, les comités du Fonds et, dans certains cas, les groupes communautaires, étaient peu familiarisés avec les procédures de transparence, de responsabilisation et de capacité de réaction au sein du gouvernement, de sorte le Fonds faisait face à l'impasse sur ces aspects importants de la gestion de projet. Sans systèmes appropriés pour gérer et retracer les décisions, les activités et le fonctionnement du Comité du Fonds, ce dernier semblait inaccessible, ad hoc, et quelque peu arbitraire, et le processus du Fonds n'inspirait pas confiance. En outre, la capacité d'effectuer une vérification appropriée au préalable au moment de l'évaluation d'un projet et d'opérer un suivi était faible – d'où des évaluations inadéquates de la faisabilité et du rendement des projets, ainsi que de la responsabilisation par rapport à ceux-ci. Une lacune similaire dans la capacité de gestion du côté des personnes proposant les projets compromettait leurs chances de succès. Ces deux situations risquaient de diminuer la performance générale du programme et de miner sa crédibilité.

À la suite de la première évaluation, le programme a offert une formation en gestion de programme aux groupes communautaires concernés. Cette formation, combinée à l'expérience concrète de mise en œuvre et de gestion de projets, a permis d'accroître de manière significative les capacités de gestion.

En outre, la collaboration avec les municipalités a permis de mieux comprendre les fonctions de ces dernières. Pour les municipalités, administrer un programme de développement économique innovateur a aussi permis d'améliorer grandement les capacités de gestion, tout en élargissant l'étendue de leur mandat.

Participation accrue de la collectivité

Une autre amélioration apportée au modèle du Fonds au cours des années a été d'élaborer un processus plus inclusif faisant participer un vaste échantillon de membres de la collectivité. Au début, le Comité n'a pas suffisamment prêté attention à l'importance de prendre des initiatives visant à favoriser des relations positives avec un large éventail d'intervenants. La nécessité de promouvoir activement le programme afin d'assurer sa viabilité tant auprès de la collectivité qu'auprès d'audiences plus larges, a été ignorée par le Comité. En effet, celui-ci n'avait pas encore compris l'essence ou l'importance d'un leadership qui suit une orientation ouverte sur l'extérieur et proactive. Les décisions étaient prises sans consulter les groupes communautaires, ce qui n'aidait en rien à s'assurer de l'adhésion de la collectivité et sa responsabilisation. Illustration typique d'un tel manque d'ouverture, on peut citer l'omission initiale d'intégrer les considérations liées à la problématique hommes-femmes ou à l'environnement au processus du Fonds. Par exemple, aucune femme ne siégeait au Comité du Fonds lors de la première étape de financement. Maintenant, environ un tiers des personnes siégeant au Comité du Fonds sont des femmes.

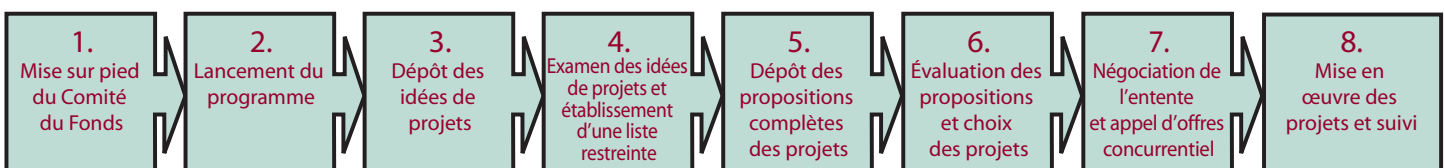
Le Comité a par la suite effectué des changements au processus en intégrant une sensibilisation active des intervenants (groupes communautaires, médias, autres ordres de gouvernement, donateurs, etc.). Cette initiative a eu des répercussions profondes car elle a permis de rehausser le profil du programme, d'établir un dialogue et même de nouveaux partenariats qui ont généré un financement supplémentaire.

Amélioration des communications avec la collectivité

Le processus du Fonds a permis aux municipalités de rehausser leur crédibilité auprès de la collectivité en faisant preuve d'un dévouement sincère et de professionnalisme, tout en améliorant leur compréhension des préoccupations de la collectivité. Plus important, toutefois, est le changement plus général dans les perceptions et attitudes des deux côtés. Les groupes communautaires ont réalisé qu'il y avait de réels avantages à s'associer aux municipalités, les considérant comme des partenaires dans le développement communautaire. De même, les municipalités ont appris à apprécier à sa juste valeur le soutien qu'elles reçoivent de la collectivité et leur coopération avec celle-ci, et elles envisagent leur rôle comme devant consister à servir davantage la collectivité.

Le succès du programme a des répercussions plus vastes encore. En dépit des incertitudes et difficultés permanentes qui influencent la vie quotidienne dans les Territoires, une vision commune de la collectivité a émergé à Rafah et à Khan Younis, en nourrissant l'espoir d'une stabilité sociale accrue assortie d'une croissance économique. « Les groupes communautaires commencent à réaliser les avantages inhérents au fait de travailler avec les municipalités, et ces dernières ont appris à valoriser le soutien qu'elles reçoivent de la collectivité », indique Wafa Saad, gestionnaire du PGMP pour la FCM. « Il est encourageant que la coopération soit maintenant institutionnalisée et que la notion de besoins et d'aspirations communautaires soit de plus en

Le cycle de gestion de projet du Fonds d'appui aux initiatives locales





Les membres du Comité du Fonds de Khan Younis tenant la première séance d'information du public sur le processus du Fonds.

plus partagée, ce qui permet de prendre de meilleures décisions d'affectation des ressources. Les deux parties recherchent de nouvelles façons de coopérer et elles mettent à profit leurs nouvelles compétences, et privé pour le futur ».

Leçons tirées et potentiel de reproduction du modèle

Le Fonds est clairement un mécanisme efficace d'édification des collectivités et son potentiel de souplesse lui permet d'être aisément reproduit. Certes, la combinaison de la souplesse avec une démarche interactive et une évaluation régulière (en principe à la fin de chaque cycle de financement) a été déterminante pour l'ajustement du programme aux complexités et aux turbulences des Territoires palestiniens.

La responsabilisation à l'échelle locale est fondamentale pour la viabilité du programme. Elle est rendue possible grâce à une participation active à la prise de décisions, en particulier s'agissant des groupes de personnes défavorisées ou marginalisées. Certes, entretenir un dialogue actif avec les groupes communautaires s'est avéré essentiel à la survie du programme dans une situation de conflit. Plusieurs ajustements ont été réalisés en conséquence, notamment le lancement public du programme; la création d'une base de données des groupes locaux afin de les informer au sujet du Fonds et de ses activités; une représentation communautaire adéquate au sein du Comité du Fonds; le fait d'inclure un grand nombre de groupes communautaires aux séances de formation et l'intégration à l'évaluation des projets des considérations liées à la problématique hommes-femmes et à l'environnement (par ex. sélection d'une proportion de projets ciblant directement les femmes, et incluant les femmes dans la planification et la mise en œuvre de projets).

Il est important de disposer de systèmes et d'outils de gestion adéquats (y compris de définir clairement les rôles et responsabilités du Comité du Fonds) non seulement pour assurer la transparence et la responsabilisation, mais aussi pour maximiser le rendement du programme. Pour assurer et conserver l'adhésion des communautés, il faut pouvoir accéder aux décisions

du Comité et aux activités du programme, alors que la capacité d'effectuer une vérification au préalable au moment de l'évaluation du projet et d'appuyer cette vérification et d'effectuer un suivi sont essentielles pour évaluer adéquatement la viabilité des projets et leurs chances de succès.

À une plus large échelle, une sensibilisation active des intervenants (groupes communautaires, médias, autres ordres de gouvernements, donateurs, etc.) est nécessaire pour établir un profil, bâtir des réseaux et des partenariats, établir un dialogue et assurer une coordination (par ex. constituer des synergies avec d'autres programmes, susciter un financement additionnel). La reproduction du programme à Khan Younis et l'intérêt qu'il a éveillé chez d'autres municipalités et ordres de gouvernement en témoignent. Une méthode qui vaut la peine d'être mentionnée est la « relation des expériences » pour célébrer les succès du programme dans les médias et d'autres avenues.

L'application à Khan Younis de l'expérience acquise à Rafah a permis de forger des liens entre les deux municipalités en plus de démontrer le potentiel de reproduction du modèle. Ce dernier est devenu un exemple à reproduire pour d'autres municipalités palestiniennes.

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

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.