



AMELIORER LES RELATIONS

Entre citoyens et autorités locales

**PAR LA
PLANIFICATION PARTICIPATIVE**

**Première partie
CONCEPTS ET STRATEGIES**

Par FRED FISHER, avec la collaboration d'experts de:

- Partners Hungary
- Partners Slovakia
- Partners Romania
- Partners for Democratic Change International
- University of Texas at Arlington
- Centre des Nations Unies pour les Etablissements Humains (Habitat)
- Institutions de formation des pays de la CEE/SEE.

La Fondation Partners Romania pour le Développement Local (FPDL) a piloté l'élaboration de ce manuel avec le soutien financier de :

- LGI –Programme d'Initiatives des Administrations Locales de l'Open Society Institute.
- CNUEH (Habitat), Centre des Nations Unies pour les Etablissements Humains, au titre du "Programme de Formation au Leadership et à l'Administration Locale financé par le Gouvernement des Pays-Bas.
- Mise en pages: Paul Popescu

TABLE DES MATIERES

AVANT-PROPOS	4
PROLOGUE	5
A PROPOS DE CE MANUEL	6
CHAPITRE 1. PERSPECTIVES SUR LA PLANIFICATION PARTICIPATIVE	
CHAPITRE 2. CARACTERISTIQUES ESSENTIELLES DE LA PLANIFICATION PARTICIPATIVE	
CHAPITRE 3. INTRODUCTION AU PROCESSUS DE PLANIFICATION PARTICIPATIVE	32
CHAPITRE 4. PHASE I: INITIATION AU PROCESSUS DE PLANIFICATION PARTICIPATIVE	35
CHAPITRE 5. PHASE II: NOUER DES PARTENARIATS PRODUCTIFS	41
CHAPITRE 6. PHASE III: GESTION DU COURT TERME OU VISION STRATEGIQUE	49
CHAPITRE 7. PHASE IV: DECOUVERTE ET ANALYSE DES FAITS	58
CHAPITRE 8. PHASE V: ELABORATION D'UN PLAN D'ACTION	68
CHAPITRE 9. PHASE VI: MISE EN ŒUVRE ET EVALUATION DES PLANS D'ACTION	73

AVANT-PROPOS

La parution de cette série de manuels coïncide avec le lancement par le Centre des Nations Unies pour les Etablissements Humains (CNUEH) de la campagne mondiale sur la Gouvernance Urbaine. Le thème de la « participation », qui reflète la vision et la stratégie de cette campagne est profondément ancré dans les thèmes et stratégies d'apprentissage que couvrent ces manuels. Bien que ces manuels soient conçus et rédigés pour servir les besoins de développement des organisations non gouvernementales et des organisations communautaires de base, leurs dirigeants et leurs personnels, le contexte de mise en pratique de l'apprentissage est exprimé de manière cohérente, dans l'esprit et la réalité d'une large collaboration.

Il existe de plus en plus de preuves et une reconnaissance accrue de plusieurs thèmes qui définissent et délimitent le programme de gouvernance urbaine du siècle et du millénaire nouveaux. Le premier, la participation, implique que les collectivités et les autorités locales qui désirent être à la pointe des changements économiques et sociaux doivent reconnaître l'importance qu'il y a à inclure tout le monde, sans distinction de richesse, de genre, d'âge ou de religion dans le processus d'élaboration des décisions qui touchent à la qualité de leur vie collective.

La deuxième reconnaissance implique la gestion concertée qui traverse le spectre du tissu institutionnel et communautaire. Dans l'idéal, ces fora de gestion participative seront fondés sur la confiance mutuelle, le dialogue ouvert entre tous les acteurs et sur une large palette de stratégies pour transformer les bonnes idées et les visions communes en actions concrètes.

Comme cela est décrit dans le Prologue, cette série d'outils de mise en pratique de l'apprentissage résulte des efforts de collaboration de la Fondation Partners Romania pour le Développement Local, le CNUEH (Habitat) et l'Open Society Institute. La majeure partie du financement du projet a été fournie par le Programme d'Appui aux Initiatives des Administrations Locales de l'Open Society Institute avec d'autres soutiens financiers du CNUEH (Habitat) et du Gouvernement des Pays-Bas. Partners Romania a piloté le projet dans le cadre de son Programme Régional de Renforcement des Capacités de Gouvernance et de Leadership Local pour l'Europe Centrale et Orientale. Les responsabilités comprenaient les tests de terrain des manuels de Planification Participative et de Gestion des Conflits et des Différends dans un programme de formation de formateurs impliquant 18 participants en provenance de 13 pays d'Europe centrale et orientale ainsi que des membres de la Communauté des Etats Indépendants.

L'idée de lancer cette série de manuels de formation est venue de deux régions différentes du monde. Le Comité de Pilotage du Programme Régional de Renforcement des Capacités pour l'Europe centrale et orientale a identifié la gestion des conflits et la planification participative comme deux des besoins de formation de leur région au cours de leurs délibérations de 1997. En outre, un groupe de diverses ONG, OCB et de dirigeants de collectivités locales de toute l'Afrique sub-saharienne s'est réuni en 1998 et a identifié ces sujets, ainsi que d'autres thèmes couverts dans cette série, comme d'importants besoins de formation.

Pour terminer, je tiens à remercier Fred Fisher, le principal auteur de cette série et la superbe équipe de collaborateurs rédacteurs qu'il a réunis pour confectionner ces manuels. Ceux-ci comprennent: Ana Vasilache, directrice de Partners Romania, qui a conduit le processus à partir de la Roumanie; Kinga Goncz et Dusan Ondrusek, directeurs de Partners Hungary et Partners Slovakia respectivement; David Tees, qui a contribué à de nombreuses publications du CNUEH au fil des ans, les formateurs qui ont participé aux tests de terrain des manuels et l'équipe de professionnels du personnel du CNUEH, avec, à leur tête, Tomasz Sudra, qui ont considérablement contribué, par leur expérience et leur expertise, à affiner les produits finis.

Anna Kajumulo Tibaijuka
Directrice Exécutive
Centre des Nations Unies pour les Etablissements Humains (Habitat)

PROLOGUE

Il existe une histoire cachée derrière la conception de ces manuels. Elle mérite que l'on consacre quelques moments à la partager avec vous. Comme indiqué dans l'Avant-propos, ce projet particulier a trouvé ses racines initiales dans deux grandes régions du monde, l'Europe centrale et orientale et l'Afrique sub-saharienne. Mais depuis de nombreuses années, les efforts pour élaborer et diffuser ces manuels de formation à usage facile ont commencé, avec l'engagement du Centre des Nations Unies pour les Etablissements Humains (Habitat), à fournir ces manuels de formation aux autorités de l'administration locale des pays en voie de développement.

La série de manuels de formation des Elus Locaux du CNUEH, élaborés dans le cadre du Programme de Formation sur le Leadership et la Gouvernance Locale, fut particulièrement populaire. Elle comprend 13 manuels conçus pour aider les élus locaux à renforcer leurs connaissances et compétences dans les rôles et responsabilités clés de leadership. Cette série, disponible en plus de quinze langues, est utilisée dans le monde entier, non seulement par les élus locaux, mais aussi par les dirigeants d'organisations non gouvernementales et les leaders d'organisations communautaires de base. Ce fut l'adaptation de cette série par la société civile qui a inspiré le CNUEH (Habitat) à initier cette série.

Plusieurs facteurs ont concouru au succès de ces manuels d'apprentissage. D'abord, ils sont d'un usage facile. L'on pourrait former des formateurs à les utiliser en moins de deux semaines, en consacrant la deuxième semaine à la conduite d'ateliers pour les autorités locales du pays hôte, ou de leurs pays d'origine. En second lieu, le CNUEH a encouragé l'adaptation des manuels afin qu'ils reflètent les différences linguistiques, culturelles et autres des utilisateurs. Des groupes d'utilisateurs furent encouragés à faire des modifications sur le texte, le modèle de formation et les modes de prestation suggérés pour répondre aux besoins particuliers des collectivités locales. Il est rare qu'une telle liberté explicite d'adapter et de modifier des ressources d'apprentissage soit donnée à des utilisateurs potentiels pour répondre aux besoins de leurs mandants. Troisièmement, l'orientation de ces manuels vers le développement de compétences pratiques a attiré l'attention d'autres auditoires. Les dirigeants de la société civile représentant les organisations non gouvernementales (ONG) et les organisations communautaires de base (OCB) les ont également trouvés utiles pour répondre à certains de leurs propres besoins de développement du personnel.

En réponse à l'utilisation par la société civile des manuels des Elus Locaux et à leurs fréquentes requêtes d'assistance technique, le Programme de Formation au Leadership et à la Gouvernance Locale a invité un groupe de dirigeants d'ONG/OCB locales en provenance de 15 pays d'Afrique sub-saharienne (du 23 au 28 Novembre 1998) à conseiller Habitat sur leurs besoins de formation. Ils furent rejoints par un certain nombre d'administrateurs de collectivités locales du Kenya, puisqu'un des thèmes récurrents dans l'efficacité de l'administration et la gestion des ONG/OCB a trait à leurs relations avec les collectivités locales. Les participants à cette séance de travail, réunis à Nakuru, au Kenya, sont parvenus à un consensus sur ce qu'ils croyaient être les besoins de développement en gestion de leurs organisations. Ceux-ci ont été traduits par la suite en plans de conception de programmes détaillés à examiner dans le cadre de futures possibilités de financement.

Plus d'un an avant l'atelier de Nakuru, le Comité de Pilotage du Programme Régional de Renforcement des Capacités de Leadership et de Gouvernance Locale pour les pays d'Europe centrale et orientale a identifié la planification participative et la gestion des conflits comme étant deux de leurs besoins prioritaires de formation. Alors que les mandants de ce programme particulier sont en premier lieu les collectivités locales, les besoins en formation qu'ils ont identifiés coïncidaient avec ceux identifiés par les ONG/OCB qui participaient à l'atelier de stratégie de renforcement des capacités en Afrique sub-saharienne.

Puisque le CNUEH travaille avec toutes ces institutions, il était logique de combiner les deux efforts. Par conséquent, deux des manuels de cette série sont en grande partie financés par l'Initiative de Réforme de l'Administration Locale et du Service Public de l'Open Society Institute, avec l'assistance du Gouvernement des Pays-Bas par le biais du CNUEH.

Faire marcher la démocratie au niveau local

La manière dont l'élaboration de ces manuels d'apprentissage s'est déroulée met en lumière plusieurs tendances qui interviennent dans le monde entier. D'abord, les possibilités d'acquérir réellement un statut d'autogestion locale dans le monde entier n'ont jamais été meilleures. Les systèmes autoritaires de gouvernement du sommet vers le bas, de par le monde, se sont effondrés rapidement après plusieurs décennies de mauvaise gestion et de tromperie. Avec leur chute sont apparues des possibilités, pour les citoyens, de rétablir des administrations locales autogérées pour contrôler la destinée de leur espace physique. L'initiative de Partners Romania de renforcer les capacités de gestion de l'administration locale par le biais de la formation est une reconnaissance de ces changements dans le paysage politique de ces régions. Elle reconnaît également l'importance qu'il y a d'améliorer les relations entre les autorités locales et les institutions communautaires de base (ONG/OCB) et de combiner ainsi les efforts pour obtenir des processus d'autogestion locale et des valeurs démocratiques.

Dans d'autres parties du monde où les administrations locales n'existent souvent que sur le papier, mais où les gouvernements centraux contrôlent essentiellement le processus en leur refusant l'accès aux ressources, les citoyens sont devenus rétifs, fâchés même. De plus en plus, les citoyens exigent d'avoir une plus grande voix au chapitre et une influence plus forte sur la façon dont fonctionnent leurs communautés. Les gouvernements centraux ont desserré leur emprise sur le processus d'administration, en reconnaissance de leur échec à réaliser les promesses, et sous la pression croissante pour redonner pouvoir et ressources aux administrations locales et à leurs réseaux d'institutions communautaires de base. Les organisations non gouvernementales et communautaires de base ont été d'efficaces avocats dans les efforts pour restaurer le processus d'autogestion locale dans plusieurs régions du monde. Le présent projet est la reconnaissance de la relation de symbiose qui existe souvent entre les institutions de l'administration locale et les réseaux collectifs des ONG/OCB au niveau communautaire.

L'auditoire ciblé

Il doit être clair à présent que l'auditoire ciblé par ces manuels d'apprentissage est divers. Il inclut évidemment la cible initiale, les institutions d'ONG/OCB, mais aussi les personnes qui exercent des rôles de leader et de manager. Une grande partie du contenu de cette série de manuels peut également répondre aux besoins de formation des élus locaux et des fonctionnaires nommés ainsi que leurs personnels technique et professionnel.

Il existe un auditoire intermédiaire important sur lequel nous voulons nous focaliser un moment. Il s'agit du réseau des formateurs qui servent les collectivités locales et les organisations communautaires. Ceux-ci comprennent les instituts de formation désignés des collectivités locales, les institutions d'appui sous le couvert d'ONG ou d'OCB locales qui voient leurs rôles comme consistant à fournir à d'autres leurs expériences de renforcement des capacités, les organismes de formation du secteur privé et, bien sûr, les consultants et formateurs individuels.

Notre message à cet auditoire collectif d'utilisateurs potentiels est d'être créatifs dans l'utilisation des manuels et l'identification des possibilités d'apprentissage afin de servir leurs principales cibles définies ci-dessus. Bien que l'on considère de tels manuels de formation comme les éléments fondamentaux pour concevoir et conduire des ateliers de transfert de compétences, leur potentiel est beaucoup plus grand. Par exemple, les manuels sur la Planification Participative et la Gestion des Conflits sont conçus pour faciliter les efforts de changements attendus par la communauté. D'autres manuels de cette série peuvent constituer des outils efficaces pour aider les dirigeants des ONG et OCB à mettre en œuvre des programmes de développement organisationnel. Et le consultant/formateur créatif considèrera cette série comme un ensemble exhaustif et détaillé d'outils qu'il peut employer de diverses manières pour structurer des interventions à différents niveaux dans la communauté et répondre aux besoins des clients.

Enfin, cette série est née du souci des organisations et des dirigeants de base de voir leur aptitude à servir la communauté directement liée à leur engagement continu à apprendre. Il est tout aussi important de reconnaître que les ONG, OCB et les collectivités locales ont la responsabilité d'aider également les autres à apprendre. Les livres de gestion regorgent de références d'organismes de formation. Nous invitons tous ceux qui partagent les informations et idées avancées dans cette série à réfléchir aux possibilités et aux responsabilités qu'ils ont de créer des communautés d'apprentissage. Commencez par créer des occasions d'utiliser ces manuels de formation avec des équipes de gestionnaires, des groupes d'action de quartier, des organisations non gouvernementales novices et des citoyens qui désirent servir plus efficacement leur communauté.

A PROPOS DE CE MANUEL

Ce manuel de formation a pour but d'examiner les options qui peuvent aider les individus, les groupes, les organisations, les communautés et les collectivités locales à résoudre leurs différends avant qu'ils ne deviennent insolubles et destructeurs. On peut l'utiliser pour :

- Former les autorités administratives locales, les dirigeants des organisations civiques et leurs personnels ainsi que les citoyens intéressés par les fondements des processus de négociation, de médiation et de prise de décision facilitée.
- Approfondir les connaissances et compétences de ceux qui travaillent déjà dans ces rôles et qui pensent qu'ils peuvent tirer profit d'une formation supplémentaire.
- Tenir des séances d'orientation pour les autorités et les citoyens qui désirent en savoir plus sur les possibilités de gérer les conflits dans leurs organisations et communautés.
- Aider à former des formateurs qui vont initier d'autres aux connaissances et techniques associées aux pratiques de gestion de conflits.

Les possibilités d'emploi de ces manuels d'apprentissage ne sont limitées que par l'imagination de ceux qui décident de s'en servir. Le conflit est inhérent à toute société et situation. Bien que l'appartenance à une culture donnée puisse exiger une approche unique ou différente de résolution des conflits qui requiert une modification des outils et idées avancés dans ce manuel, nous vous invitons néanmoins à réfléchir à la manière la plus appropriée de les utiliser à bon escient.

Au risque d'être accusés de trop simplifier et de banaliser la complexité de l'apprentissage et de l'application des méthodologies de la gestion des conflits, nous voulons relater une expérience récente d'un des auteurs. Il a visité une école élémentaire rurale et a appris que des garçons et des filles de dix à douze ans étaient formés à travailler comme médiateurs pour aider à résoudre les conflits entre élèves. Lorsque ces élèves médiateurs s'apprêtent à passer leur diplôme pour aller dans une autre école, ils aident à former leurs remplaçants. Bien que l'on ne s'attende pas à ce que ces enfants deviennent d'office des experts en résolution des conflits difficiles sur l'aire de jeux ou dans la communauté, il y a deux messages importants que ce médium révèle/ Premièrement, il démontre et exprime le potentiel de résolution des différends par le dialogue et la discussion. De manière plus importante, il permet à ceux qui sont en conflit d'établir eux-mêmes des normes et valeurs de résolution des conflits à l'endroit et au moment où ils existent. Etablir des normes et des compétences en résolution des conflits au sein des jeunes paraît un investissement raisonnable sur l'avenir.

La Première Partie ne consiste pas seulement en un examen détaillé du processus de planification participative tel qu'il a évolué dans le temps, mais fournit également des intuitions et stratégies pour mettre en œuvre le processus dans votre communauté. En outre, la Première Partie suggère que vous vous arrétiez de temps en temps pour réfléchir à ce que vous avez lu et à la manière dont vous pourriez utiliser les idées acquises pour améliorer la qualité de la vie dans votre communauté. C'est littéralement l'équivalent d'un arrêt le long de la route pour humer le parfum des fleurs.

Quel riche magasin de ressources que la planification participative, n'est-ce pas? Plutôt que de badiner plus longtemps, nous vous suggérons de vous inscrire et d'apprécier ce qui, nous l'espérons, sera un voyage lumineux et productif de découverte et de service.

Le Tome 2 se présente en deux parties. La **Partie Une** consiste en quelques idées et exercices de conception de la formation au cas où vous désirez organiser et conduire un événement d'apprentissage plus traditionnel. Par exemple, vous pourriez désirez conduire un bref atelier pour présenter les concepts et les idées de la planification participative aux élus locaux et leaders de la communauté. Ou expliquer à des formateurs et des facilitateurs comment utiliser ces manuels pour concevoir et faciliter un processus de planification participative en travaillant avec une équipe de planification réunie par des dirigeants locaux. Ces séances de travail facilitées pourraient se focaliser soit sur l'élaboration d'un plan stratégique à long terme, soit sur un plan d'action pour traiter un problème plus immédiat dans la communauté. De nombreux outils du **Tome 2** seront également utiles dans ces types de programmes de formation.

Il était évident à partir du test de terrain de ces manuels en Roumanie qu'un programme de formation de formateurs qui focalise sur le développement des compétences aux diverses phases de la planification participative et utilise approche scolaire d'étude de cas, n'est pas très efficace. Les outils de la planification sont plus efficaces lorsqu'ils sont appliqués à un problème ou une opportunité réel (le) en travaillant avec ceux qui ont la charge directe d'élaborer un plan fondé sur les méthodes participatives.

Etant donné les leçons apprises à partir des tests de terrain de la première version de ces manuels, la **Partie Deux** consiste en des exercices et des feuilles de travail à utiliser au cours d'un processus de planification participative fondé sur un besoin réel et des gens réels (ce qui ne signifie pas que les formateurs ne sont pas réels, mais vous comprenez). Ces outils sont présentés dans l'ordre séquentiel de la discussion du **Tome 1** de ce manuel. Cependant, nous vous avertissons encore une fois que la facilitation d'un processus de planification participative sera un *voyage de découverte* qui exige qu'en certaines occasions, vous preniez une route secondaire ou que vous reveniez sur vos pas pour couvrir à nouveau un territoire déjà couvert.

Les outils de la planification participative sont également d'efficaces ressources de formation à la gestion. La planification est une responsabilité de gestion majeure qui implique la prise de décisions et la résolution des problèmes. Soyez donc inventifs et définissez la manière dont vous pourriez utiliser ces outils pour élargir vos services en tant que formateur ou les utiliser d'une multitude d'autres façons qui ne font même pas mention des termes *participatif* ou *planification* dans l'intitulé de l'atelier ou du service de consultant que vous offrez.

Rappelez-vous seulement que ceci est un voyage de découverte!

Considérez ceci comme un voyage de découverte

Nous aimons penser à l'apprentissage comme à un *voyage de découverte*. Comme tous les voyages, celui-ci va nous emmener vers de nouveaux territoires. De temps en temps, nous vous suggérons de faire certains détours, afin de rendre ce *Voyage* plus productif et agréable, selon votre perspective et vos besoins individuels. Ou alors, vous pouvez décider de sauter une partie du voyage, parce que vous y êtes allés auparavant. Cela nous convient parfaitement. Après tout, nous préférons ne pas avoir des passagers qui s'ennuieront à bord.

Pour aider à tirer le meilleur parti de ce voyage de découverte, nous émettrons de temps en temps des *Conseils de Voyage*. Ceux-ci sont destinés à vous avertir de certains enseignements tirés de l'expérience des tests de terrain des manuels et en recueillant des conseils auprès de nombreux individus qui ont aidé à la finalisation de ce manuel et des autres de la série. Nous espérons que vous aimerez ce voyage de découverte.

Et, *last but not least*, merci beaucoup à tous les participants qui ont apposé ci-dessous leur signature (Cf. l'édition cartonnée uniquement) et assisté au Programme de Formation des Formateurs en Juin 2000, afin de tester les manuels sur le terrain.

Fred Fisher

CHAPITRE 1

PERSPECTIVES DE PLANIFICATION PARTICIPATIVE

*Se rassembler est un commencement ;
Rester ensemble, c'est progresser ;
Travailler ensemble, c'est réussir.*

PROVERBE ARABE

Bref examen de la RAP
Principes de la RAP
Quelques approches et méthodes typiques de RAP
La Banque Mondiale et la participation
Genre et participation
Les ONG, les OCB, et la participation
Le CNUEH (Habitat): Comblant le fossé
Le secteur privé et la participation
La participation n'est jamais facile
Ce qui fait réussir la collaboration (participation)
Les leçons apprises par Habitat sur la voie de la participation
Ce qui empêche la collaboration d'avoir lieu (ou de réussir quand elle a lieu)?
Promenade dans la vallée du lexique
L'échelle de la participation
En résumé
Points clés
Notes

(Si vous ne comprenez pas ce que sont les guides de voyage, retourner à la page précédente où cela est expliqué!) Ce chapitre est largement historique et quelque peu théorique. Il peut être d'un moindre intérêt pour ceux d'entre vous qui désirent arriver aux chapitres plus orientés vers l'action. Vous pourrez, si vous le désirez, sauter pour aller directement au Chapitre Deux. Ou alors, lisez les Points clés à la fin du chapitre au cas où votre patron ou quelque autre figure de l'autorité est enclin à tester votre sérieux dans la lecture de ce manuel.

Il existe une espèce de révolution en cours dans le monde du développement. Elle concerne la *planification participative* ainsi que d'autres aspects de la participation. Cette révolution populaire implique ceux qui affirment aider les autres à se développer socialement, économiquement et politiquement, et ceux qui sont les récipiendaires de l'assistance au développement. Robert Chambers, une des icônes de l'ère du développement, déclare:

*Depuis les années 1950 et jusqu'aux années 1960 et 1970, dans les orthodoxies dominantes du développement, c'étaient les professionnels qui détenaient les réponses... les pauvres et les gens au niveau local avaient le problème, et une grande partie du problème devait être réglée par l'éducation et le transfert de technologie. De manière croissante, cette idéologie a été remise en question et sapée. L'équilibre a changé. Le développement imposé du sommet vers le bas souvent n'avait pas de soutien. De plus en plus, il a été reconnu que nous sommes une grande partie du problème, et que leur participation était la clé de la viabilité et de beaucoup des solutions.*¹

Chambers continue pour dire que la participation est devenue un thème majeur en développement. Il prétend que c'est la nouvelle orthodoxie à la Banque Mondiale, bien qu'on puisse lire une bonne dose de scepticisme dans cette déclaration et d'autres qu'il fait sur le véritable engagement de la Banque mondiale et sa contribution réelle à un développement participatif authentique. En dépit de tout le bruit qui est fait autour de la participation, Chambers nous rappelle que « comme d'habitude avec les concepts qui deviennent monnaie courante, la rhétorique va loin, très loin devant la compréhension, pour ne rien dire de la pratique. »²

Nous pensons que ceci est vrai également pour tous les acronymes qui ont émergé au cours des récentes années pour décrire les diverses approches utilisées par les praticiens de la participation. En 1994, vingt-neuf approches différentes ont été identifiées comme ayant été élaborées depuis les années 1970. L'une des principales d'entre elles est un processus appelé *réflexion et action participative* (RAP) dont l'auteur admet qu'elle est un amalgame de méthodes, de techniques et de comportements. D'autres, avec participation sous une forme ou une autre dans leur titre, sont PALM, LPP, PAO, PAR, PORP, et PSA, pour ne pas mentionner un autre PRA signifiant *évaluation participative rurale/relâchée*.³ Tout ceci, évidemment, soulève la question. Le monde a-t-il besoin d'un autre manuel sur la "planification participative"? Nous reviendrons à cette question un peu plus tard. Pour l'instant, passons en revue cette nouvelle vague des processus qui inondent des pays sans méfiance dans le monde entier.

Bref survol de la RAP

Puisque beaucoup de gens donnent à la RAP, entendue ici au sens de la *réflexion et l'action participatives*, un statut de premier ordre dans ce domaine, nous examinerons brièvement son origine philosophique et conceptuelle, et ce qu'elle recouvre en pratique. Selon son tenant majeur, la RAP possède de profondes racines historiques. Elles comprennent des domaines d'efforts de développement comme la recherche action - réflexion, l'anthropologie appliquée, la science de l'action et l'analyse des écosystèmes agricoles. Paulo Freire se trouve au premier rang de ceux qui ont contribué à l'approche RAP, avec sa pratique et son expérience de *conscientisation* en Amérique Latine. Freire pensait qu'on pouvait et devait renforcer les capacités des gens pauvres et exploités à analyser leur propre réalité. Cette approche de l'éducation des adultes, quoiqu'elle paraisse plutôt prosaïque, était assez menaçante pour que les dictateurs du Brésil au pouvoir à l'époque bannissent Freire de son propre pays.⁴

Nous serions négligents si nous ne mentionnions pas un des contributeurs majeurs au zèle actuel pour la recherche action – réflexion participative, Kurt Lewin en l'occurrence. Ses efforts de pionniers dans ces méthodologies remontent aux années 1940, en créant la base conceptuelle et de recherche d'une grande partie de ce qui est arrivé depuis. Ce qui a rendu le travail de Lewin si pertinent, c'était son intégration de la gouvernance démocratique, de la dynamique de groupe, de l'apprentissage par expérience, de la recherche action et de la théorie des systèmes ouverts au cours des années 1930 dans les efforts pour dépasser les injustices raciales et ethniques. Evidemment, des contributions antérieures ont été faites aux *méthodologies de recherche participative* par d'autres pionniers (par exemple, Patrick Geddes et Lewis Mumford). Malheureusement, il est impossible dans ce court document, de reconnaître tous ceux qui ont balisé la route pour les nouvelles écoles de contributeurs et de praticiens, tels que ceux qui sont associés à la "réflexion et action participatives" (RAP).

Les principes de la RAP

En 1996, la RAP était pratiquée, sous une forme ou une autre, dans environ 100 pays, et était la demeure conceptuelle de plus de trente réseaux liés à la RAP. Résumer les principes et pratiques de la RAP n'est pas une tâche simple. Fidèle à son engagement de penser et travailler "en-dehors de la boîte", Chambers parle souvent par métaphores et images. Les principes de la RAP, tels que les résume l'initiateur du processus, sont :

- ***Remettre le témoin (ou le stylo ou la craie)***: faciliter l'investigation, l'analyse, la présentation et l'apprentissage par les gens de la localité eux-mêmes, de sorte qu'ils génèrent et s'approprient les résultats et apprennent également.
- ***Conscience de soi critique***: les facilitateurs examinent continuellement et de façon critique leur propre conduite.
- ***Responsabilité personnelle***: prendre la responsabilité de ce qui a été fait plutôt que de compter sur les manuels ou autres règles rigides.
- ***Partager***: ce qui implique la large gamme de techniques maintenant disponibles, depuis la cassette par-dessus la barrière jusqu'aux photocopies et courriers électroniques.⁵

Quelques méthodes et approches typiques de la RAP

La première méthode dégagée par Chambers reflète le premier principe, *passer le témoin*. D'autres ajoutent:

- *Faites-le vous-mêmes*: les gens de la localité comme experts et enseignants, et ceux de l'extérieur comme novices
- *Analyse locale des sources secondaires*
- *Cartographie et modélisation*
- *Analyse des délais de temps, de la tendance et du changement*
- *Calendriers saisonniers*
- *Analyse de l'utilisation quotidienne du temps*
- *Diagrammes institutionnels*
- *Matrice des scores et des rangs*
- *Présentations et analyses partagées, et*
- *Planification participative, budgétisation, mise en oeuvre et contrôle.* ⁶

Selon ses praticiens, la RAP est efficace à cause de certains renversements fondamentaux impliquant des changements d'orientation, d'activité et des relations qui s'éloignent des pratiques professionnelles du passé. Ceux-ci comprennent : du fermé à l'ouvert, de la mesure à la comparaison, de l'individu au groupe, du verbal au visuel, du supérieur à l'inférieur, de la réserve et de la frustration au rapport et à l'amusement. ⁷

Dans une tentative de résumer les points clés d'une compilation de plus d'une dizaine d'études de cas en profondeur venant de quatre continents sur les approches de type RAP de la participation, James Blackburn, éditeur de la collection, dit:

La participation est plus un ensemble de principes qu'une idéologie, une éthique plus qu'un modèle... au fond, il s'agit dans la participation d'apprendre à respecter et écouter les opinions, sentiments et connaissances de ceux que nous avons 'ciblé' dans le passé; d'être transparent en ce qui concerne nos intentions d'intervenir dans leurs vies... d'être attentifs à décentraliser et à déléguer, en permettant aux moins puissants de gérer de plus grandes ressources et d'assumer plus de responsabilité; de partager nos connaissances et notre expertise ... Bref, il s'agit de s'ouvrir, de prendre des risques et de montrer de la confiance. De tels changements ne viennent pas facilement à ceux qui ploient sous le poids de longues années d'instruction formelle et de cultures hiérarchiques. ⁸

Moment de réflexion

Prenez maintenant quelques instants pour réfléchir à la discussion sur la RAP (réflexion et action participatives). Pendant votre lecture sur la RAP, quelles sont les pensées qui vous sont venues à l'esprit ? Comment le décririez-vous à un ami qui n'a jamais été impliqué dans une quelconque sorte de processus participatif ? Notez les termes que vous pensez mieux vous aider à décrire le processus de RAP à votre ami

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

Nous projetons de vous demander de vous arrêter de lire de temps en temps pour quelques instants et d'effectuer deux tâches brèves: (1) réfléchir sur ce que vous venez de lire; et (2) mettre par écrit quelques notes sur la manière dont ceci a un rapport avec votre propre expérience. Nous appelons ceci des *culs-de-sac réflexifs*, des endroits où vous pouvez vous ranger, vous arrêter un moment et penser à la partie du voyage que vous venez juste d'accomplir.

La RAP et la famille d'approches participatives qu'elle a engendrées consistent largement en un processus de *laisser aller*. Elles consistent à laisser aller le pouvoir et l'autorité associées à l'assistance technique du sommet vers le bas. Elles consistent à laisser aller les systèmes clos de planification et d'allocation des ressources. Elles consistent à laisser aller la justification de futurs projets et programmes fondés sur des données quantitatives suspectes qui justifient largement les actions passées et, comme l'a suggéré Blackburn, elles consistent à "s'ouvrir, prendre des risques et manifester de la confiance."

La Banque Mondiale et la participation

La Banque Mondiale est entrée tardivement dans la mêlée de la participation. En 1990, ils créèrent un Groupe d'Apprentissage sur le Développement Participatif dans toute l'organisation, pour un processus de consultation, recherche et ateliers. De ces activités corrélées, découla une déclaration de politique sur la participation (1994) et une série de rapports. Ceci n'était pas prendre des risques, apprendre en faisant, l'approche allons-y d'un problème qui avait brûlé un trou dans sa réputation.

Selon un rapport de la Banque mondiale sur leur expérience de la participation, elle est allée de: (1) prendre place à l'arrière d'une initiative pilotée par le gouvernement; (2) bâtir sur les initiatives précédentes ou existantes entreprises par le gouvernement emprunteur; jusqu'à (3) poursuivre activement et insister sur l'utilisation d'approches participatives. Dans une étude cas citée pour confirmer son implication active, le personnel de la Banque a organisé et tenu des réunions avec les acteurs, au cours de missions auprès des communautés affectées, et a supervisé la réinstallation de résidents dans les zones affectées.⁹

Par souci d'équité avec la Banque mondiale, beaucoup d'institutions d'appui trouvent difficile de partager le pouvoir et d'élever le niveau de conscience et de force politiques comme objectifs explicites de projets. Cela fait partie du constant paradoxe des institutions d'appui. Elles exercent influence et pouvoir de contrôle sur leurs ressources tandis qu'au fond, elles avouent un désir de renforcer les capacités et la participation locales. C'est comme mélanger l'huile et l'eau. Au moment où cela arrive, il semble y avoir une compatibilité raisonnable. Quand le mélange s'arrête, ce qui est prévisible arrive.¹⁰

Il semble exister une distance entre les principes et pratiques de la Banque mondiale impliquant la participation et ceux qui travaillent dans ce domaine, avec une grande liberté par rapport aux normes et procédures opérationnelles de la Banque. Les élaborateurs des politiques de la Banque mondiale, qui fonctionnent à partir du siège, sont souvent convaincus qu'une plus grande attention ainsi que la mise en oeuvre des principes et stratégies de la planification participative peuvent être bénéfiques. Par exemple, des efforts participatifs devraient augmenter le taux de rendement sur les projets générateurs de revenus et assurer un plus grand respect des remboursements de prêt par les bénéficiaires, s'ils participent à la planification du projet et à la prise des décisions. Du point de vue des responsables qui travaillent dans le secteur, une telle participation prend du temps, peut souvent être prise à défaut par l'interférence et le copinage politiques et peut fournir peu de preuves immédiates qu'elle conduit à de plus hautes performances, soit dans les transactions financières, soit dans le service public. La vérité se trouve sans doute quelque part entre les deux.

De façon croissante, les grands bailleurs de fonds multilatéraux comme la Banque mondiale sont en train d'expérimenter les "mesures pré investissement". Celles-ci comprennent une phase pilote d'étude de faisabilité d'une année consécutive à l'étude de faisabilité et avant le prêt à grande échelle. Une subvention est accordée par la Banque pour que les divers acteurs puissent élaborer, tester et améliorer les processus de planification et de budgétisation participatifs. (Pour en savoir plus sur le travail de la Banque sur la participation, cf. *World Bank Participation Sourcebook*. IBRD: Washington, 1996)

Genre et participation

Ceux qui écrivent sur la participation du point de vue du genre ne sont pas toujours positifs dans leur évaluation des résultats provenant de la technologie participative. Néanmoins, des progrès significatifs ont été réalisés dans les domaines du genre et de la participation. Gujit et Shah, deux des chercheurs les plus actifs dans ce domaine, soutiennent que se focaliser sur le genre aide à dépasser les paradoxes de la participation.

L'emploi du terme "participation" cache des vues divergentes sur ses buts et pratiques, selon Gujit et Shah. Ils soutiennent que dans beaucoup de projets et programmes, la participation est mal définie et n'a pas de sens. Trop souvent, elle est utilisée pour décrire une consultation rudimentaire entre personnel du projet et membres de la

communauté. Comme un cheval de Troie, elle peut cacher la manipulation et même la coercition sous un manteau de respectabilité sociale.

La récente attention pour les questions de genre a eu pour résultat une implication croissante des spécialistes du genre dans le développement participatif. C'est là une étape positive pour la participation en général, parce qu'elle focalise l'attention sur le besoin d'approches plus souples et orientées vers le contenu de la planification.

En résumant les phases clés des processus participatifs initiés de l'extérieur dans le développement, Gujit et Shah considèrent le début des années 1990 comme l'époque de "l'impératif de la participation." Ce fut au cours de cette période que les agences de financement commencèrent à exiger que les processus participatifs deviennent une condition pour le financement. Alors que ces pré-conditions ont provoqué des contributions positives, les auteurs soutiennent "qu'il y avait peu de consensus sur ce qui constitue un travail de bonne qualité."

Le terme de *paradoxe* semble s'infiltrer dans toute discussion sérieuse sur la participation et le développement. Gujit et Shah décrivent la situation actuelle comme les *paradoxes de la participation*. Le premier paradoxe implique la normalisation des approches, qui contredit un des objectifs de la participation: s'éloigner des limitations de la planification calquée dans la recherche de méthodologies plus souples et orientées vers le contexte. Le second paradoxe est la préoccupation pour l'utilisation des méthodes participatives techniques plutôt que celles qui sont orientées vers la responsabilisation. La focalisation sur les questions de genre, soutiennent Gujit and Shah, aide à dépasser ces deux contradictions.¹¹

Une plus forte focalisation sur le genre implique hommes et femmes sur une base égale. Pour réaliser ceci, les femmes sont responsabilisées à travers l'identification de leurs priorités et plans. Les hommes sont impliqués de la même manière, mais ils respectent également la position des femmes. En conséquence, les priorités des femmes deviennent centrales à la planification participative.

Les ONG, les OCB, et la participation

Les organisations non gouvernementales (ONG) et les organisations communautaires de base (OCB) ont été de manière plus traditionnelle à l'avant-garde des processus participatifs et, au fil des ans, ont été soutenues de multiples façons par une myriade d'organismes nationaux et internationaux comprenant le Centre des Nations Unies pour les Etablissements Humains (Habitat). Généralement, leur prolifération peut être attribuée à la notion perçue selon laquelle elles représentent la partie supérieure d'un processus qui est souillé par la politique et le pouvoir. Collectivement, la famille des institutions ONG/OCB a contribué de façon substantielle au processus de développement, en particulier en termes de dialogue et action participatifs.

Collectivement, elles représentent un mélange très large de valeurs, motifs, cadres institutionnels, missions, dimensions, niveaux d'influence et aptitudes à offrir des programmes et services. Leurs rangs grossissent dans le monde entier à la minute, provoqués par l'idéalisme, les nouvelles possibilités de servir, la frustration à propos de la manière dont les autres institutions échouent à réaliser promesses et mandats, et, en de rares occasions, l'appât du gain. Dans la famille des organisations du secteur tertiaire, il existe malheureusement quelques charlatans et beaucoup de gens incompétents. Ces propos désobligeants n'ont pas pour intention de dénigrer les rôles et les contributions des ONG et OCB, mais d'apporter une touche de réalisme et de précaution.

Dans les Etats en transition d'Europe Centrale et Orientale (ECO) et la Communauté des Etats Indépendants (CEI), les organisations non gouvernementales ont comblé un vide important lorsque beaucoup de gouvernements centraux et locaux ont tardé à encourager les valeurs démocratiques et à créer les moyens pour les citoyens de se faire entendre et de s'impliquer. L'Open Society Institute, sous la direction de George Soros, a été audacieux et expansif dans ses engagements financier, intellectuel et de programme pour apporter le changement dans ces régions du monde. Partners for Democratic Change, une autre ONG internationale avec un centre d'intérêt particulier pour les pays de l'ECO, a bâti un réseau de pays affiliés engagés à faire avancer la société civile et une culture du changement et de gestion des conflits.

En Amérique latine, en Afrique sub-saharienne et dans beaucoup de parties de l'Asie, les ONG et OCB ont exercé un important rôle de direction aux niveaux local et national, en engageant une large gamme d'initiatives participatives. Leurs efforts couvrent toute la gamme, depuis les brèches à combler dans les filets de sécurité sociale et économique pour leurs citoyens, jusqu'à frayer la voie à la démocratie représentative. Pour beaucoup de gens pauvres et défavorisées, ces institutions ont représenté leur seul vrai espoir de voir leurs besoins pris en charge.

Certains soutiendraient que l'implication des ONG dans la participation s'apparente, de certaines manières, au rôle du travailleur social. Ils ont représenté leurs clients (les citoyens) de façon plutôt efficace, empêchant ainsi à la fois les citoyens et les gouvernements de s'affronter directement sur la ligne de front. Comme l'admet librement une récente

publication de la Coalition Internationale pour l'Habitat (HIC), la participation a traditionnellement été le rôle reconnu des ONG, tout particulièrement dans les projets appuyés par les agences internationales. ”¹²

CNUEH (Habitat): Comblé le fossé

Jusqu'ici, il manque à la discussion le rôle des gouvernements centraux et locaux et les relations entre les secteurs public et populaire ou tertiaire. Le CNUEH (Habitat) a contribué de façon significative aux efforts des administrations locales à permettre les initiatives communautaires et est allé jusqu'à "comblé le fossé" entre la pratique de la gestion publique et l'action populaire. Jouissant de crédibilité dans les deux camps, il a réussi à aider à faire ressortir le besoin d'instaurer davantage de collaboration entre le secteur tertiaire et l'administration locale, et à fournir des modèles ainsi qu'un appui à leur enrichissement réciproque.

Depuis 1984, le CNUEH (Habitat) a exécuté une gamme d'activités de recherche opérationnelle appliquée par le biais du Programme de Développement Communautaire, le Programme Agenda 21 Local, le Programme Femmes et Habitat (PFH) et le Programme d'Amélioration des Communautés et de l'Environnement (PAEE).

Le Programme de Développement Communautaire (PDC) qui a pris fin récemment, a été mis en oeuvre en Afrique, en Asie et en Amérique latine dans plus de soixante communautés et municipalités. Le PDC "comble le fossé" en adoptant une approche triple de la planification participative à base communautaire. D'abord, il travaille avec les gouvernements centraux à mettre en pratique les politiques nationales qui facilitent l'action communautaire. La législation nationale sur la participation populaire donne aux gens le droit de s'organiser, de former des OCB, négocier avec le secteur public et utiliser les ressources publiques. Les programmes nationaux de décentralisation renforcent les administrations locales et les incitent à travailler avec les ONG et OCB. Deuxièmement, le PDC travaille avec les administrations locales pour changer les attitudes des fonctionnaires concernant les ménages à faibles revenus et leurs organisations. Des efforts de sensibilisation sont complétés par l'élaboration et les essais de pratiques financières, administratives et juridiques qui permettent aux administrations locales de co-planifier, co-financer et co-gérer les améliorations de la communauté avec les OCB. Troisièmement, le PDC travaille directement avec les OCB et leurs associations pour accroître la capacité des gens à participer de manière efficace. Ceci inclut les techniques de gestion communautaires dans l'organisation, l'identification et la priorisation des problèmes, la mobilisation des ressources, la négociation, la résolution, la gestion, l'entretien, le contrôle et l'évaluation des conflits.

Dans le Programme Agenda 21 Local, le CNUEH (Habitat) a encouragé la participation à travers tout le spectre des acteurs de la communauté. Travaillant initialement dans six villes secondaires de trois régions du monde, le programme engage les groupes de citoyens, les organisations civiques et les administrations locales dans une approche en quatre étapes du renforcement de capacités. Chaque étape de ce processus est fondée sur les méthodes participatives. Elles comprennent : la prise de conscience et la stratégie de développement (parvenir à un consensus sur les priorités d'action) ; le développement des ressources humaines et le renforcement institutionnel ; l'élaboration des outils de planification et de gestion ; et la promotion du dialogue public par le biais de la diffusion et de l'échange.

Le secteur privé et la participation

Robert Hargrove a travaillé pendant des années à aider les entreprises et autres organisations du secteur privé à aller vers de nouveaux modes de gestion et de fonctionnement. Il fait une observation intéressante sur la collaboration en tant que tendance sociétale. "Pour entrer dans l'avenir," dit Hargrove, "nous devons faire reposer notre poids sur l'autre pied."¹³ Il continue pour dire que dans le passé, la société a considéré les individus extraordinaires comme la source de réalisations humaines significatives et durables. Il prédit que la source des futures réalisations humaines ne sera pas attribuée à des individus, mais à d'extraordinaires combinaisons de gens. Ces combinaisons pourraient comprendre des gens que leurs pairs ne considèrent pas encore comme des individus extraordinaires. Elles pourraient également comprendre des gens ordinaires qui découvrent leurs propres capacités à être extraordinaires dans le processus qui consiste à travailler ensemble. Nous ne pouvons nous empêcher d'être impressionnés par la simple analogie métaphorique de Hargrove quand nous réfléchissons à comment mobiliser les groupes locaux de citoyens ordinaires et les fonctionnaires municipaux à entreprendre des tâches extraordinairement difficiles et importantes au sein de leurs communautés.

Les observations de Hargrove sont renforcées par deux consultants en gestion qui travaillent en Afrique du Sud bien qu'ils agrandissent la tente de la participation pour y inclure un auditoire beaucoup plus large. McLagan et Nel ont compilé un ensemble convaincant de données et d'expérience pour ancrer leur principe selon lequel *la gouvernance participative* est une des questions majeures de notre époque. La gouvernance participative intervient lorsque ceux qui ne font pas partie du système qui prend les décisions en leur nom deviennent une partie du processus de prise de

décisions sur la base de leur aptitude à y contribuer. Elle commence à toucher à tous les domaines de nos vies, l'éducation, les affaires, les organisations communautaires, même les familles et, bien sûr, les gouvernements. Ce qui est le plus impressionnant et important dans cette discussion, c'est leur passage en revue de la recherche actuelle dans ce qui est décrit comme des organisations hautement performantes. La plupart de leurs exemples proviennent du secteur privé quoique les deux auteurs aient travaillé avec les ONG et les institutions publiques au cours de leurs carrières.

Une conclusion très claire est ressortie de leur compilation des résultats de plus de dix études de recherche majeures dans plusieurs pays, comprenant plus de 2000 organisations intervenant dans plusieurs domaines variés. Les pratiques de travail qui conduisent à la haute performance sont les pratiques participatives. En d'autres termes, la participation authentique conduit à la haute performance. C'est un point focal que nous espérons ne pas perdre de vue quand nous porterons notre attention sur certains outils pour améliorer la planification participative entre les administrations locales, les organisations municipales et les citoyens.

Les pratiques participatives / à haute performance que McLagan et Nel ont trouvées dans leur survol des principaux résultats de recherche sont intervenues de deux manières intéressantes. Premièrement, les organisations qui s'efforcent d'atteindre de meilleures performances, les réalisent souvent avec succès en mettant de côté les politiques, programmes de personnel, valeurs et conduites managériales démodés qui ont été largement décrites comme étant autoritaires. Celles-ci comprennent les structures rigides de contrôle, les hiérarchies de l'autorité et du pouvoir, l'accès restreint à l'information, les efforts systématiques de déposséder les travailleurs de bas niveau du pouvoir, et une faible tolérance pour l'ambiguïté et les erreurs.

Inversement, les pratiques participatives de travail qu'ils ont trouvées et qui contribuaient à la haute performance au sein des organisations qui ont fait l'objet de la recherche comprennent :

- Les relations de travail fondées sur les besoins interdépendants et le respect, et non sur la hiérarchie du pouvoir et de l'influence
- Les efforts systématiques de développer la compétence dans toute l'organisation, pas seulement au sommet, en encourageant et en récompensant les plans de carrière et l'apprentissage sur le tas.
- La prise de décision partagée à tous les niveaux de l'organisation allant de la participation dans la définition des objectifs stratégiques, jusqu'au pouvoir de l'ouvrier de fermer l'exploitation lorsque quelque chose ne va pas.
- Les critères de performance et les systèmes de contrôle qui sont internes et auto-générés, et non pas imposés de l'extérieur
- La transparence et la responsabilité (qualités que nous associons souvent aux institutions publiques), et
- L'accès à l'information, aux gens et aux ressources.¹⁴

Lorsque l'on compare ces changements à ceux promus par la RAP et les autres approches participatives mentionnées plus tôt, elles sont remarquablement similaires. Cependant, ils sont différents d'une manière importante. Il est rare de voir la *haute performance* en tant que but explicite dans le développement participatif.

La participation n'est jamais facile

L'expérience de la participation publique aux Etats-Unis a connu des temps difficiles depuis le début des années 1960. Heureusement, elle est sortie du fourré, pas nécessairement indemne, mais certainement plus sage en raison de l'expérience. Le mouvement des droits civiques aux Etats-Unis, dans les décennies du milieu du vingtième siècle, était né d'un horrible modèle de discrimination contre les minorités ethniques, principalement les Africains Américains. Avec le mouvement des droits civiques arrivèrent des changements radicaux dans la législation, initialement à partir du gouvernement central. Ces positions de politique ont été soutenues par toute une gamme de récompenses et de pénalités qui furent conçues pour remettre les gouvernements des Etats (sous nationaux) dans la ligne du mandat national.

La participation publique était requise de la part des gouvernements locaux pour être éligibles aux subventions fédérales destinées à apporter plus d'équité sociale et économique entre les races. Les autorités des gouvernements locaux et les citoyens indifféremment découvrirent bientôt que les processus participatifs publics efficaces représentaient un comportement appris. Et parfois, les leçons apprises étaient douloureuses. Beaucoup d'autorités publiques abhorraient de partager les pouvoirs de prise de décisions avec les citoyens. Après tout, ils étaient élus en raison de talents politiques et de l'acceptation par la majorité de ceux qui votent – en ignorant évidemment que le vote était dénié à beaucoup d'Africains Américains en ces temps obscurs – ou embauchés par les gouvernements locaux en raison de leur expertise technique. Soudain, les citoyens, souvent pauvres et sans grande instruction - conditions sur lesquelles ils avaient peu de contrôle – remettaient en question l'autorité et l'expertise des dirigeants élus et nommés. En conséquence, le processus de participation, largement mandaté dans la mise en oeuvre de la subvention fédérale, s'embourba dans la controverse.

Au fil du temps, les autorités administratives locales, nommées et élues, commencèrent à reconnaître l'importance et les avantages à tirer en engageant les citoyens dans d'authentiques processus de planification participative. Elles devinrent également plus compétentes et confiantes en leurs propres aptitudes à travailler avec les citoyens de manière collaborative. Les administrations et communautés locales qui réussirent à forger d'efficaces partenariats locaux attirèrent l'attention de la Ligue Civique Nationale (NCL) qui décida de documenter les résultats. La NCL est une ONG nationale dont l'objectif est de promouvoir et mettre en oeuvre des initiatives civiques.

Ce qui fait réussir la collaboration (participation)

La NCL, en collaborant avec d'autres, a mené un effort majeur de recherche au début des années 1990 afin de déterminer pourquoi certaines communautés réussissaient plus que d'autres à travailler à travers les frontières politiques, sociales et économiques. Leur recherche incluait plus de cinquante études poussées de collaborations communautaires réussies. Selon les résultats de la NCL, voici les choses qui doivent être présentes ou délibérément bâties dans le processus dès le début afin de réussir la collaboration:

- **Bonne insertion temporelle et besoin clair.** Les acteurs sont-ils prêts à collaborer et existe-t-il un sentiment d'impatience à travailler ensemble?
- **Des groupes d'acteurs forts.** Sont-ils crédibles, bien organisés, et capables de représenter de manière efficace leurs intérêts?
- **Large implication à la base.** Tous les secteurs importants concernés par la question dont on s'occupe sont-ils représentés par opposition à un petit nombre, provenant de façon prédominante d'un seul secteur? Les femmes sont-elles aussi impliquées que les hommes à tous les niveaux? Ecoute-t-on leurs priorités et sont-elles intégrées dans la décision ?
- **Crédibilité et ouverture du processus.** Tous les acteurs considèrent-ils que le processus est juste, y compris la prise de décision partagée, le processus est-il ouvert à tous, et pas seulement une activité de cachet à apposer par une partie dominante, et géré selon des procédures convenues qui assurent ces qualités d'engagement mutuel?
- **Engagement et/ou implication de dirigeants de haut niveau, visibles.** Si le maire, par exemple, ne peut pas s'impliquer, envoie-t-il un représentant avec l'autorité de décision ? Les citoyens ou les organisations de la société civile favorisent-ils leurs meilleurs représentants pour la participation ?
- **Soutien ou consentement des autorités ou pouvoirs « établis ».** Les institutions clés ou les blocs de pouvoir – par exemple, le conseil municipal, la chambre de commerce, les ONG locales, les groupes minoritaires – sont-ils d'accord pour soutenir et observer les recommandations auxquelles on est parvenu par le processus collaboratif ?

- **Dépasser le manque de confiance et le scepticisme.** Des efforts précoces ont-ils été fait pour traiter de ces questions et les surmonter?
- **Vigoureuse direction du processus.** Le processus de collaboration a-t-il été géré de manière efficace ? Quelques exemples de ce rôle clé consistent à maintenir les acteurs à la table à travers des périodes de frustration et de scepticisme, reconnaître les petites réussites sur le parcours, aider les acteurs à négocier les points difficiles et faire respecter les normes de groupes et les règles de base.
- **Réussites intérimaires.** Des réussites intermédiaires ont-elles été réalisées, poursuivies, reconnues et célébrées pour fournir encouragement et viabilité ?
- **Passage aux questions plus larges.** Les participants au processus se focalisent-ils moins sur leurs propres intérêts étroits et plus sur les larges intérêts de la communauté à mesure qu'ils mûrissent dans leurs efforts de travailler ensemble? ¹⁵

Leçons apprises par ONU-Habitat sur l'expérience de la participation

Le CNUEH (Habitat) a eu plusieurs expériences au fil des années dans l'utilisation des approches de la planification participative (PP). Ces efforts ont traversé les cultures, les régions et les défis sectoriels. Un rapide examen des leçons apprises, à travers à la fois le Programme Agenda 21 Local et les Programmes de Développement Communautaire, révèle certains truismes.

- Les interventions extérieures fondées sur l'instauration de la planification participative et les activités de mise en œuvre doivent nécessairement commencer au point où en sont les institutions et dirigeants locaux, et non pas celui où vous aimeriez qu'ils soient, en termes d'engagement envers la participation et de connaissances et techniques pour collaborer de manière réussie.
- Les initiatives de conscientisation et la formation à la gestion sont des intrants essentiels et précoces dans le processus de Planification Participative. Ils doivent être ciblés au niveau de l'éducation et de l'expérience des participants pour réussir. Ou, comme le décrit un programme pays, la formation était « non formelle, non orthodoxe, conduite par la demande, sur le tas, orientée vers le contexte, sans salle de classe, sans conférences, facilitatrice et participative. »
- Contrairement à ce que l'on pourrait supposer, la communication de haut niveau est essentielle lorsque vous travaillez de la base vers le sommet. Ce que ceux qui sont au sommet du pouvoir ne savent pas quant à vos efforts d'amener les autres à participer, pourrait très bien attirer la suspicion et de malheureuses sanctions sur vos efforts.
- D'autre part, lorsqu'elles ont un enjeu dans le résultat, les questions de contrôle et de défi venant des autorités nationales peuvent faire beaucoup pour apporter de la rigueur aux efforts définis et mis en œuvre localement.
- Il est probable que des efforts spécifiques de renforcement de capacités soient nécessaires pour améliorer les techniques collaboratives des autorités élues et du personnel de l'administration locale, ainsi que celles des ONG et OCB de développement local et des autres partenaires.
- Alors que les activités de planification à base communautaire suggèreraient qu'il n'est pas nécessaire de tenir des comptes ou de mettre en place des procédures de rapports formelles et des systèmes de contrôle et d'évaluation (« après tout, nous nous connaissons tous »), cela n'est pas vrai.
- La planification participative au niveau local est largement un acte de renforcement de capacité institutionnelle et personnelle. Il faut que ceci soit reconnu et traité en conséquence. Les succès réalisés au fil du temps dépendront des fondations construites et posées de façon précoce dans le processus de collaboration.

Ce qui empêche la collaboration d'intervenir (ou de réussir lorsqu'elle intervient)?

Comme nous l'avons dit plus tôt, réaliser une participation efficace par et avec les citoyens est rarement chose facile. Même lorsque les gouvernements locaux font de l'animation en direction des citoyens, ceux-ci sont souvent réticents à s'impliquer. Certaines des raisons pour lesquelles les citoyens peuvent ne pas vouloir participer sont les suivantes :

- On leur a refusé dans le passé l'accès au processus politique et ils manifestent une certaine prudence à s'impliquer.
- Ils n'ont pas de réel intérêt ou de connexion pour les questions qui dépassent la politique. Les questions auxquelles on leur demande de faire une contribution par le biais de quelque processus de participation citoyenne ne reflètent tout simplement pas leurs besoins ou intérêts.
- Leur foi dans la manière dont les décisions sont prises a été ébranlée par les efforts passés pour engager les autorités publiques dans des activités concertées de leadership et de prise de décision. Les courtiers en pouvoir ont toujours le dernier mot.
- Souvent, les citoyens ne savent pas comment participer aux processus de dialogue public et de prise de décision. Ce qui suggère que la participation ou la collaboration est un comportement appris. Ceci s'applique aussi à beaucoup d'autorités élues et nommées.

Voici un rapide examen de ce à quoi ressemble souvent la planification participative du point de vue de l'autorité publique. Impliquer les citoyens dans un processus de planification participative peut prendre du temps, et donc coûter cher. Les autorités publiques ont souvent le sentiment qu'on leur a donné le mandat de prendre des décisions au nom des citoyens. Selon eux, le fait de créer des possibilités pour le citoyen de s'impliquer, sape ces mandats.

Les spécialistes professionnels et techniques, tels que les planificateurs et les ingénieurs, pensent que la collaboration citoyenne peut compromettre leurs jugements et normes professionnels et techniques. Il n'est pas peu courant pour les gouvernements locaux d'adopter de vigoureuses et positives politiques et stratégies d'engagement citoyen, de voir les jugements du personnel professionnel foulés aux pieds sur des questions telles que la planification de l'utilisation des terres et la fourniture de services de base. Le défi consiste à fournir un forum où tous les points de vue peuvent être exprimés et évalués par rapport aux besoins et visions de la communauté, à court et à long termes. Les processus de planification participative ne seront efficaces au fil du temps que s'ils sont menés de manière ouverte et honnête et au mieux des intérêts de toute la communauté. Nous reviendrons sur ces questions vers la fin de ce chapitre, donc restez à l'écoute.

Moment de réflexion

Avant de continuer, prenez une courte pause réflexive. D'abord, écrivez ce que vous croyez être la signification des mots participation et collaboration, sur la base de votre propre expérience et point de vue.

.....

.....

.....

.....

.....

Bien ! Voici une autre tâche que nous aimerions que vous réalisiez avant de continuer. Passez en revue la liste des critères dont la NCL dit qu'ils doivent être présents pour que le processus de collaboration réussisse. (Vous les trouverez aux pages 11 et 12.) Prenez-en deux ou trois qui vous semblent plus importants et notez pourquoi vous pensez qu'ils sont plus importants que d'autres. Songez à la difficulté que l'on pourrait avoir à les mettre en oeuvre dans votre communauté, en vous basant en partie sur la discussion du pourquoi la collaboration ne marche pas toujours

.....

.....

.....

.....

Les expériences collaboratives, objet de recherche et disséquées par la NCL, révèlent beaucoup des valeurs-clés, conduites et techniques requises de ceux qui planifient d'entrer dans un processus de planification participative. Nous reviendrons sur ces caractéristiques-clés et beaucoup d'autres leçons apprises lors de cette grande tournée des entreprises, aventures et, à l'occasion, mésaventures participatives. Avant de le faire, nous nous sentons obligés de clarifier toute confusion que nous aurions pu créer par l'utilisation de notre langue. Après tout, nous avons été un peu à notre aise quant à l'emploi des termes-clés tels que participation, participatif, collaboration, pour ne rien dire de PLANIFIER !

Promenade dans la vallée du lexique

Jusqu'ici, les mots clés de notre discussion ont plusieurs significations. Ils nous rappellent l'histoire des aveugles et de l'éléphant. Les aveugles décrivent l'éléphant comme une corde, un mur ou un pilier selon la partie qu'ils ont pu palper. Lorsqu'il s'agit de participation, de collaboration et de planification, nous souffrons souvent des mêmes distorsions de la réalité. La manière dont nous définissons ces termes flous dépend de nos expériences de vie, de nos rôles et statuts. Nos filtres personnels brouillent souvent la manière dont nous définissons la réalité. Voyons ce que d'autres ont à dire sur les termes et expressions que nous utiliserons souvent dans ce manuel.

Réf: participation

Participation: processus par lequel des gens, tout particulièrement des populations défavorisées, peuvent exercer une influence sur la formulation de politiques, la conception d'alternatives, les choix d'investissement, la gestion et le contrôle des interventions de développement dans les communautés. (The World Bank, Discussion Paper # 183: *Participatory Development and the World Bank*, 1992, p. 2)

Participation: processus à travers lequel des acteurs influencent et partagent le contrôle sur les décisions et les ressources qui touchent à leurs vies. (Alan Fowler, *Striking a Balance*, 1997, p. 16)

Participation: manière de voir le monde et d'y prendre part... engagement à aider à créer les conditions qui mèneront à la responsabilisation significative de ceux qui ont actuellement peu de contrôle sur les forces qui conditionnent leurs vies. (James Blackburn and Jeremy Holland, *Who Changes?* 1998, p.3)

Participation: processus de responsabilisation qui rend les gens au niveau local capables de faire leurs propres analyses, de prendre le commandement, de gagner en confiance et de prendre leurs propres décisions. (Nici Nelson and Susan Wright, *Power and Participatory Development*, 1995, p.30)

Participation: il s'agit de qui décide et pourquoi. (David Carnevale, *Trustworthy Government*, 1995, p.76)

A celles-ci, nous voulons ajouter notre propre définition :

Participation: processus de prise de décision et de résolution de problèmes, impliquant des individus et des groupes qui représentent des intérêts, une expertise et des points de vue divers et qui agissent pour le bien de tous ceux qui sont touchés par les décisions qu'ils prennent et les actions qui s'ensuivent.

En essayant de fabriquer une description exhaustive de la participation, nous apprenons bientôt que ce n'est pas facile. Il semble exister un consensus général sur le fait que la participation est un processus qui conduit à des décisions par un groupe d'individus qui ont des contributions à faire sur un sujet précis. Toutefois, ceux qui définissent le processus apportent leurs propres perspectives et parti pris sur ce qui est important. Ainsi en est-il de notre approche du processus. Dans le contexte de ces outils d'apprentissage, nous nous focaliserons sur les événements participatifs entre autorités locales, organisations civiles telles que les ONG et OCB et les citoyens qui ne sont pas impliqués dans des activités organisées.

Nous changeons à présent pour porter notre attention sur un autre ensemble de termes qui deviennent plus couramment utilisés pour décrire les actions conjointes.

Réf: collaboration

Collaboration: relation mutuellement bénéfique entre deux parties ou plus qui travaillent pour des objectifs communs en partageant la responsabilité et l'autorité d'accomplir des résultats. (David Chrislip et Carl Larson, *Collaborative Leadership* 1994, p.5).

Collaboration: faire quelque chose ensemble : Robert Hargrove, dans *Mastering the Art of Creative Collaboration*, 1998, p. 3., fait suivre cette définition lapidaire d'une analogie intéressante. Il nous rappelle que certaines espèces d'oiseaux créent, en collaborant les uns avec les autres, le mouvement qui les transporte deux fois plus loin qu'ils pourraient voler s'ils voyageaient seuls. C'est une bonne analogie puisqu'elle ne décrit pas seulement un acte de participation, elle définit également le niveau de performance qui en résulte.

La collaboration a une mauvaise connotation dans beaucoup de parties du monde où elle est associée aux relations tortueuses entre les individus ayant des pouvoirs de police et les informateurs. Ceci est malheureux parce que la collaboration gagne en crédibilité en tant qu'outil pour amener ensemble divers groupes d'acteurs (par exemple, différents niveaux de gouvernement, entreprises publiques et privées et organisations) qui peuvent bénéficier de la mise en commun des ressources pour accomplir des buts définis en commun. La planification participative, par contraste, suggère une méthode de prise de décisions qui intervient largement entre les gouvernements locaux et leurs citoyens. Etant donné l'emploi fréquent de ces deux termes pour décrire les processus de relation entre divers secteurs de la société, nous préférons ne pas couper les cheveux en quatre sur la signification de chacun d'eux.

Réf: planification

Planification: processus concernant l'évaluation consciente des décisions et politiques corrélées avant d'entreprendre l'action. Guy Benveniste, *The Politics of Expertise*, 1972, p. 34)

Planification: processus par lequel les connaissances scientifiques et techniques sont liées à l'action organisée. (John Friedmann, *Retracking America*, 1973, p. 246)

Planification: entreprise de facilitation des décisions et qui les rend plus réalistes et rationnelles. (Abraham Kaplan, *The Conduct of Inquiry*, 1964, p. 403)

Le terme de *planification*, lorsqu'il est employé seul, semble presque insignifiant. En fait, il est très significatif. Mais peu de gens reconnaissent la planification pour ce qu'elle est – la prise de décisions. Lorsque les plans sont faits, les décisions sont bien prises. Elles peuvent ne pas être mises en œuvre, mais les décisions sont prises. Et l'acte de planification touche habituellement à l'allocation des ressources.

Le terme de *planification* devient beaucoup plus spécifique lorsqu'on y attache un qualificatif, tel que participative, exhaustive et détaillée, stratégique, quinquennale ou de développement, pour nommer ceux qui sont le plus en rapport avec notre expérience. Ce n'est que lorsque nous ajoutons le terme qualificatif que le mot planification possède une clarté d'intention.

Puisque la planification en tant qu'autre moitié de notre discussion focalisée peut être interprétée de si nombreuses manières, selon notre expérience, elle mérite un peu de notre temps. Pour beaucoup, le terme de *planification* est synonyme de plans quinquennaux de développement parrainés et contrôlés par le gouvernement. Ces plans, nés des entrailles d'une bureaucratie lointaine chargée de produire de tels documents, étaient largement des mécanismes d'allocation de ressources rares à des investissements physiques et sociaux à long terme. Ces *grands plans* périodiques étaient typiquement des déclarations d'intention formalistes, ritualistes même, ce qui, le plus souvent, avait peu à voir avec les transactions au jour le jour ou la réalité actuelle. Ils étaient largement fondés sur des prédictions et prévisions. Cette approche de la planification paraîtra familière à ceux qui travaillent et vivent dans ce qui, par euphémisme, est connu sous le nom de pays en transition ou en transformation.

Les pays en dehors des frontières des pays en transition se sont engagés dans des activités similaires. Mais, le plus souvent, la planification fut menée aux niveaux sub-nationaux de gouvernement. Les résultats de la planification étaient appelés des plans directeurs, ou exhaustifs et détaillés. Ces plans étaient souvent des conditions préalables pour avoir accès au financement national alloué pour des genres de projets et programmes spécifiques. Ces processus de planification d'allocation étaient largement des processus de prise de décisions du sommet à la base dominés par les autorités élues, les gestionnaires et planificateurs urbains.

Les plans nationaux pluriannuels et leurs plans directeurs homologues, selon la partie du monde d'où ils émanent, n'ont pas bien marché pour un certain nombre de raisons. Ils reflétaient la pensée d'un petit nombre d'individus qui avaient accès au pouvoir formalisé et à la prise de décision ou qui possédaient les connaissances et techniques associées à la profession de la planification. Leurs « plans » étaient, le plus souvent, des déclarations statiques d'intentions futures. En conséquence, ces plans devinrent souvent des barrières au processus de gestion de la prise de décisions publiques dans des environnements économiques, sociaux politiques et physiques dynamiques et qui changent rapidement.

Du reste, la création de ces plans à longue portée impliquait rarement la participation de ceux qui seraient le plus touchés par leur mise en œuvre. Pour toutes sortes de raisons pratiques, les citoyens sont restés en-dehors du cercle des planificateurs et décideurs publics. Cette exclusivité a dénié aux planificateurs et décideurs le pouvoir potentiel d'une plus large compréhension et appropriation de ces plans par ceux qui seraient touchés, en l'occurrence, les citoyens.

John Friedman, un planificateur urbain de renom, a dit que "le processus de guide sociétal (terme fantaisiste pour dire planification) est trop important pour être laissé entièrement aux experts ». Il dit que le processus de planification doit parvenir dans les écoles, les fermes, les usines, les bureaux et les quartiers pour amener un nombre croissant de gens à un engagement direct avec leur société.¹⁶ En d'autres termes, ceux qui font profession de planifier doivent engager un cercle toujours plus large d'autres personnes dans le processus de planification ou de prise de décisions.

Il existe un autre aspect distinctif du genre de processus de planification participative dont nous parlons. Il s'agit de la notion proactive selon laquelle la planification est un outil de gestion conçu pour traiter des questions, problèmes et possibilités dans un processus en cours de renforcement de la communauté. La planification participative est un processus fluide, qu'on dirait organique, qui redéfinit rapidement ses frontières en rassemblant des plans d'action qui sont réalistes et peuvent être mis en œuvre rapidement. En d'autres termes, les plans ne sont pas concoctés dans un vide. Du reste, il existe une croyance sous-jacente que la planification, c'est la prise de décisions, et que les décisions recherchées par le biais d'un processus de planification participative sont « appropriées » par ceux qui les prennent. En d'autres termes, les processus participatifs favorisent les chances de la mise en œuvre. Lorsque nous parlons de planification en ces termes, nous nous référons à la planification participative.

L'échelle de la participation

Nous voulons vous emmener faire un petit voyage dans le passé, vers les années 1960 aux Etats-Unis, un pays en turbulence à propos du rôle des citoyens en tant que participants aux processus communautaires. Sherry Arnstein, qui travaillait à l'époque pour une ONG appelée *Studies for the Commons*, a écrit un article au sujet de la chaude controverse qui faisait rage dans les rues de la plupart des villes. Elle a décrit les diverses approches de la participation des citoyens comme des étapes sur une échelle métaphorique. Ses descriptions ont aidé à jeter la lumière sur les diverses approches qui sont utilisées pour mettre en œuvre la participation citoyenne à l'époque, certaines dignes d'éloges, et d'autres un peu insipides. Puisque ce manuel adhère aux concepts et stratégies de la *planification participative*, qui recèle le potentiel de s'accrocher à tous les échelons de l'échelle de la participation citoyenne de Arnstein, nous avons cru important de partager ses intuitions avec vous.

*L'idée de participation citoyenne, c'est un peu comme manger des épinards : personne n'est contre en principe, parce que c'est bon pour vous. La participation du gouverné à son gouvernement est, en théorie, la pierre angulaire de la démocratie – une idée révéérée qui est vigoureusement applaudie de façon virtuelle par tout le monde. Toutefois, les applaudissements se sont réduits à de polis tapotements de mains lorsque les dépossédés noirs, Mexicains Américains, Portoricains, Indiens, Esquimaux et blancs prônent ce principe. Et quand les dépossédés définissent la participation comme la redistribution du pouvoir, le consensus américain sur le principe fondamental explose en beaucoup de nuances en franche opposition raciale, ethnique, idéologique et politique.*¹⁷

De plusieurs façons, les commentaires de Arnstein sont contemporains. Ils épousent le moule et l'humeur de beaucoup de pays dans le monde. Le cadre conceptuel qu'elle construit pour nous est intuitif et critique de notre compréhension collective du processus de participation. *La participation citoyenne, c'est le pouvoir citoyen.* "C'est la redistribution du pouvoir qui rend les citoyens dépossédés, présentement exclus des processus politique et économique, capables d'être délibérément inclus à l'avenir."¹⁸

L'échelle de Arnstein possède huit échelons, commençant en bas à l'échelon de la *manipulation* et au sommet l'échelon du *contrôle citoyen*. Examinons brièvement chaque échelon dans un effort de mieux comprendre combien le processus de la participation citoyenne peut être divers et, parfois, destructeur.

Figure échelle de Arnstein

Les échelons du bas de l'échelle de Arnstein sont (1) *la manipulation* et (2) *la thérapie*. Ces échelons décrivent des niveaux de "non-participation." Leur objectif réel est d'empêcher les citoyens de participer à la planification et à la conduite des programmes, tandis que les tenants du pouvoir sont rendus aptes à "éduquer" et à « soigner » les participants. Un exemple consiste à mettre les dépossédés – nous emploierons le terme de Arnstein pour des raisons d'identification – dans les commissions consultatives comme moyen de les utiliser à des fins de relations publiques. Un autre consiste en la "formation" pour aider les dépossédés à surmonter des conditions environnementales de vie associées à la pauvreté, interprétées comme "problèmes mentaux".

Les deux niveaux de participation suivants sur son échelle sont (3) *l'information* et (4) *la consultation*. Arnstein considère ces activités de participation citoyenne comme du pur symbolisme. Les exemples comprennent les réunions où les citoyens sont informés de quelque action qui va directement affecter leurs styles de vie ou leur environnement. La communication est habituellement à sens unique sans retour ou possibilités de négociation, formelle, intimidante et souvent tardive de sorte qu'on peut faire très peu pour affecter les décisions du sommet. La consultation n'est que légèrement plus légitime dans l'échelle progressive des plans participatifs d'Arnstein. Tandis que ceci peut être une méthode légitime d'obtenir des informations des citoyens, il n'existe aucune assurance que l'on agira sur la base de cette information. Les moyens de consultation populaire comprennent les enquêtes d'attitudes, les réunions de quartier et les auditions publiques. En montant, l'échelon (5) est désigné comme *l'apaisement*, un niveau de symbolisme légèrement plus élevé dans la taxinomie d'Arnstein des plans qui grimpent. Souvent, à ce niveau, l'on donne aux dépossédés de plus grandes possibilités de conseil, mais toujours pas le pouvoir de soutenir leur expertise. Vous sentez-vous désireux de contester ces techniques puisqu'elles semblent si « légitimes » dans nos propres plans d'engager les citoyens dans des événements participatifs ?

Les trois derniers échelons composent des stratégies pour le partage du pouvoir. Ce sont (6) *le partenariat*, (7) *le pouvoir délégué* et (8) *le contrôle citoyen*. Dans les deux échelons du sommet, les citoyens dépossédés acquièrent le contrôle par le biais de la loi de la majorité sur les conseils de gestion et de politiques ou le plein pouvoir de gestion. *Question:* Ceci place-t-il les nantis dans l'arène des dépossédés ? Si c'est le cas, ceci mène-t-il à la manipulation et à d'autres moyens de non-participation?

De certaines façons, la discussion de Arnstein est démodée. Ses commentaires sont aveugles au genre, insensibles aux générations, dénués de nuances raciales et désinvoltes en termes de la diversité ethnique et de son potentiel de violence politique.

Pour beaucoup d'entre nous, le défi est d'accepter et de mettre à jour l'échelle d'Arnstein en tant qu'approximation du monde réel dans lequel nous vivons lorsqu'il s'agit d'ouvrir la communauté à une plus grande participation. Les échelons inférieurs de l'échelle sont des rappels de situations que nous avons tous connues soit directement, soit à travers des efforts pour s'engager dans la participation non participative. Ceux qui ont vécu dans des Etats autoritaires les reconnaissent certainement pour ce qu'ils sont, ou plus exactement, pour ce qu'elles ne sont pas. Pour nous tous, la participation égale des femmes aussi bien que des hommes est à intégrer.

L'échelle d'Arnstein est certainement provocatrice, lorsqu'elle prend les nuances les plus subtiles de la participation, les décompose en gros morceaux et en les jette à notre figure collective pour examen. Comme elle le confie volontiers, le monde réel est conçu pour faire voler en éclats ces échelons en douzaines de mini-échelons aux caractéristiques moins tranchées et moins pures. Et, dit-elle, nous sommes abandonnés à trotter de haut en bas de l'échelle pour mixer et faire correspondre des processus participatifs qui répondent aux besoins à la fois de ceux qui sont au pouvoir et de ceux qui aspirent à être moins impuissants.

C'est un bon moment pour s'arrêter et examiner les messages derrière les échelons et leurs utilisations dans le processus d'engagement civique entre autorités locales, organisations de la société civile et citoyens.

Moment de réflexion

Auquel de ces échelons pouvez-vous vous identifier, sur la base de votre expérience dans les diverses formes de participation citoyenne? Enregistrez-les dans l'espace ci-dessous et faites quelques notes sur les circonstances.

.....

.....

.....

.....

.....

.....

En résumé

Nous avons fait un petit voyage historique pour vous faire prendre connaissance de certains des événements récents et moins récents dans le processus de création de passerelles que nous appelons la planification participative. Nous avons également essayé d'approfondir les termes que nous utilisons en vous apportant d'autres points de vue sur leur signification.

Dans le chapitre 2, nous examinerons les caractéristiques et les qualités qui font de la planification participative un outil unique et potentiellement de grande valeur pour définir et réaliser des buts et objectifs communs. Nous diviserons notre discussion en trois parties. La première se focalisera sur les qualités qui définissent la nature du processus, (c'est-à-dire, *l'inclusion, l'ouverture, la responsabilité*). La deuxième partie examinera les techniques et conduite associées à la planification participative efficace. La troisième partie décrira brièvement les différentes phases de la planification participative que nous vous recommanderons d'examiner (c'est-à-dire, le *diagnostic, la planification, la mise en oeuvre*).

Points-clés

- La planification participative a une histoire riche et souvent controversée d'engagement au sein de communautés dans le monde entier.
- Le processus a été décrit par beaucoup d'individus et de mouvements de plusieurs manières, ce qui a donc produit un éclairage considérable ou beaucoup de confusion de la part du lecteur, selon son niveau de tolérance pour l'ambiguïté.

- La planification participative a capté l'attention d'institutions mondiales telles que la Banque Mondiale et ONU – Habitat, et celle de citoyens frustrés qui veulent être impliqués dans la prise des décisions qui touchent leur vie quotidienne.
- Il existe suffisamment de preuves et de documentation sur ce qui mène à la participation réussie. Néanmoins, les règles de l'engagement qui ont le plus de sens sont celles que l'on découvre lorsque les autorités locales, les institutions communautaires et les citoyens se rassemblent pour travailler ensemble.
- Toute participation n'est pas nécessaire, ou nécessairement participative. Il s'agit d'un processus dont on peut abuser et qu'on peut mal utiliser.
- Ces avertissements étant donnés, il s'agit néanmoins d'un outil de grande puissance et aux conséquences considérables. Pour les organisations et individus qui traitent la planification participative avec respect et qui l'appliquent dans les mandats anticipés d'ouverture et de responsabilité, ils seront récompensés par de meilleures décisions et un engagement concerté à réellement mettre en œuvre ce qu'ils ont planifié.

Notes

¹ Blackburn, James with Jeremy Holland (eds.). **“Who changes? Institutionalizing participation in development”**. London: Intermediate Technology Publications, 1998, p. xiii.

² *Ibid.*, p. xiii.

³ Cornwall, A., I. Gujit and A. Welbourn. **“Acknowledging Process: Challenges for Agricultural Research and Extension Methodology”**. *Beyond Farmer First: Rural People's Knowledge, Agricultural Research and Extension Practice*. London: Intermediate Technology Publications, Ltd., 1994, pp. 98-117.

⁴ Chambers, Robert. **“Whose Reality Counts, Putting the First Last”**. London: Intermediate Technology Publications, Ltd., 1997, p. 106.

⁵ *Ibid.*, p. 157-8.

⁶ *Ibid.*, pp. 117-9.

⁷ *Ibid.*, pp. 147-154.

⁸ Blackburn, *op. Cit.*, p.170.

⁹ Jennifer Rietbergen-McCraken (ed.). **“Participation in Practice”**. Washington, DC: The World Bank, 1996, pp. 7-8.

¹⁰ Nici Nelson and Susan Wright (eds.). **“Power and Participatory Development”**, London: Intermediate Technology Publications, Ltd., 1997, p. 195.

¹¹ Gujit, Irene and Meera Kaul Shah. **“Waking Up to Power, Conflict and Process”**. *The Myth of Community, Gender Issues in Participatory Development*. London: Intermediate Technology Publications, 1998, pp. 4-5.

¹² **“Building the City with the People”**. Mexico City: Habitat International Coalition, 1997, p. 56.

¹³ Hargrove, Robert. **“Mastering the Art of Creative Collaboration”**. New York: Business Week Books, 1998, p. 2.

¹⁴ McLagan, Patricia and Christo Nel. **“The Age of Participation”**. San Francisco: Berrett-Koehler Publishers, 1995, pp. 29-68.

¹⁵ Chislip, David D. and Carl E. Larson. **“Collaborative Leadership, How Citizens and Civic Leaders Can Make a Difference”**. San Francisco: Jossey-Bass Publishing, 1994, pp. 51- 4.

¹⁶ Friedmann, John. **“Retracking America”**, Garden City, New York: Anchor Press, 1973, p. xvii.

¹⁷ Arnstein, Sherry, **“A Ladder of Citizen Participation”**, *American Institute of Planners Journal*, July 1969, p. 216.

¹⁸ *Ibid.*

CHAPITRE 2

LES CARACTERISTIQUES ESSENTIELLES DE LA PLANIFICATION PARTICIPATIVE

*Si une chose est certaine, c'est que le changement est certain ;
Le monde que nous planifions aujourd'hui, n'existera pas demain sous cette forme.*

PHILIP CROSBY

Le capital social

Les questions de la confiance, des normes de réciprocité et de l'engagement civique

La planification participative comme processus de création du capital social

Les administrations locales, des institutions uniques

Principes de la planification participative efficace

Quels sont les principes dans votre administration locale?

La communication, la gouvernance partagée et le travail d'équipe : techniques centrales du processus de planification participative

Points clés

Notes

Jusqu'ici, nous avons un peu passé en revue l'histoire de la planification participative, exploré de nombreux concepts et modèles, discuté des rôles et parti-pris de divers genres d'acteurs dans le processus et soulevé quelques drapeaux d'avertissement quant à l'emploi et parfois l'abus de la planification participative en tant que stratégie impliquant le changement social, économique, environnemental et organisationnel. Ce rapide survol a révélé une large gamme de valeurs, techniques et principes, ainsi que des suggestions sur comment travailler plus efficacement dans des activités de collaboration et qui impliquer dans ce processus. Avec ceci à l'esprit, notre tâche principale dans ce chapitre est d'amplifier beaucoup des points indiqués et y ajouter quelques autres.

Nous allons commencer avec un concept et une stratégie de parapluie connue sous le nom de *capital social* et puis nous examinerons certains principes fondamentaux qui, pensons-nous, doivent fournir la base de valeur et la base de travail pour tout effort de s'engager dans la planification participative. Ce sont la communication efficace, la direction partagée et le travail d'équipe. [Etroitement liée aux principes de la planification participative est la croyance selon laquelle les autorités locales doivent être considérées comme une partie intégrante de tout processus de planification participative qui se déroule au sein de la communauté.]

Lorsque la nécessité d'élaborer ce manuel fut débattue sur deux continents très différents, l'Afrique et l'Europe centrale et orientale, il y eut un accord séparé et reconfirmant que les ONG, les OCB et les autorités locales doivent travailler ensemble à planifier diverses sortes d'interventions de changement au sein de leurs communautés collectives. Ce mandat étant donné, nous avons supposé que les gouvernements locaux seront des partenaires de planification actifs et pleins de volonté. Nous avons aussi inclus une brève discussion sur les rôles et responsabilités uniques des autorités locales en tant qu'institutions communautaires de base.

Le capital social

La planification participative est un processus habituellement conçu pour traiter une question, une possibilité ou un problème spécifique dans l'intention de le résoudre ou de l'exploiter avec succès par le biais d'efforts collaboratifs des acteurs cruciaux. Ceci signifie devenir très précis quant à ce qui est fait, dans quelle mesure, par qui, dans quel but. Alors que ces caractéristiques utilitaires seront les paramètres habituels au sein desquels travailler, nous voulons suggérer un cadre plus grand, quelque peu complexe au sein duquel localiser la planification participative : *le capital social*.

Le capital social est un terme créé par Robert Putnam pour décrire les "traits de l'organisation sociale, tels que la confiance, les normes et les réseaux qui peuvent améliorer l'efficacité de la société en facilitant les actions coordonnées." ¹ Robert Putnam a mené une recherche de terrain extensive en Italie pour déterminer l'importance de la "communauté municipale" dans l'élaboration d'institutions réussies. Lorsque l'Italie créa de nouveaux gouvernements pour chaque région en 1970, Putnam et ses collaborateurs passèrent deux décennies à analyser l'efficacité de ces nouveaux gouvernements en relation avec une gamme de préoccupations sociales et économiques. Leur recherche révéla des modèles d'association de confiance et de coopération qui facilitaient la bonne gouvernance et la prospérité économique.

Comme d'autres formes de capital, le capital social est productif. Lorsque la planification participative est réussie – accomplir certains résultats définitifs que l'on n'aurait pas pu atteindre en son absence – elle contribue au capital social d'une communauté. Par exemple, lorsque deux autorités locales ou plus se joignent pour créer une installation qui peut servir leurs besoins collectifs de manière plus efficace que ce qu'ils pourraient créer en travaillant seuls, elle ajoute au capital social de la région.

Tandis que la planification participative peut ajouter au capital social de la communauté ou de la région, ces genres de processus participatifs (collaboratifs) peuvent bénéficier et être facilités par l'accumulation de capital social. Ce sont des processus de synergie qui s'alimentent et se soutiennent mutuellement. Par exemple, l'un des auteurs vit dans une zone rurale de Pennsylvanie qui est desservie par des organisations de sapeurs pompiers volontaires. Ces corps locaux ont des pactes d'entraide mutuelle, ce qui signifie qu'ils sont en constante communication et se viennent en aide les uns aux autres quand ils vivent une catastrophe trop difficile à gérer seuls. Ceci signifie qu'une organisation de volontaires peut se spécialiser dans les réactions à un certain type de catastrophe tandis que d'autres départements dans l'accord d'entraide mutuelle peuvent se spécialiser dans d'autres types de désastres. De cette façon, ils optimisent les investissements en capital de leur département individuel tout en augmentant leur capital social collectif pour travailler ensemble.

Comme nous le rappelle James Coleman, "un groupe dont les membres manifestent de la loyauté et placent une confiance étendue les uns dans les autres sera en mesure d'accomplir beaucoup plus qu'un groupe comparable qui manque de loyauté et de confiance." ² Coleman poursuit, "Plus est étendue la manière dont les personnes s'appellent à l'aide les unes des autres, plus la quantité de capital social générée sera grande." Inversement, "les relations sociales

meurent si elles ne sont pas entretenues, les attentes et obligations flétrissent avec le temps, et les normes dépendent de communications régulières.”³ Pour employer l’analogie de l’organisation des sapeurs pompiers, plus ils appellent d’autres pour les assister, et réagissent quand ils sont appelés pour fournir un service dont on a besoin en retour, plus est grande leur propre loyauté et confiance en les autres.

Les questions de la confiance, des normes de réciprocité et de l’engagement civique

La confiance et la loyauté sont des termes qui évoquent des émotions fortes dans beaucoup de parties du monde, où tant de confiance a été entamée ou détruite au niveau de l’individu, de la famille, de la communauté et des niveaux supérieurs de l’engagement. La confiance implique le processus de faire des inférences sur les motivations des autres pour agir d’une certaine manière. Nous utilisons les conduites et réputations passées pour mesurer si nous faisons confiance à quelqu’un ou à une organisation. Elle implique également la prévisibilité et la possibilité de risque. Plus une organisation et ses membres sont prévisibles dans leurs actions, d’une manière positive, évidemment, moins il y a de risques et plus le capital social s’accumule quand ils participent les uns avec les autres.

La confiance sociale se développe à partir d’un ensemble complexe de variables. Parmi celles-ci, il en est deux qui sont cruciales: *les normes de réciprocité et les réseaux de l’engagement civil*. On peut examiner les normes de réciprocité de deux manières: des échanges équilibrés ou spécifiques, l’échange simultané d’articles de valeur relativement égale. Le plus évident, au niveau personnel, est l’échange de cadeaux entre individus. La plupart de ceux-ci sont fondés sur des attentes que l’autre personne rendra la pareille selon de certains paramètres.

Le genre de réciprocité le plus important, du point de vue de la construction du capital social, est ce que Putnam appelle “la réciprocité généralisée – une relation d’échange continue qui, à aucun moment n’est sans retour ou déséquilibrée, mais implique des attentes mutuelles qu’un avantage accordé maintenant doit être payé à l’avenir.”⁴ Cette norme, selon Putnam, est une composante hautement productive du capital social. Les communautés qui s’engagent dans ces normes de réciprocité généralisée peuvent restreindre plus efficacement l’opportunisme de la part des individus et des groupes et résoudre les problèmes qui nécessitent une action collective.

Examinons encore une fois les organisations de sapeurs pompiers volontaires. Non seulement ils coopèrent les uns avec les autres au sein de domaines de couverture prédéfinis, mais ils sont souvent perçus comme faisant partie intégrante du système local de gouvernance. Quoiqu’ils effectuent un service public de valeur en tant qu’organisation municipale, ils doivent compter sur l’administration locale pour l’accès aux ressources critiques du domaine public, par exemple, l’accès aux bouches d’incendie sur la voie publique, le contrôle de la circulation, et, à l’occasion, aux fonds de capital pour des investissements majeurs. Souvent, ces accords réciproques généralisés sont informels, fondés sur des années d’expérience et la confiance. Néanmoins, les lignes entre les organisations volontaires de services de sapeurs pompiers et les administrations locales sont soigneusement gardées par les deux parties. Elles sont conscientes de leurs domaines individuels et reconnaissent l’importance qu’il y a à préserver leur indépendance.

Il existe au Kenya, loin du réseau des personnels volontaires des sapeurs pompiers de la Pennsylvanie rurale, un autre exemple unique et culturellement approprié de la manière dont les communautés construisent le capital social. Cela s’appelle le *Harambee*. Dans sa forme originale, il s’agissait d’un moyen de collecter de l’argent au niveau communautaire pour porter assistance dans diverses causes valables. Celles-ci peuvent être très personnelles, comme aider aux dépenses funéraires encourues par une famille démunie, ou collecter de l’argent pour aider un jeune membre prometteur de la communauté à poursuivre des études universitaires. Les Harambees sont également des événements sociaux qui réunissent les membres de la communauté et fournissent la colle de la civilité et de la réciprocité généralisée. Malheureusement, la corruption et l’exploitation politiques ont terni l’Harambee ces dernières années. Ce que des générations d’engagement civil ont pu installer, en termes de capital social dans de nombreuses communautés kényanes, a été déchiré en morceaux par la méchanceté et l’appât du gain politiques. La confiance et la loyauté, essentielles pour le processus d’accumulation du capital social, ont été minées et, dans beaucoup de cas, détruites.

Putnam dit que les réseaux de l’engagement civil améliorent le potentiel pour l’installation et l’entretien de normes efficaces de réciprocité généralisée. Dans le cas des départements de sapeurs pompiers volontaires, ces réseaux comprennent :

- Les associations auxiliaires, souvent organisées et exploitées par les épouses de pompiers
- Des événements sociaux habituels qui impliquent la communauté au sens large et sont utilisés pour lever des fonds et collecter des soutiens

- De grands événements pas fréquents, mais attendus et qui appellent l'attention des relations réciproques qui existent entre eux et la communauté (c'est à dire les parades et carnavaux), et
- La participation à d'autres réseaux, tels que les ligues sportives et les organisations de services, qui entretient les relations sociales entre les sapeurs pompiers et les autres citoyens..

Toutes ces activités corrélées encouragent l'accumulation de capital social et démontre l'importance des réseaux d'engagement et des normes de réciprocité. Pour ceux qui ne peuvent pas saisir l'analogie du département des sapeurs pompiers volontaires, réfléchissez en termes des nombreuses associations de quartiers, de clubs sportifs, de groupes d'églises, de compagnies de chorales et autres activités organisées qui comprennent des réseaux d'engagement au sein de votre communauté.

Malheureusement, il existe un désavantage potentiel à ces réseaux d'engagement et de normes de réciprocité. La confrontation ethnique, la domination fondée sur le genre, et d'autres types de conflit à base communautaire sont souvent construits sur des réseaux exclusivistes d'engagement, bien que nous n'en ferions pas des piliers d'une société civile. Néanmoins, les règles qui gouvernent ces réseaux d'engagement possèdent plusieurs caractéristiques identiques à celles que Putnam et d'autres défendent comme étant cruciales pour l'accumulation du capital social.

La planification participative en tant que processus de construction du capital social

Malgré son côté sombre inhérent, les principes et pratiques qui sous-tendent la notion de capital social sont importants pour le processus de planification participative. Ou, comme le suggère le sous-titre, la planification participative est importante en tant que processus pour accumuler le capital social. On peut calculer sa contribution au moins de trois façons.

- Les efforts de planification participative font partie des ingrédients bruts qui s'ajoutent au fil du temps à l'accumulation du capital social. Les échanges productifs entre et parmi administrations locales, organisations civiles et citoyens sont comme des dépôts bancaires qui constituent le capital et génèrent de l'intérêt.
- Les activités de planification participative, lorsqu'elles sont réussies, modèlent des normes de réciprocité positives et créent de nouveaux réseaux d'engagement civique. Selon Putnam et autres, ce sont là des sources importantes de la confiance sociale qui crée l'environnement nécessaire pour construire le capital social.
- Les entreprises de planification participative, en renforçant consciemment la base du capital social au sein de la localité, peuvent raffermir les institutions de l'autogestion et de la démocratie locales dans les endroits où elles sont branlantes, et les renforcer là où elles sont déjà bien établies.

Ce dernier point mérite quelque approfondissement. Certains pourraient soutenir que dans les sociétés où l'on fait confiance à des institutions publiques qui en sont dignes en retour, et où les citoyens pensent que le processus démocratique fonctionne vraiment, ces attributs eux-mêmes sont des arguments contre le besoin de plus de participation citoyenne. En d'autres termes, le système marche, les citoyens sont bien représentés et chacun sait combien la planification participative peut être consommatrice de temps et d'énergie. Si la situation change (étant donné cette ligne de logique), il est temps de voter pour chasser les représentants élus. Les systèmes efficaces d'auto-gestion locale et les démocraties qui fonctionnent bien ne foulent pas aux pieds le besoin d'engagement participatif. Ils sont plutôt renforcés et enrichis par divers moyens d'implication citoyenne.

Ainsi que nous le rappelle Putnam dans une sobre évaluation de son enthousiasme pour ces entreprises complexes, "construire le capital social ne sera pas facile, mais c'est la clé pour faire marcher la démocratie." ⁵ Parlant de démocratie, examinons le rôle unique et les ressources que ces administrations locales apportent à la table en tant que partenaires dans le processus de planification participative.

Les administrations locales, des institutions uniques

Cela peut sembler évident, mais les administrations locales sont des institutions uniques. Elles représentent tous les citoyens au sein de leur domaine géographique légiféré. Nous reconnaissons qu'il existe de nombreux citoyens qui remettraient en question la signification de cette déclaration fondée sur la performance de nombreuses administrations locales. Evidemment, un des traits qui rachètent les systèmes d'autogestion démocratique locale, s'ils fonctionnent comme voulu, c'est l'aptitude de l'électorat à voter pour chasser les canailles qui ne représentent pas leurs intérêts.

Les administrations locales, à cause de leur mandat légal ou de leur légitimité à représenter tous les citoyens, ont potentiellement une emprise substantielle en travaillant avec les autres niveaux de l'exécutif et avec tous les secteurs de la communauté. Ils ont l'autorité de convoquer des réunions et d'établir des politiques et des lois conçues pour réaliser une large gamme d'objectifs basés dans la localité. Les administrations locales possèdent une mémoire institutionnelle, pas seulement dans les registres, cartes et autres documents, mais aussi dans la continuité du personnel et des autorités qui sont souvent capables de chercher dans leur expérience collective pour y drainer des informations et des intuitions de valeur. Un des auteurs a travaillé avec un ingénieur municipal expérimenté qui avait quatre-vingt-quatre ans, capable de se rappeler d'une situation qui a fait épargner beaucoup d'argent à la ville et a dépassé une situation de privilèges injustes distribués antérieurement.

Les administrations locales ont souvent pour mandat de lever l'impôt, de gérer les finances publiques locales et l'utilisation du budget local pour réaliser des objectifs de programme à court terme et des investissements communautaires à long terme. Le mandat de gestion financière fournit l'occasion de faire des choix communautaires et de soutenir la planification participative avec les ressources nécessaires pour mettre en oeuvre les plans. Dans beaucoup de pays, les administrations locales peuvent faire des futures ressources locales, des obligations, par le biais de dettes à long terme pour construire les installations publiques qui sont immédiatement nécessaires.

Les administrations locales représentent la continuité, la stabilité, l'expérience et des compétences dont la valeur est souvent incalculable pour le processus de planification participative. Elles sont les instruments qui prennent les résultats de nombreux efforts de planification participative et assurent leur mise en oeuvre au fil du temps. Les administrations locales, chose tout aussi importante, commandent et gèrent les ressources physiques majeures telles que les rues, les bâtiments, les édifices publics et beaucoup d'autres.

Les administrations locales sont des institutions qui peuvent, si telle est leur motivation, entretenir, soutenir et renforcer *la culture de la démocratie* au sein de la communauté. Que veut-on dire par *culture de la démocratie*? Dans une large mesure, il s'agit d'attentes partagées sur la manière dont les citoyens se conduisent les uns envers les autres et ce qu'ils attendent des autorités et du personnel de l'administration. La culture de la démocratie définit des normes de conduite qui assurent la civilité entre les citoyens et écrit les règles non écrites que nous considérons acquises dans nos interactions quotidiennes avec nos voisins et nos institutions d'administration locale.

Dans les termes de ce débat, nous postulons que la culture de la démocratie sera revigorée et renforcée à travers des actes de participation et d'engagement des citoyens dans les affaires de leur communauté. Au fil du temps, ces actes civiques se traduiront en capital social. Et le capital social, à son tour, définira la qualité de vie au sein de la communauté. Dans cette riche tapisserie des questions de l'autogestion locale, du capital social et de la qualité de la vie, nous avons admis une vibrante présence civique qui s'engage auprès des administrations locales dans une large gamme de dialogues et d'activités de planification d'actions. En d'autres termes, la planification participative

Les principes d'une planification participative réussie

Le processus de planification participative, s'il doit devenir un aménagement permanent et précieux dans la vie de la communauté, doit être fondé sur un ensemble de principes directeurs acceptés d'un commun accord. Parmi ceux-ci, nous pensons que les plus importants pour le processus de PP sont la diversité, l'équité, l'ouverture, la responsabilité et la transparence, qui sont toutes des sous composantes de la confiance civique. Examinons brièvement ces principes fondamentaux de la planification participative.

La diversité. Tandis que l'analyse profonde des acteurs doit traverser la diversité des individus et des groupes qui ont besoin d'être impliqués dans un processus spécifique de planification participative, il n'est jamais sûr d'affirmer que le filet jeté est suffisamment large. Lorsqu'on examine la diversité, les questions de genre, de race, d'ethnicité et d'âge sont celles qui viennent ou doivent venir rapidement à l'esprit. Mais le besoin de diversité est beaucoup plus profond quand on examine ceux qui peuvent contribuer à un processus de planification participative. Et qu'en est-il des différences de statut social au sein de la communauté, de la diversité associée au lieu géographique, des niveaux de bien-être économique, de l'expérience de vie et de travail, de l'affiliation politique et de ceux dont on sait qu'ils pensent différemment sur la question en cours d'examen? Les contributions venant de ces perspectives uniques, ainsi que celles que nous venons juste de mentionner, peuvent être importantes pour réaliser les objectifs de l'entreprise de planification participative.

L'équité. Ce principe est transversal à la préoccupation de diversité en injectant dans le processus de décisions des questions comme *combien (en termes d'argent)* et *combien (en termes de quantités à construire)*. Un des défenseurs du développement participatif (une tendance et un centre d'intérêt qui sont discutés au Chapitre 1) suggère qu'il signifie l'égalité d'inclusion de toutes les sections d'une communauté typiquement stratifiée.⁶ Ceci peut être quelque peu utile dans la perspective plus large du développement participatif, mais pourrait causer un chaos instantané s'il est

appliqué au processus de planification participative. Néanmoins, l'équité dans la représentation, un plus grand accès aux outils du pouvoir et de l'influence, et d'autres critères essentiels de justice et de représentation ne peuvent être ignorés lorsqu'on élabore une planification participative.

Ouverture et transparence. Ces deux principes d'engagement participatif ont beaucoup en commun. La transparence implique le degré auquel le processus de participation est ouvertement communiqué aux autres en dehors du processus et ouvert à l'observation extérieure. Pas de secrets, pas de programme caché, pas de couverture, pas d'affaires d'arrière-boutique : c'est là l'essence de la transparence. On réalise la transparence en partageant l'information et les idées volontairement et promptement. L'ouverture, de notre point de vue, est quelque peu différente. Elle a à voir avec un processus qui intègre des intuitions et idées divergentes, elle est en contact avec ceux qui sont au-delà des frontières des membres de l'équipe participative, elle encourage leur apport et est ouverte à l'expansion des membres en fonction de besoins et intérêts évolutifs.

Imputabilité. Ce principe est associé à la responsabilité qui, en retour, est liée pouvoir d'agir. Avec des institutions comme les administrations locales, les connexions entre ces variables particulières doivent être claires, si l'organisation prend la transparence au sérieux. Si nous devons considérer ceux qui s'engagent dans les activités de planification participative responsables des actions qu'ils effectuent, ils doivent avoir à la fois l'autorité et la responsabilité d'effectuer des actions. La responsabilité sans l'autorité peut être un piège. Malheureusement, certaines autorités des administrations locales utilisent le processus participatif comme façade, ne donnant aucune autorité, ni n'assignant de responsabilité à ceux qui sont impliqués. Ceci a pour résultat de masquer des décisions autoritaires sous le déguisement de participation publique. Lorsque ceci arrive, il est difficile de découvrir qui en est comptable, mais pas trop difficile de trouver des boucs émissaires. Ils se révèlent être ceux qui sont tenus comptables sans responsabilité ou pouvoir d'agir.

La confiance. Quand nous réussirons à mettre en oeuvre ces principes de manière efficace, nous aurons beaucoup fait pour renforcer et raffermir la confiance du public. La plupart des individus entre dans un processus participatif chargés d'hypothèses non testées sur les motivations, l'intégrité, la prévisibilité et la crédibilité de ceux avec qui nous allons participer. Le niveau de confiance qu'ils sont en mesure d'établir les uns avec les autres et avec ceux qui ont créé l'occasion de participer dictera la qualité de leurs interactions et des résultats qu'ils accompliront.

Ces principes suggèrent un niveau élevé de normes et de performance pour ceux qui s'engagent dans le processus de planification participative. Néanmoins, nous pensons qu'ils sont importants pour la viabilité à long terme des processus de planification qui impliquent un riche mélange d'institutions civiques, de citoyens individuels et d'administrations locales. Une façon de jauger le potentiel de réussite dans la conduite d'un processus de planification participative, est d'examiner la manière dont se comporte votre administration locale lorsqu'on l'évalue à l'aune de ces principes.

Vous pouvez aussi changer la formulation du questionnaire d'évaluation suivant à appliquer aux grandes institutions civiques (ONG et OCB) qui sont impliquées dans des entreprises de planification participative.

Jusqu'à quel point votre administration locale a-t-elle des principes?

Moment de réflexion

Les principes qui guident les efforts de la planification participative sont aussi d'importants principes d'autogestion locale. Prenez quelques moments et évaluez les réalisations de votre gouvernement local concernant ces principes, en utilisant la feuille d'évaluation suivante.

- | | | |
|---|---|--|
| 1 | = | jamais un principe important |
| 2 | = | seulement important quand il sert des besoins personnels et «politiques» |
| 3 | = | parfois considéré comme principe important |
| 4 | = | souvent considéré comme un principe important |
| 5 | = | toujours important et partie intégrante de notre autogestion locale |

Sur la base de la performance de mon administration locale, voici comment je noterais ses préoccupations et réactions en rapport avec les principes suivants :

• <i>Diversité de</i> l'engagement	1	2	3	4	5
• <i>Équité</i> dans l'allocation et l'utilisation de ressources publiques	1	2	3	4	5
• <i>Transparence</i> dans les actions et la communication	1	2	3	4	5
• <i>Ouverture</i> aux idées nouvelles et points de vue différents	1	2	3	4	5
• <i>Responsable</i> de la conduite des politiques et actions	1	2	3	4	5
• <i>Avoir la confiance</i> des citoyens	1	2	3	4	5
Score total:					

Si votre score total se situe entre 24 et 30, exprimez votre appréciation aux autorités élues locales. Si c'est entre 15 et 24, il est temps d'organiser un effort pour les aider à être plus responsables quant à ces principes. Si votre score est en dessous de 15, il est temps de voter pour chasser ces canailles hors du pouvoir.

La communication, la gouvernance partagée et le travail d'équipe: compétences centrales dans le processus de planification participative

*Un tas de pierres cesse d'être un tas de pierres,
du moment qu'une seule personne le contemple,
portant en elles l'image d'une cathédrale.*

ANTOINE DE SAINT-EXUPERY

Nous avons examiné certaines des caractéristiques et qualités qui font de la planification participative un outil unique de valeur potentielle pour définir et réaliser des buts et objectifs communs. Nous avons examiné le concept de capital social et comment il encourage et raffermis les idéaux et valeurs démocratiques. Ou, si vous voulez leur imputer la responsabilité de ces cadres de travail conceptuels, vous pourriez donner l'argument également fort que les idéaux et valeurs démocratiques, quand ils sont ancrés dans une société, encouragent et construisent ce que Putnam et autres appellent le capital social. Nous voulons maintenant nous focaliser sur certaines compétences et conduites organisationnelles et personnelles qui sont nécessaires pour conduire des interventions réussies de planification participative. Il s'agit des communications efficaces, de la gouvernance partagée et du travail d'équipe.

1. Les communications

C'est un sujet tellement vaste que nous consacrerions le reste du manuel à en débattre. Par exemple, nous couvririons les diverses manières dont les administrations locales peuvent communiquer pour augmenter la conscience et la participation citoyennes. Celles-ci comprennent, entre autres, les auditions publiques, les enquêtes d'opinion citoyenne, les bureaux de quartiers, les stratégies d'information publique et les réunions de groupes à centre d'intérêt. Mais ici, notre intention est de focaliser sur le processus de la planification participative, c'est-à-dire l'engagement face à face des autorités de l'administration locale, les représentants et les membres des organisations civiques et les citoyens et les techniques de communication qui aideront ce processus de prise de décisions et de résolution de problèmes à être plus efficaces.

Deux techniques viennent immédiatement à l'esprit. L'écoute active en est une. Poser les meilleures questions en est une autre. Ces deux techniques sont impliquées dans ce qu'on appelle la Fenêtre de Johari, mais elle ne traite pas de l'aspect technique interpersonnel de la communication. Cette limitation de la part de Johari étant donnée, examinons brièvement comment être plus efficace en posant des questions et en écoutant activement.

L'écoute active

*Dieu nous a donné deux oreilles et une bouche
Et nous devons les utiliser dans la même proportion*
PROVERBE IRLANDAIS

Ne pas écouter, ou plus exactement ne pas entendre, selon le consultant Mike Robson, est la seule grande raison pour laquelle les membres de groupes ne travaillent pas bien ensemble. Puisqu'il n'existe pas de moyen de savoir avec certitude ce que quelqu'un veut dire quand il nous parle, il est facile de faire de fausses hypothèses.⁷ Distracts par d'autres événements dans nos vies, nous formons des jugements prématurés de ce qui est dit, et préoccupés par ce que nous allons dire lorsque nous aurons la chance de parler, nous « n'entendons » pas réellement l'autre personne. La prochaine fois que l'on vous présentera à un inconnu, vous pouvez tester votre propre attention en tant qu'auditeur, en essayant dix minutes plus tard de vous rappeler son nom. Si vous avez oublié le nom, demandez-vous quoi d'autre vous avez peut-être manqué dans cette conversation.

Mary Walsh suggère de développer quatre habitudes d'écoute "active" qui peuvent nous aider à réagir aux autres gens qui veulent sentir qu'ils sont entendus et compris.⁸

Ecouter sans faire de jugement. Il est important de reconnaître que nous avons tous des sentiments sur ce qui est dit et qui le dit dans toute conversation. Soyez-en conscients, mais mettez-les de côté et écoutez l'intuition du point de vue de l'autre personne. Vous aurez bientôt l'occasion d'exprimer votre point de vue.

Identifier et reconnaître les sentiments. Soyez attentif au degré de sentiment de l'autre personne sur le sujet posé. Le langage du corps, l'intonation et l'utilisation du langage fournissent tous d'importants indices quant aux sentiments de la personne. Montrer votre compréhension et votre acceptation de ces sentiments (empathie) avec le langage de votre corps (les yeux, hochement de tête et expressions verbales comme hmmm, eh-eh). Dites à la personne que vous comprenez ce qu'elle ressent. Dites des choses comme, "je réalise à quel point cela a été frustrant pour

vous. ») Des expressions empathiques comme celles-ci peuvent faire savoir à la personne qu'elle a été entendue et créer un climat pour traiter la situation de manière plus efficace.

La paraphrase. Répéter ce qui a été dit avec vos propres mots recèle plusieurs avantages. D'abord, cela vous permet d'accorder une grande attention à ce qui se dit. Deuxièmement, cela démontre à l'autre personne que vous l'écoutez vraiment et lui donne une occasion d'exprimer ses points de vue aussi clairement que possible.

Poser des questions de clarification. Parfois, la signification d'une chose dite dans la conversation n'est pas claire. Plutôt que de la laisser passer, voici une occasion pour vous en tant qu'auditeur « actif » de poser une question de clarification (par exemple, pourriez-vous m'en dire plus... ou pouvez-vous m'expliquer ce qui s'est réellement passé...). Ces genres de questions peuvent générer des faits ou des opinions supplémentaires et prévenir parfois les incompréhensions.

Poser des questions. Ainsi que Mary Walsh nous le rappelle, poser les questions adéquates est souvent associé à l'art de l'*écoute active*. Nous les utilisons pour approfondir l'information déjà transmise, pour prévenir les malentendus, ou pour recentrer la conversation lorsqu'elle commence à dériver. Les questions discutées le plus fréquemment afin de favoriser une communication plus efficace sont les variétés ouvertes et fermées. **Les questions ouvertes** provoquent l'exploration. Les questions fermées ont pour résultat une réponse "oui" ou "non". La façon dont ces questions sont souvent posées est subtile. Par exemple, la question que l'on pose souvent, « Pouvez-vous m'en dire plus sur cela ? » est fermée. Pour l'ouvrir, il nous faut seulement demander, "Que pouvez-vous me dire d'autre à ce sujet ? »

"Pensez-vous que nous avons le choix?" Evidemment fermée. Mieux vaut demander, "Quelles options croyez-vous que nous ayons ? » Les questions ouvertes ont pour résultat plus d'informations pertinentes. Elles maintiennent aussi le cours de la conversation.

Les questions inquisitrices sont l'autre type de questions le plus fréquemment discutées en association avec la communication efficace. Ce sont des questions de ce type que nous employons lorsque nous voulons approfondir la conversation et avoir plus de clarté et de détails sur le sujet en discussion. Elles sont un peu comme ceci :

"A votre avis, qu'y avait il derrière la réticence du Maire à s'impliquer ? "

"Pourquoi à votre avis le Président de séance a terminé la réunion de bonne heure?"

"Hmmm. C'est un point de vue intéressant que vous venez d'exprimer. Quand vous êtes-vous senti le plus vulnérable en travaillant avec ce client?"

Il existe quelques autres types de questions qui sont rarement discutées en termes de communications efficaces, et elles méritent un peu de reconnaissance. Soyez avertis à l'avance ! Elles ne sont pas toutes utiles. **Premièrement, la question tendancieuse.** Elles ressemblent à peu près à ceci: "En tant que Maire, avez-vous pensé à être plus responsable à travailler avec les ONG dans la communauté ? » Ce que cette personne est réellement en train de dire, c'est ceci: "**Vous** devez être plus responsable dans votre travail avec les ONG dans la communauté." Les questions tendancieuses sont conçues le plus souvent pour faire une déclaration. Elles déplacent rarement le dialogue à un niveau supérieur de signification et de compréhension.

La question non question: Nous en entendons tout le temps dans les discussions de groupe. Par exemple, "Puis-je vous poser une question?" Dans la plupart des cas, la personne qui demande la permission pose immédiatement la question qu'il ou elle a à l'esprit d'abord, avant que la personne à qui ils demandent la sanction de demander n'ait l'occasion de répondre. Elles ne sont pas nécessairement perturbatrices ou dysfonctionnelles, elles sont plus une perte de temps. Elles disent aussi quelque chose sur le niveau de confort de la personne en tant que membre du groupe.

Il existe également des **questions amicales et des questions hostiles**, et des questions dont nous ne pouvons tout à fait déterminer si elles se veulent amicales ou inamicales. Par exemple, une question simple comme, "Que voulez-vous dire par ce commentaire ? » peut être une demande innocente et directe pour plus d'information. Cela pourrait être une question approfondissante et de soutien pour s'entraider à comprendre le sujet en discussion. Ou bien, cela pourrait être, "**QUE** voulez-**VOUS** dire par **CE** commentaire?" et cela pourrait être perçu de manière très hostile. L'intonation, le langage du corps et les inflexions qui sont mises dans la question, quoique utilisant les mêmes termes, transformeront une question simple et amicale en ce qui sera interprété comme une attaque personnelle.

La question rhétorique est un moyen efficace d'amener les autres à réfléchir à des alternatives. Les questions « Et si... » nous aident souvent à garder nos options ouvertes en s'efforçant de s'engager dans la prise de décision et la

résolution de problème efficaces. Les questions « Et si... » nous aident à réfléchir en-dehors de la boîte, à mettre de côté les pièges de la sagesse conventionnelle.

Les questions réfléchies ne ressemblent pas vraiment à des questions lorsqu'on les couche par écrit. C'est la façon dont elles sont dites qui fait la différence. Ce sont des moyens de reformuler ce que l'autre personne a dit, dans un effort d'augmenter à la fois leur compréhension et la nôtre. Les questions réfléchies ressemblent souvent à ceci :

«Vous croyez que le problème majeur pour atteindre les objectifs fixés antérieurement, c'est le manque de personnel qualifié ? »

«Donc, vous avez le sentiment que vous êtes dans une situation non-gagnant avec votre patron sur ce problème ? »

En posant des questions réfléchies, le défi est d'utiliser les inflexions de votre voix pour indiquer qu'une réponse, soit qui confirme ce que vous avez dit, soit qui fournit plus de clarifications, est attendue de l'autre personne.

Nous avons exploré, quoique brièvement, l'art intrigant et souvent déroutant de poser des questions. Les questions peuvent être ouvertes ou fermées, ce qui veut dire que soit elles nous portent à un autre niveau de questionnement, soit elles arrêtent la discussion avec leurs réponses « oui » ou « non ». Ou bien, ce sont des questions tendancieuses, celles que posent les manipulateurs pour obtenir les réponses qu'ils veulent, pas la réponse que vous voulez donner. Ensuite, il y a les non-questions, les genres de questions dont personne n'attend vraiment de réponse.

Nous avons aussi plusieurs types de questions qui peuvent nous aider à être :

- De meilleurs auditeurs en posant des questions réfléchies
- Des décideurs plus efficaces en posant des questions inquisitrices, et
- Des spécialistes créatifs de résolution de problèmes en s'engageant dans des questions exploratoires de type « et si... ? »

Ainsi, n'hésitez pas à poser des questions quand vous vous engagez dans des entreprises de planification participative - évidemment, les bons genres de questions.

L'écoute active et le fait de poser le bon genre de questions sont les compétences interpersonnelles qui sont pratiques lorsque vous vous engagez dans des activités de planification participative. Ce que nous voulons examiner à présent, ce sont les modèles de communication entre administrations locales et citoyens. Dans cette discussion, le centre d'intérêt est plus institutionnel et moins personnel. Pour ce faire, notre outil est la fenêtre de Johari.

La fenêtre de Johari

Le modèle de la *fenêtre de Johari* pour examiner les modèles de communication fut découvert par deux individus, Joe et Harry, alors qu'ils animaient un atelier de communication inter-personnelle il y a plusieurs années, d'où la nomenclature de "Johari". Elle est trompeusement simple et profondément efficace pour aider individus et groupes à travailler plus efficacement ensemble. La "fenêtre" décrit les changements dans la qualité et la quantité d'informations qui est partagée et comprise entre deux individus ou groupes différents. Les variables critiques sont l'*émission* et le *renvoi de réception*, ce qui étend le volume d'informations, de données, d'idées et le dialogue échangés au cours de la conversation.

La fenêtre de Johari possède quatre vitres en verres, comme beaucoup de fenêtres de cuisine dans certaines parties du monde. Toutefois, les séparations entre les panneaux de cette fenêtre unique sont amovibles, sur la base du flux d'informations entre, dans ce cas, les administrations locales et les citoyens. La vitre du coin supérieur gauche représente ce que savent à la fois l'administration locale et les citoyens. Cette *Fenêtre Ouverte* est faite en verre clair et sans déformation. L'intention de communication dans tout processus de planification participative serait d'étendre cette fenêtre ouverte.

A l'opposé de la vitre ouverte, dans notre fenêtre conceptuelle de communications, se trouve l'*Inconnu*. Cette vitre représente tout ce qui est inconnu aux deux parties dans leurs efforts pour travailler ensemble. Elle est, pour parler en métaphore, peinte en noir. L'objet de la communication entre les deux parties est d'étendre la *Fenêtre Ouverte* et de gratter la peinture noire de la quatrième vitre.

Les deux autres vitres dans cette fenêtre de la communication représentent ce que savent les administrations locales et les citoyens, mais dont ils n'ont pas partagé le sens avec les autres pour n'importe quelle raison. Ces vitres sont en verre qui permet à une partie de voir au-dehors, mais ne permet pas à l'autre partie de voir à l'intérieur. Dans la

vitre supérieure droite, la vitre étiquetée *Programme Caché*, se trouvent toutes les choses que sait l'administration locale et pas les citoyens. Tandis que le terme de "programme caché" est chargé de valeurs et suggère que l'administration locale cache quelque chose à ses citoyens, ce n'est habituellement pas le cas. Dans le coin inférieur gauche se trouvent les choses que savent les citoyens, mais qu'ils ne disent pas à l'administration locale. C'est ce qu'on appelle la fenêtre du *Point Aveugle*.

Ce modèle à fenêtres peut être un outil efficace pour mettre en exergue l'état de la communication entre les diverses parties qui pourraient être impliquées dans un processus de planification participative. Vous pourriez amener chaque partie à dessiner ses propres perceptions de la dimension de chaque vitre de la fenêtre et à le partager avec les autres. Cela pourrait être très révélateur et établir quelques repères et objectifs en termes de communication. (Cf. Figures 1 et 2 qui décrivent comment fonctionne le processus de redessinage de la fenêtre).

Figure 1: Modèle de Communication (Fenêtre de Johari)

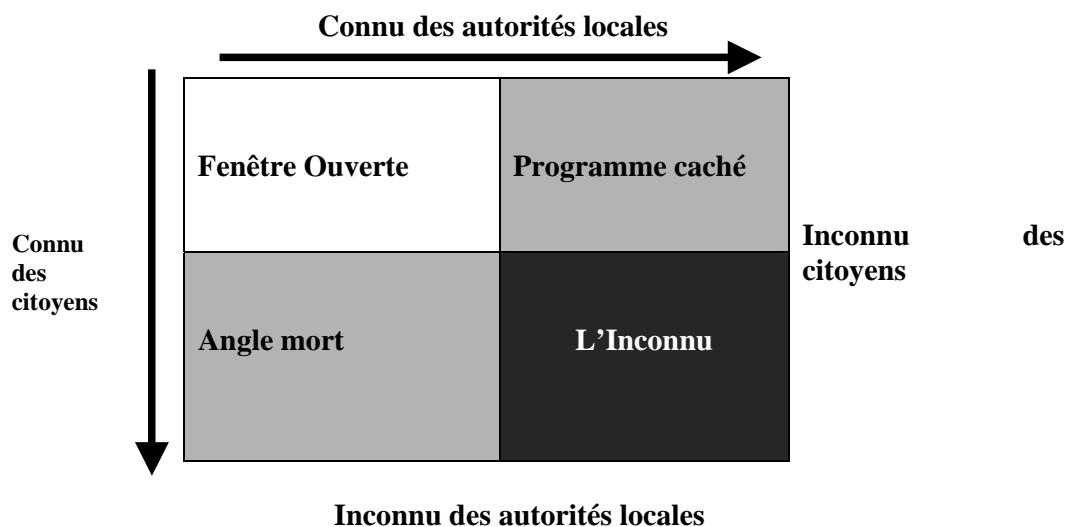
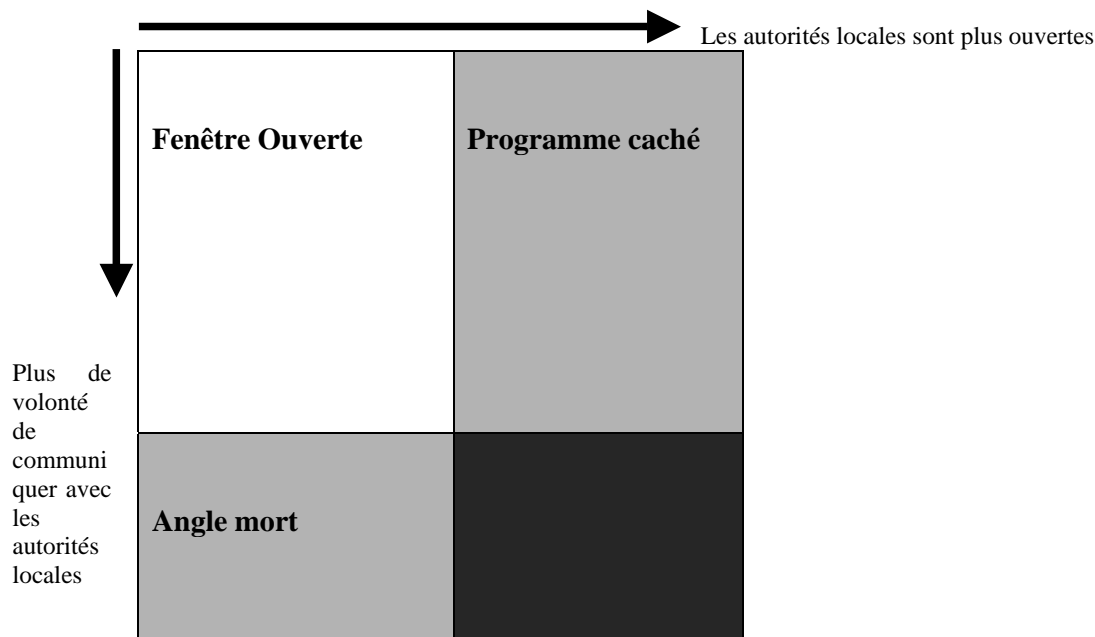


Figure 2: Redessiner la Fenêtre (des communications plus ouvertes)



2. La gouvernance partagée

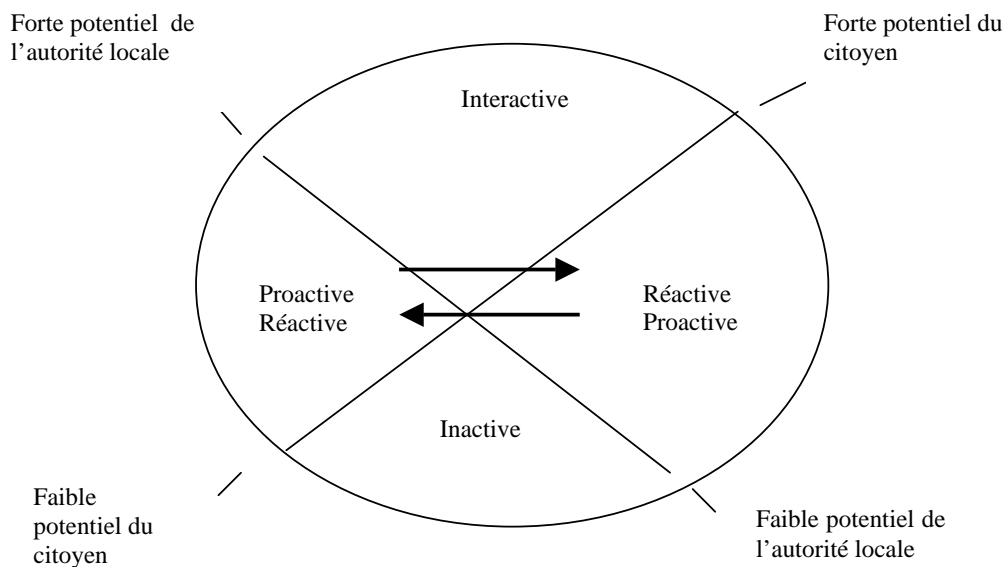
La deuxième technique essentielle mentionnée plus tôt comme importante pour le processus de planification participative, c'est la *gouvernance partagée*. Voici un concept qui a de plus en plus de prévalence dans la littérature de gestion qui, à son tour, reflète une tendance dans les organisations du monde entier. Le mouvement vers des responsabilités de leadership partagées, la *responsabilisation des autres* comme on l'appelle souvent, est encourageant pour plusieurs raisons. Du point de vue de cette discussion, la moindre de ces raisons n'est pas l'engagement et l'application de principes et pratiques démocratiques dans des contextes non gouvernementaux. La présence de valeurs démocratiques dans la communauté et les lieux de travail ne peut que renforcer la résolution de s'assurer que les institutions qui nous gouvernent se conduisent plus démocratiquement dans leurs rôles et responsabilités. Pour relier cette notion à notre discussion d'ouverture, nous pensons que cette tendance a aussi une influence directe sur l'accumulation du capital social.

Le modèle conceptuel de la gouvernance partagée que nous voulons vous présenter, ressemble un peu à l'approche de la communication de la Fenêtre de Johari. Elle contient quatre cadrans d'interaction et deux variables. Puisque la gouvernance partagée, comme la fenêtre ouverte de la communication efficace, implique l'administration locale et les citoyens comme partenaires dominants, il nous faut examiner tous les deux potentiels pour s'assurer que le partage de la prise de décision et de la résolution des problèmes fonctionnera efficacement.

Le modèle de gouvernance partagée (montré en Figure 3) fournit une manière de penser au potentiel des partenaires communautaires et à comment ils peuvent définir les paramètres de l'engagement constructif tout en travaillant dans le cadre du processus de planification participative. Il affirme que tout effort des administrations locales pour s'engager dans la participation citoyenne doit être fondé, en grande partie, sur le potentiel de chaque partie à contribuer à l'effort de collaboration.⁹ Etant donné cette hypothèse de base, il existe quatre stratégies à examiner :

- **Interactive** – des niveaux élevés de potentiel à contribuer à la fois dans l'administration locale et la communauté représentée par les organisations civiques et les citoyens.
- **Proactive** - potentiel élevé dans l'administration locale et faible dans la communauté.
- **Réactive** – potentiel faible dans l'administration locale et élevé dans la communauté, et
- **Inactive** – où le potentiel de chacun à contribuer est évalué comme faible.

Figure 3: Modèle de gouvernance partagée



Les stratégies proactive et réactive ont des relations corollaires, chose qu'il faut garder à l'esprit en utilisant le modèle. Par exemple, lorsque les citoyens, de leur propre initiative, prennent en charge un projet communautaire sans l'engagement de leur administration locale, l'administration locale et ses autorités et officiers sont en mode réactif. Il n'y a rien de mal à cela tant que les relations de rôles ont été communiquées comme dans une fenêtre de communications ouverte et qu'il n'existe pas de besoin de collaboration avec l'administration locale. C'est un exemple de responsabilisation *par* les citoyens, pas de responsabilisation *des* citoyens

Des exemples de responsabilisation des citoyens par les administrations locales partageant les rôles et responsabilités de leadership entreraient dans deux des catégories. L'une est la *stratégie interactive* où les citoyens sont amenés dans le processus de prise de décisions en tant que personnes ressources importantes. L'autre est la *stratégie pro-active*. Un exemple de cette dernière stratégie serait une administration locale qui délèguerait la responsabilité d'un service humain particulier à un quartier pour bâtir son potentiel à être plus autosuffisant au fil du temps.

Le terme *potentiel* a été utilisé en tant que qualificatif dans la détermination de l'aptitude des deux parties à contribuer à tout effort de collaboration proposé. Le potentiel est déterminé comme une combinaison de :

- **Ressources** - humaines, monétaires, et matérielles
- **Direction** – buts et objectifs
- **Influence** – l'aptitude à faire faire les choses par d'autres, et
- **Energie** – entrain personnel et organisationnel à réaliser et accomplir

Les administrations locales ont un potentiel supplémentaire : leur mandat public de fournir direction, service et orientation pour tous leurs citoyens. Pour vous aider à décider quelle stratégie serait la plus appropriée dans une situation donnée, nous avons fait une liste de certains guides ou critères à examiner. (Cf. Figure 4) Ce sont *les buts, les ressources, l'urgence, l'engagement et la résistance au changement*.

Moment de réflexion

La notion de gouvernance partagée n'est pas toujours facile à accepter pour de nombreuses personnes en tant que mode opératoire, qu'il s'agisse d'administrations locales, de lieux de travail, ou même dans la famille. Arrêtez-vous un moment et notez les pensées qui vous sont venues à l'esprit alors que vous lisiez ces idées sur la gouvernance partagée.

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

Figure 4: Critères pour le leadership partagé entre administrations locales (LG) et citoyens (C)

Styles de gouvernance partagée	Buts	Ressources	Urgence	Engagement	Résistance au Changement
Interactif	Mutuellement partagé et compris	LG et C ont tous deux des ressources pour régler le problème	Temps disponible pour explorer le partage de ressources et de responsabilités	Engagement nécessaire de LG et C si on veut réaliser l'objectif	Faible, à la fois chez LG et dans la communauté
Proactif	Les buts de C sont subordonnés à ceux de LG	LG a toutes ou presque les ressources pour traiter le problème	La rapidité est importante et peut être (négativement) affectée par la réalisation des buts dans les délais d'exploration	Engagement plus avant de C n'est pas nécessaire pour atteindre le but	Faible dans la communauté
Ré-actif	Les buts de LG sont subordonnés à ceux de C	C a presque toutes les ressources pour régler le problème, OU compter sur C encouragera le développement de potentiel/ressource	C manifeste le besoin d'action immédiate et LG ne sera pas affecté négativement en suivant leur direction	Engagement plus avant de LG n'est pas nécessaire pour réaliser le but	Faible dans l'administration locale
Inactif	Pas clairs, ni pour LG ni pour C	Aucun n'a les ressources pour régler le problème	Aucune partie ne considère qu'il y a urgence d'action immédiate	Ni LG ni C ne sont engagés	Elevée chez LG et/ou chez C au point que l'action serait négative chez tous deux

3. Le travail d'équipe

Le travail d'équipe est la troisième compétence identifiée plus tôt comme étant importante pour mettre en oeuvre la planification participative. Le travail d'équipe implique que les autorités administratives locales et les citoyens travaillent ensemble pour réaliser de manière aussi efficace et efficiente que possible, des buts définis mutuellement. Le travail d'équipe intervient lorsque deux ou plusieurs individus ou organisations joignent leurs forces pour un but spécifique (par exemple, pour accomplir un objectif de performance spécifique) qui exige la coordination, la coopération et la collaboration d'activités au sein de l'équipe ainsi que des organisations et des gens qu'elles représentent afin de réussir à atteindre des buts et objectifs convenus.

Le travail d'équipe efficace dépend de plusieurs facteurs. Ces facteurs sont liés à la réalisation des buts et objectifs déterminés ainsi que l'entretien d'interactions productives entre membres de l'équipe. Alors qu'il existe plusieurs manières de décrire ces facteurs, si on y adhère, celle qui suit fera de la planification participative une expérience agréable et productive.

Quelques caractéristiques clés d'une équipe efficace sont :

- Un sens clair et partagé de l'orientation et du but
- Des membres d'équipe enthousiastes, engagés et qui tous s'impliquent et participent
- Une focalisation sur la réalisation de la tâche et des buts qui sont extensibles et exigeants
- De l'humour, de la joie et de l'apprentissage
- Le soutien mutuel des membres de l'équipe qui s'entraident à accroître et développer leurs forces individuelles
- Le potentiel pour les individus d'avoir de l'assurance et de défier et explorer des questions soulevées par d'autres pour générer de meilleures solutions
- De bonnes techniques d'écoute ainsi que de bonnes techniques interrogatoires

Ces caractéristiques sont aussi des qualités pour vivre et certains peuvent les considérer comme inhabituelles pour un manuel sur la planification participative. Par exemple, elles comprennent l'aptitude à exprimer l'humour, à prendre du plaisir et à apprendre. Si vous n'avez jamais fait partie d'une équipe où ces qualités ont émergé rapidement et naturellement, alors vous comprenez pourquoi elles sont incluses et pourquoi elles sont importantes.

L'assurance est une autre caractéristique curieuse. Elle s'accompagne de la notion selon laquelle les membres de l'équipe doivent se défier sans l'autorité d'agir ainsi. Evidemment, avoir de l'assurance est différent d'être agressif. Ici, l'idée est de se faire entendre et d'aider les autres à se faire entendre sur les choses qu'ils pensent être importantes.

Les équipes efficaces symbolisent ces merveilleuses qualités et plus encore. Les équipes sont à leur top niveau lorsque leurs membres reconnaissent qu'ensemble, ils représentent plus de savoir, d'expérience, de techniques et d'intuitions que n'importe lequel d'entre eux travaillant seul. Les meilleures équipes travaillent même plus dur pour voir leurs efforts refléter pas seulement la somme totale de ces attributs, mais beaucoup, beaucoup plus. C'est ce qu'on appelle la synergie.

Les étapes de la responsabilisation des équipes de planification

Ceux qui sont chargés d'initier des équipes de planification participative doivent garder à l'esprit les critères suivants. Avant de mettre ces équipes en place, elles ont besoin de :

- Une claire compréhension de leurs responsabilités
- Une autorité égale aux responsabilités qu'on leur a confiées
- Des normes d'excellence qui les défieront d'atteindre leur plein potentiel
- Les compétences et la confiance pour répondre à ces normes
- Les connaissances et l'information pour prendre de bonnes décisions
- Une attente qu'il leur sera donné une réaction en retour périodique sur leur performance
- Savoir qu'on leur fait confiance pour réussir dans les responsabilités qui leur ont été confiées
- L'assurance qu'ils ont la liberté d'échouer même si ce n'est pas le but préféré.

Si les équipes de planification participative sont auto-proclamées ou initiées, elles sont encore valables et importantes. En fait, il peut être même plus important pour des équipes nées des besoins de la communauté et non officiellement "bénies" par les dirigeants de l'administration locale, d'exiger ces normes dans leurs propres efforts de travailler ensemble.

Les chapitres suivants définiront un cadre général pour mener un processus de planification participative et certains outils utiles à mesure que votre équipe progresse d'une étape du processus à l'autre. Avant de continuer, voici certains des points clés traités dans ce chapitre.

Points clés

- La planification participative est un processus riche en potentiel pour améliorer les conditions de vie des membres de la communauté et la croissance personnelle et professionnelle de ceux qui s'engagent dans le processus.
- La planification participative efficace augmentera le capital social de la communauté
- L'on a décrit le capital social comme les "traits de l'organisation sociale tels que la confiance, les normes et les réseaux qui peuvent améliorer l'efficacité de la société en facilitant les actions coordonnées." Les normes de réciprocité et les réseaux de l'engagement civil sont des éléments clés pour construire le capital social. Ces éléments sont cruciaux pour le processus de planification participative tel que défini dans cette discussion.
- Les principes clés de la planification participative sont la diversité, l'équité, l'ouverture et la transparence, la responsabilité et la confiance.
- Les administrations locales sont des institutions uniques dans nos sociétés démocratiques. Elles représentent des ressources, des compétences de valeur et, surtout, elles représentent tous les citoyens de la communauté. Tandis qu'elles peuvent ne pas être directement impliquées dans toutes les entreprises de planification participative au niveau local, elles doivent être consultées pour leurs contributions et leur adhésion potentielle.
- La planification participative, pour être efficace, efficiente et productive, exige beaucoup de compétences et de conduites de ses membres. Au sommet de la liste se trouvent des communications ouvertes et constructives, la gouvernance partagée et le travail d'équipe.

Notes

¹ Putnam, Robert D. “**Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy**”. Princeton, New Jersey: Princeton Press, 1993, p. 167

² Coleman, James S. “**Foundations of Social Theory**”. Cambridge, Mass. : Harvard University Press, 1990, p. 302

³ *Ibid.* p. 321

⁴ Putnam, *op. Cit.*, p. 172

⁵ *Ibid.* p. 185

⁶ Welbourn, A. “RRA and the Analysis of Difference,” *Sustainable Agriculture Programme RRA Notes No. 14*. pp. 14-23

⁷ Robson, Mike. *Problem Solving in Groups*, 2nd ed. Aldershot, UK: Gower Publishing, 1995

⁸ Walsh, Mary. *Building Citizen Involvement: Strategies for Local Government*. Washington, DC: International City/County Management Association, 1997

⁹ This model is based on the work of Educational Systems and Design, Westport, Connecticut. We want to acknowledge the contribution of ESD and particularly Malcolm Shaw to this discussion

¹⁰ Eales-White, Rupert. *Building Your Team*. London: Kogan-Page, Ltd., 1995, p. 169.

CHAPITRE 3

INTRODUCTION AU PROCESSUS DE PLANIFICATION PARTICIPATIVE

Si vous jouez avec les fibres, elles suggèrent des possibilités.
ANNIE ALBERS, TISSERANDE

Aperçu du processus de PP
Quelques conclusions aux remarques introductives
Points clés
Notes

La planification participative peut être un processus compliqué. Ce message est sans doute devenu clair dans l'introduction. Comme vous l'avez probablement remarqué, il existe de nombreux modèles, peut-être trop. Les théories et les stratégies abondent en cadres conceptuels de toutes formes et dimensions. Certains sont flous, d'autres sont rigides. Ils représentent souvent le parti-pris de l'agence ou de l'institution qui fait la promotion d'une certaine marque d'engagement participatif. Cet effort n'est certainement pas exempt de valeur ou de parti-pris.

Et pourtant, ayant écrit sur ce processus et y ayant participé en tant que facilitateurs, formateurs de formateurs et membres réels d'équipes de planification de plusieurs types, nous nous retrouvons à apprendre quelque chose de neuf de chaque expérience. La planification participative est vraiment un *voyage de découverte*, et de redécouverte. Alors que nous plantons le décor pour vous aider à faire fonctionner le processus de manière quelque peu logique, nous afficherons des *guides de voyage* pour vous alerter quant à certains barrages et autres distractions qui rendent ce processus si stimulant. Voici quelques *conseils de voyage* qu'il est utile d'examiner, avant même de commencer votre voyage.

La planification participative est-elle un processus logique, étape par étape ? Oui et non. Oui, il existe une série d'étapes dans le processus qui sont linéaires et exigent que certaines tâches soient effectuées avant d'autres. D'un autre côté, il existe des moments dans le processus où cela n'a pas de sens d'effectuer l'étape « b » après « a », ou « d » avant « e ». Par exemple, vous analysez au début du processus qui sont les acteurs importants qu'il faut impliquer. Après plus ample définition du problème, par exemple, vous découvrez qu'il vous faut des acteurs supplémentaires. Donc, vous refaites votre analyse des acteurs. Ou bien, vous êtes en train de planifier une voie d'action et vous réalisez que l'option que vous avez décidé de mettre en œuvre n'est plus viable. Vous devez peut-être revenir à une étape très antérieure pour re-définir le problème. Ces détours peuvent être frustrants, peut-être, mais tout cela fait partie du voyage de découverte et de la réalisation de résultats viables à partir de vos efforts.

Il vaut mieux former des formateurs à ce processus quand on travaille avec un client réel qui a besoin de votre aide pour mener un plan stratégique pour l'organisation ou la communauté, ou qui a un problème difficile qui peut être résolu par le biais d'un processus de planification participative. Il existe d'autres manières de préparer des formateurs à ce processus et nous en discuterons dans la Deuxième Partie.

Il n'est pas conseillé d'élaborer un plan stratégique comme partie intégrante de chaque processus de planification participative. La planification stratégique est comme un dessert riche et coûteux. On ne doit pas en consommer à chaque séance de planification participative. Cependant, avoir une vision, ce qui est central au processus de la planification stratégique, peut être très utile même lorsque l'on s'attaque à un problème quotidien dans le quartier. Nous consacrerons quelques moments à cette question ambiguë lorsque nous discuterons des différentes étapes ultérieurement.

L'on doit utiliser des facilitateurs extérieurs pour aider à mener le processus de planification participative. Voici une autre déclaration qui évoque une variété de réponses « oui – non - peut-être ». Puisque la facilitation de la planification participative est un facteur clé pour une réalisation réussie dans beaucoup de processus de planification participative, nous consacrerons quelques instants à vous aider à décider comment aborder cette question.

La mise en œuvre des plans d'actions découlant de la planification participative n'est pas de la responsabilité de ceux qui préparent le plan d'action. Comme vous le soupçonnez peut-être, à ce point de la discussion, c'est là une autre de ces questions problématiques. Alors que la réponse est habituellement « oui », il existe des exceptions.

Ce ne sont là que quelques préoccupations potentielles à méditer alors que vous planifiez votre voyage de découverte de la Participation Participative. Heureusement, elles sont faciles à résoudre avec un peu de planification préalable. Oui, on comprend que vous *planifiez* votre activité de planification participative de sorte que certaines de ces préoccupations ambiguës puissent être résolues avant qu'elles ne deviennent problématiques.

Aperçu du processus de Participation Participative

La planification participative peut impliquer toutes les phases et étapes définies dans le processus, ou seulement quelques-unes selon la complexité du problème ou de la possibilité qui est traité. Nous décrirons ce que nous pensons être les phases et étapes essentielles nécessaires pour couvrir la plupart des situations et fournirons quelques intuitions sur leur emploi. La totalité du processus de PP sera divisée en six phases. Au sein de chacune de ces phases, il y aura une série d'étapes et de tâches spécifiques à effectuer.

Phase I: Initier le processus de planification participative. Cette phase comprend "l'événement déclenchant" qui motive certains individus, groupes ou organisations à appeler à l'action qui pourrait tirer parti du processus de planification participative. Ces événements sont soit des problèmes qu'il faut traiter, soit des possibilités

qui ne sont pas réalisées. Habituellement, l'on découvre les problèmes par la prise de conscience, tandis que les possibilités se développent à partir de visions individuelles ou partagées de ce qui est possible. A ce point, ceux qui proposent la possibilité d'utiliser un processus de planification participative peuvent penser au plan stratégique comme une option, en particulier s'ils ont identifié une possibilité potentielle à poursuivre.

Phase II: Construire des partenariats productifs: La participation consiste à entrer en partenariat pour faire faire les choses au niveau local. Ceci pourrait impliquer le partenariat entre l'administration locale, les ONG et OCB locaux et les citoyens ; le partenariat avec les autres administrations locales, les institutions publiques de niveau supérieur, ou le secteur privé, ou une combinaison de certaines ou de toutes ces possibilités. Cet effort initial d'élargir le cercle des visionnaires ou de ceux qui résolvent les problèmes est également le commencement de l'utilisation de l'outil de l'analyse des acteurs.

Cette phase inclut aussi la décision d'employer ou non un facilitateur de quelque genre pour aider à mener le processus de planification participative. Nous ferons l'hypothèse qu'il y aura un facilitateur utilisé dans le processus, soit qu'on le fasse venir de l'extérieur du cercle des initiateurs, soit quelqu'un qui vient des rangs des parties participantes. Créer un cadre de travail efficace avec les facilitateurs ou les consultants du processus est souvent ce qu'on appelle « entrer en contrat » pour leurs services. Il ne s'agit pas des dispositions contractuelles juridiques habituelles, mais plutôt d'une forme de *contrat social*.

Phase III: Animation – ou Focalisation? A ce point du processus, nous voulons débattre des options de s'engager dans un processus de planification stratégique de longue portée, ce à quoi nous nous référons comme l'*animation*, ou de diriger l'effort de planification participative vers la solution de problèmes plus immédiats. Cette option de la *focalisation* est souvent appelée la "planification d'action". Deux techniques clés, soit la vision ou la découverte du problème sont impliquées dans cette phase, selon les objectifs à réaliser. Au-delà de cette phase de détermination de ce que le processus sera de longue portée et stratégique ou à court terme et orientée vers le problème, le processus de planification participative suit les mêmes cours d'événements, bien que le contexte soit très différent.

Phase IV: La découverte des faits et l'analyse. Selon le contexte, soit la résolution de problème à court terme, soit la vision à long terme, il y aura une série d'étapes à effectuer avant de définir un plan stratégique ou de dégager une voie d'action détaillée. Ceux-ci comprennent : la collecte d'autres données, informations et idées, organiser et analyser ces sources pour une meilleure compréhension du problème ou de la possibilité ; déterminer les buts et objectifs à réaliser et évaluer la faisabilité de l'accomplissement des buts et objectifs. Cette étape finale implique des outils tels que le SWOT (forces, faiblesses, possibilités et menaces) et l'Analyse du Champ de Forces.

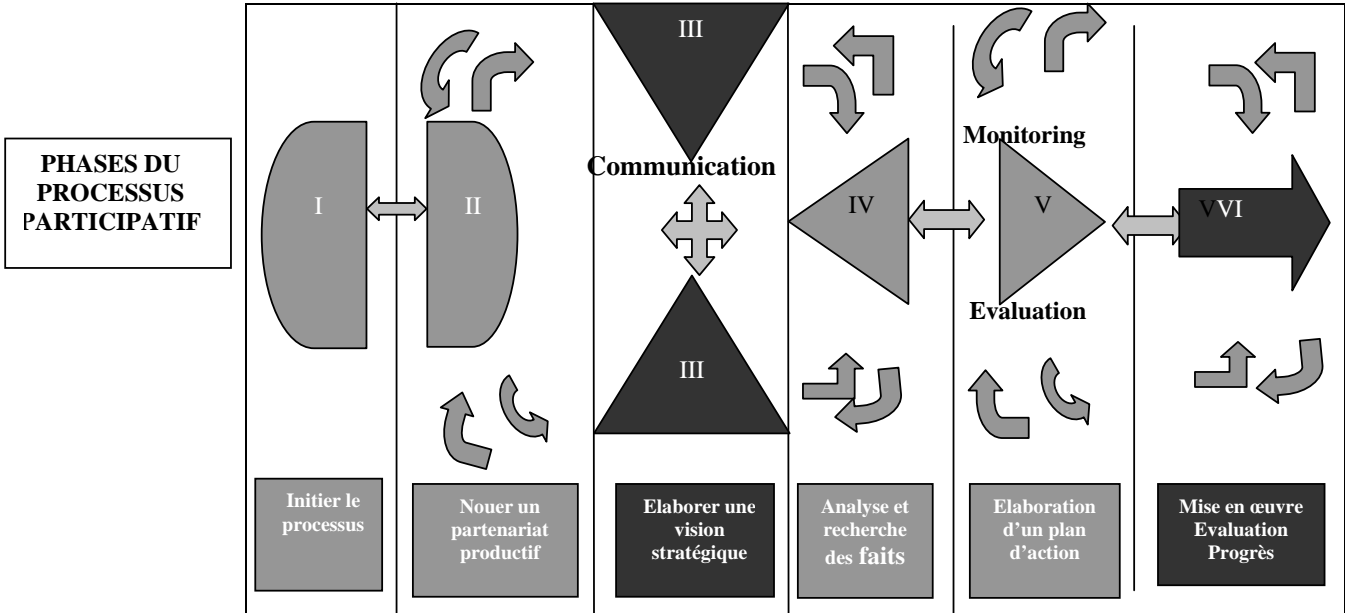
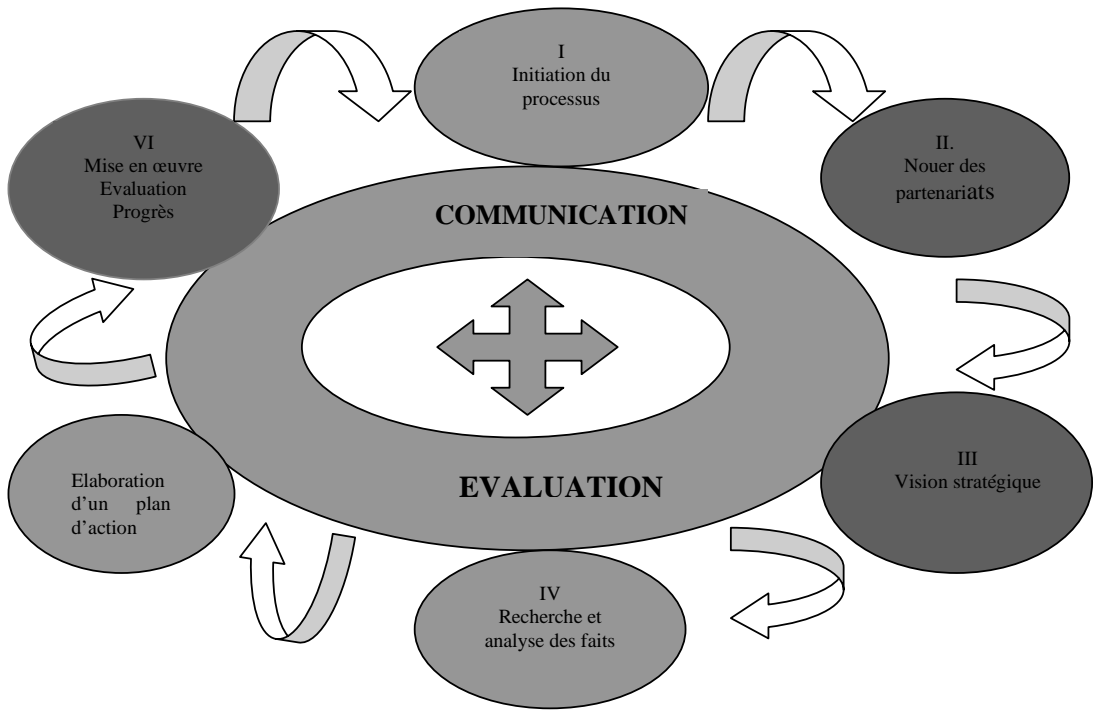
Phase V: La planification d'une voie d'action. A ce point du processus, ceux qui sont impliqués vont réduire les objectifs qu'ils espèrent réaliser à un nombre réaliste, en déterminant la (ou les) meilleure(s) options pour les réaliser et en s'engageant probablement dans une nouvelle itération des acteurs requis pour la mise en oeuvre. Cette phase du processus de planification implique aussi de décider qui fera quoi avec qui dans le cadre de certains paramètres de ressources, y compris les cadres temporels et les engagements de temps, pour accomplir leurs buts et objectifs ou réaliser leur vision. Enfin, l'équipe voudra examiner les conséquences potentielles de la mise en oeuvre de ce qu'ils vont recommander et voudront prescrire un plan de contrôle et d'évaluation d'impact.

Phase VI: Mettre en œuvre les actions, mesurer l'impact et progresser. Cette phase du processus est habituellement en-dehors du mandat direct des responsabilités de l'équipe de planification participative. Néanmoins, il est important que les équipes de planification soient familiarisées avec les questions et préoccupations de la mise en oeuvre. Et il existe des moments où beaucoup de ceux qui aident à planifier les programmes et activités impliquant les coalitions des autorités administratives locales et des représentants de la communauté, sont également impliqués dans leur mise en oeuvre.

Quelques remarques pour conclure cette introduction

La nature non linéaire de la Planification Participative. En décrivant le processus de PP en phases, cela évoque immédiatement l'image d'une procédure linéaire qui dépend d'une phase qui suit l'autre, comme on l'a décrit. Alors que cette question a été soulevée plus tôt dans un guide de voyage, elle mérite qu'on se répète. Les étapes sont plus cycliques que linéaires, souvent soumises au besoin de revenir à une étape ou phase antérieure pour "refaire" quelque chose et parfois faire un saut en avant lorsque l'on n'a pas besoin de la phase ou de l'étape suivante dans le processus de planification participative. Les étapes se chevauchent, convergent, divergent, sont concomitantes et interagissent. Ceux qui réussissent à gérer ce processus de planification participative ne sont gênés ni par le besoin ni par la possibilité de zigzaguer entre les étapes ou de sauter des étapes quand elles ne semblent plus nécessaires.

Phases du processus participatif



La planification stratégique est une option. La planification stratégique est une autre préoccupation, ainsi que la manière dont elle s'insère dans le processus de planification participative. On ne doit pas la confondre avec le besoin et l'importance de s'engager dans des efforts de PP plus courts, circonscrits dans le temps, orientés vers l'action, conçus pour traiter toute une gamme de problèmes, questions et préoccupations pratiques, à base locale qui peuvent bénéficier d'un plus large auditoire de décideurs et professionnels en résolution des problèmes. Ce commentaire ne veut pas nier l'importance de la planification stratégique. Il est plutôt conçu pour mettre les événements de la vision en perspective.

Au cours du processus d'évaluation des besoins de formation qui a précédé l'élaboration de ces matériels, deux auditoires divers sur deux continents différents ont établi au même moment que la planification participative est une pratique et une technique qui mérite qu'on s'y investisse en tant que possibilité d'apprentissage. Représentant deux perspectives différentes, en l'occurrence les administrations locales et les institutions de la société civile, elles ont vu le besoin pour les institutions locales de se joindre aux dialogues productifs sur une large gamme de préoccupations centrées sur les problèmes, avec le mandat de ramener des options viables pour la mise en oeuvre. Leur centre d'intérêt initial portait sur la planification de l'action avec un intérêt secondaire sur la planification stratégique à long terme. Néanmoins, les deux approches sont importantes et seront traitées dans les processus définis dans les chapitres suivants.

Contrôle et évaluation. Les importantes tâches du contrôle et de l'évaluation semblent être reléguées à la fin du processus de planification participative. Nous voulons souligner que ces deux fonctions sont considérées comme parties intégrantes de chaque phase du processus de planification participative. L'intention est de s'assurer que les équipes de planification réfléchissent et agissent sur les questions du contrôle et de l'évaluation dès le début de leurs délibérations. Elles doivent d'abord contrôler et évaluer leurs propres progrès, et ensuite, intégrer le contrôle et l'évaluation d'impact dans leurs plans et stratégies de mise en oeuvre.

La communication, le leadership partagé et le travail d'équipe. Ces trois techniques et conduites ont été soulignées dans le chapitre précédent. Elles ont besoin d'être partie intégrante des efforts de planification participative. Etant donné que ce type de planification devient plus courant quand il est utilisé comme ressource pour la prise de décisions et la résolution de problèmes au sein des administrations locales et des communautés.

Faciliter le processus. Nous avons émis l'hypothèse que le processus de PP peut bénéficier du fait d'être facilité par un outsider qui travaille avec l'équipe de planification dans un rôle non partisan, neutre pour l'aider à être plus efficace et plus productif. On peut choisir quelqu'un qui a des compétences et une expérience de la facilitation venant d'une des institutions participantes et qui peut temporairement sortir de son rôle officiel et travailler avec l'équipe de planification.

Puisque la facilitation peut signifier beaucoup de choses, il pourrait être utile de la décrire du point de vue du processus de planification participative défini dans ce manuel.

*La facilitation est un processus dans lequel une personne (qui est acceptée de tous les membres du groupe, extrêmement neutre et qui n'a aucune autorité de prise de décision) intervient pour aider le groupe à améliorer sa manière d'identifier et de résoudre les problèmes et de prendre des décisions, afin d'améliorer l'efficacité du groupe.*¹

- Un groupe administration locale/citoyens peut-il travailler dans un processus de planification participative sans un intervenant/facilitateur extérieur ? La réponse est « Oui ». Cependant, cela sera plus facile avec un assistant externe.
- Ces techniques peuvent-elles être apprises par un membre du groupe, ou si un membre du groupe possède les techniques de la facilitation, peut-il ou peut-elle remplir ce rôle ? La réponse aux deux est « Oui ». Toutefois, les techniques de facilitation sont des conduites apprises. Dans certaines situations, la formation de facilitateur sera nécessaire. Si un membre du groupe est déjà compétent et désire être le facilitateur et que les autres membres de l'équipe sont d'accord, il ou elle aurait besoin de sortir du rôle de groupe pour servir efficacement en tant que facilitateur.

Points clés

- La planification participative est un processus complexe. Il est linéaire et continu, cyclique et organique, fait d'ambiguïté et de contradictions.
- Former des gens à en former d'autres au processus de planification participative se fait mieux avec un client qui le désire et à un réel besoin et engagement à impliquer l'organisation et la communauté dans la planification participative.

- La planification stratégique est une option, pas un impératif, quand les administrations locales et les institutions civiles s'engagent dans la planification participative.
- Les individus qui ne servent pas dans l'équipe de planification mettent souvent en oeuvre des plans qui ont été élaborés par le biais d'un processus participatif. Néanmoins, la planification participative est améliorée lorsque les équipes de mise en oeuvre ont quelque représentation dans le processus.
- La planification participative, telle qu'élaborée et décrite dans ce manuel, est un processus en six phases. Ces phases ne sont pas sacrées.
- Le contrôle, l'évaluation d'impact, la communication active et ouverte, le leadership partagé et le travail d'équipe sont des traits que l'on retrouve partout dans les efforts de planification participative réussis. Ces qualités frisent le sacré.
- Les entreprises de planification participative sont meilleures lorsqu'elles sont facilitées par des personnes non partisans, neutres et attentives.
- La planification participative est un voyage de découverte. Prenez-y du plaisir et apprenez.

Notes

¹ Schwarz, Roger. "The Skilled Facilitator". San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1994, p. 4.

CHAPITRE 4

PHASE I: INITIER LE PROCESSUS DE PLANIFICATION PARTICIPATIVE

Messieurs, nous sommes entourés de possibilités insurmontables.

POGO

Problèmes et opportunités

Conscience et vision

Options de planification participative

Mettre en action la conscience et la vision : La décision d'impliquer les autres

Points clés

Notes

La Phase I du processus de planification participative implique plusieurs événements ou étapes distinctes. D'abord, il se passe quelque chose dans la localité dont un ou plusieurs individus pensent qu'elle mérite une réponse collective. Ce *quelque chose* peut être :

- Un problème de longue date qui est devenu intolérable à un nombre croissant de citoyens concernés, par exemple, la saleté des rues et des parcs.
- Un désastre de dimension communautaire qui est sur le point de se produire, par exemple des déchets toxiques illégalement jetés qui commencent à s'infiltrer dans la source d'eau de la ville
- Une possibilité d'exploiter un avantage économique qui n'existait pas jusqu'ici, par exemple l'achèvement d'une nouvelle autoroute reliant la communauté à une grande zone de marché, ou
- Une requête formelle de familles monoparentales dans un quartier pauvre pour démarrer une nouvelle crèche pour soutenir des occasions d'emplois.

Qu'il s'agisse d'un problème ou d'une possibilité, elle devient "l'événement déclencheur" qui motive une ou plusieurs personnes à en appeler à l'action. Il pourrait s'agir d'autorités élues locales, d'officiers et de personnels municipaux, du conseil dirigeant d'une organisation non gouvernementale locale (ONG), le directeur d'une petite organisation communautaire de base (OCB), d'un groupe ecclésiastique, un club de quartier ou des citoyens individuels. C'est quand ils se rendent compte qu'un problème existe ou qu'une possibilité est à portée de main que l'administration locale et la communauté en arrivent à penser qu'un processus de planification participative pourrait être utile.

Avant d'entrer dans les techniques et compétences requises pour mener à bien le processus de planification participative, nous voulons examiner certains des facteurs humains, tels que la motivation et l'initiative, qui portent l'événement déclencheur à l'attention de la communauté. Ceci peut paraître élémentaire, mais de nombreuses administrations et communautés locales deviennent immunisées au mélange complexe de *problèmes* et de *possibilités* qui les entourent. Pour une raison ou une autre, elles manquent d'agir même lorsqu'elles possèdent les ressources pour le faire. Nous attribuons ce malaise public, en partie, au manque de prise de conscience et de vision de la part des individus qui pourraient faire la différence.

Evidemment, il existe aussi d'autres raisons. Il existe peut-être un manque de confiance en ceux qui détiennent les rênes de la gouvernance, empêchant ainsi les citoyens d'initier le processus de changement. A d'autres moments, ceux qui ont des responsabilités spécialisées pour gérer les initiatives de développement fonctionnent comme des seigneuries indépendantes, rendant virtuellement impossibles toute action de planification sectorielle croisée et de suivi. Nous soutiendrons, bien sûr, que ces insuffisances peuvent être considérées comme des problèmes – ou des possibilités – lorsqu'il existera une plus grande prise de conscience des conséquences et une vision de ce que peut apporter l'avenir quand professionnels et politiciens apprennent à coopérer les uns avec les autres et avec les citoyens.

La planification participative, qu'elle soit initiée par les autorités de l'administration locale, les membres d'une organisation civique telle qu'une ONG ou une OCB, ou par un ou plusieurs citoyens, est précipitée par un des deux attributs humains majeurs que sont la prise de conscience et la vision. Ces attributs, en retour, sont déclenchés par deux phénomènes : *les problèmes* et *les possibilités*. Ou, pour le dire un peu différemment, la prise de conscience des problèmes, qu'ils soient actuels ou imminents, et les visions de possibilités, lorsqu'elles nous font agir de manière délibérée, déclenchent le processus de planification participative. Ce sont là des distinctions importantes et nous voulons les poursuivre avant de continuer.

Moment de réflexion
Arrêtez-vous un instant et rédigez trois déclarations de problèmes et trois déclarations de possibilités dont vous pensez qu'elles représentent l'état de votre administration locale ou de votre communauté et qui pourraient être traités par le biais de quelque genre de processus de planification participative.

Enoncés du problème

1.
2.
3.

Enoncés des possibilités

- 1.....
- 2.....
- 3.....

Merci. Nous vous demanderons de revenir à ces déclarations plus tard.

Problèmes et possibilités

Prendre des décisions et résoudre des problèmes sont deux des tâches les plus importantes qu'effectuent les groupes initiés à la planification participative. Saisir les possibilités et agir sur elles, ce qui est également de la prise de décisions, en sont deux autres. Il existe des différences significatives entre problèmes et possibilités et les processus de réflexion requis pour les traiter avec succès. **La résolution de problèmes** est, par sa nature même, *réactive*. Quelqu'un, soit dans l'administration locale, soit dans la communauté, perçoit qu'il existe un problème et réagit. *Les possibilités* requièrent une approche *pro-active*, qui cherche à poursuivre une voie d'action qui est importante, mais pas urgente. Les problèmes sont urgents, ou bien on ne les considèrerait pas comme des problèmes. D'un autre côté, les problèmes ne sont pas toujours importants. Ceci explique peut-être pourquoi tant d'entre eux ne sont pas résolus.

Voici quelques autres distinctions entre problèmes et possibilités :

- **Les problèmes** sont souvent orientés vers la maintenance (répare-le, règle-le). Par contraste, **les possibilités** sont centrées sur quelque chose de souhaitable que quelqu'un veut voir arriver.
- **Les possibilités** sont néanmoins problématiques. Elles impliquent presque toujours risque et incertitude. Est-ce faisable ? Est-ce que cela marchera ? Si ça marche, en découlera-t-il les avantages attendus ? Les avantages dépasseront-ils les coûts ? **Les problèmes**, d'un autre côté, peuvent devenir plus risqués et incertains s'ils ne sont pas résolus.
- **Les possibilités** vivent dans l'avenir et les risques doivent être calculés par rapport à un avenir pas toujours prévisible. **Les problèmes** émergent du passé qui découle d'actions ou d'inactions qui se sont ou ne se sont pas déroulées. Les résultats de la résolution des problèmes, ou de leur non résolution, sont souvent plus prévisibles. Le plus souvent, les problèmes d'aujourd'hui proviennent des solutions d'hier.
- **Les possibilités** requièrent de la clairvoyance, une vision de ce qui peut être. **Les problèmes**, le plus souvent, requièrent du recul, déterminer ce qui s'est mal passé.
- Quand on sonde les **possibilités**, la question critique est *Et si ?* La question la plus importante, quand on résout les problèmes, est *Pourquoi ?*
- Lorsque l'on traite les **problèmes**, nous cherchons des *solutions*. Avec les **possibilités**, c'est la recherche des avantages.
- **Les possibilités** peuvent être ignorées. **Les problèmes**, dans la plupart des cas, ne peuvent ou ne doivent pas l'être.
- **Les problèmes**, lorsqu'ils sont correctement diagnostiqués de manière ponctuelle, peuvent se transformer en **possibilités**. Avez-vous jamais remarqué comment l'élimination d'un **problème** dans votre vie devient soudain une **possibilité** de prendre une direction différente ?

Prise de conscience et vision

Nous avons mentionné plus tôt que la *prise de conscience* et la *vision* sont les attributs humains qui nous aident à découvrir les problèmes et les possibilités. Puisque ce sont des processus réflexifs différents et que certains d'entre nous sont meilleurs à l'utilisation un attribut plutôt que l'autre, il est utile de les examiner comme ressources potentielles à faire représenter dans une équipe de planification participative.

Tant la *prise de conscience* que la *vision* impliquent beaucoup de choses :

- **Intuitions** – voir des choses qui ne sont pas évidentes aux autres
- **Perspective** – regarder les choses à partir de différents points de vue.
- **Intuition** – pressentiments venant de nos expériences collectives qui traînent quelque part dans notre bibliothèque du subconscient, et
- **Augmenter notre vision périphérique** – enlever les oeillères pour élargir notre champ de vision.

Tous ces deux attributs de gestionnaire, *prise de conscience* et *vision*, peuvent bénéficier de la *réflexion*. Il est souvent nécessaire de réfléchir à un problème ou à une possibilité, afin de comprendre et d'apprécier ses nombreuses ramifications. Le temps de la réflexion peut souvent nous empêcher de résoudre des problèmes qu'il vaut mieux laisser non réglés, et d'oublier des possibilités qu'il vaut mieux oublier. La Réflexion et l'Action Participatives, qui est la stratégie de développement participatif prédominante des années 1980 et 1990, a sans doute été conçue avec ceci à l'esprit.

Quoique *conscience* et *vision* soient sur la même longueur d'onde cérébrale, elles sont aussi quantitativement et qualitativement différentes en tant qu'outils de planification requis pour faciliter les changements dans la communauté. Voyons si nous pouvons mieux comprendre ces attributs.

- **La conscience** est plus *tactique*, une technique à court terme. **La vision** possède une qualité de longue portée, stratégique. Il sera important de garder à l'esprit ces attributs personnels et d'autres lorsqu'on réunira une équipe de planification participative.
- **La conscience** s'occupe de *détails*. **La vision** dessine la *vue d'ensemble*.
- **La conscience** exige souvent *la sagesse du recul*, qui détermine ce qui s'est mal passé, et la *révision*, comment pouvons-nous y remédier. **La vision** fonctionne à partir de la *prévoyance*, ce qui vient à l'horizon, et *envisager*, voir un avenir qui n'est pas encore inventé.
- **La conscience** implique *la réflexion convergente*, la focalisation. **La vision** est mieux réalisée lorsque nos pensées *divergent* des sentiers battus.
- **La conscience** est améliorée par l'aptitude *analytique* à mettre deux et deux ensemble et à obtenir quatre. **La vision** bénéficie de la réflexion *conceptuelle* qui prend deux et deux et les met ensemble de sorte qu'ils sont égaux à plusieurs chiffres.

Toutes deux sont d'importants attributs à voir représentés dans une équipe de planification participative. Puisque chacun d'entre nous arrive équipé d'une boîte à outils mentale légèrement différente, la sélection de l'équipe de PP doit prendre en considération ces différences. Comme nous le rappelle Peter Block, *l'avenir, de certaines façons, est la cause de notre conduite actuelle*.¹ Ou, pour le formuler un peu différemment, soyez prudent quand vous sélectionnez les membres de votre équipe de planification participative. Si vous avez tendance à être égocentrique, ils peuvent tous refléter votre propre vue du monde, ce qui, évidemment, assure qu'il y aura peu d'idées nouvelles mises sur la table avec lesquelles entrer en désaccord.

Incidentement, pensez que la <i>conscience</i> et la <i>vision</i> sont des conduites humaines qui peuvent s'apprendre.

Les options de planification participative

Nous venons juste de mentionner que la **conscience** est plus *tactique*, une technique à court terme, de résolution de problèmes, tandis que la **vision** possède une qualité à long terme, *stratégique*. Nous avons également ramené ces deux qualités personnelles à la *résolution des problèmes* et à *capitaliser sur les possibilités* en tant qu'événements déclencheurs qui nous portent à réfléchir à s'engager ou pas dans la *planification participative*. Alors que nous ne voulons pas être dogmatiques sur les termes et ce qu'ils signifient, nous pensons qu'ils nous aideront à mettre en perspective le reste de ce manuel. (Incidentement, si ces catégories dichotomiques de problèmes/possibilités et de conscience/vision sont ennuyantes, vous pouvez aisément créer votre propre cadre conceptuel).

Du point de vue de cette discussion, un des principaux défis des dirigeants de l'administration locale et de l'organisation civique consiste à augmenter la possibilité que ceux qui font l'objet d'un sondage pour participer aux processus de planification collaborative représentent des spécialistes de la résolution de problèmes et des visionnaires, pour ne pas mentionner les autres critères qui assureront une équipe représentative et diverse de planificateurs et de décideurs.

Au fil du temps, les administrations locales et les institutions civiques font un plus usage du processus de planification participative, les équipes qu'elles réunissent pour différentes tâches de planification doivent représenter la profondeur et l'ampleur des dirigeants et représentants de la communauté. Par exemple, les équipes pourraient inclure des autorités élues et nommées de l'administration locale, des représentants des organisations civiques et des entreprises privées, les activistes de quartier et les citoyens concernés représentant les valeurs, attitudes, intérêts et états d'esprit qui fournissent un flux constant d'informations sur les problèmes et préoccupations actuels ainsi que des visions d'une communauté meilleure.

A partir de là, nous allons explorer deux approches distinctes de la planification participative qui partagent beaucoup des racines et outils méthodologiques similaires. Ce sont la **planification stratégique**, qui représente une approche à long terme, approche visionnaire du processus de planification, et la **planification d'action**, processus qui est plus immédiat et qui concerne souvent la résolution de problèmes ou la mise en place de nouvelles initiatives. Lorsque les dirigeants des administrations locales et des organisations civiques commencent à reconnaître les avantages qui découlent de ce type de planification participative, ils ont souvent des équipes de planification participative qui travaillent simultanément sur diverses initiatives.

Alors que ces deux processus de planification nécessitent d'être traités quelque peu séparément pour vous aider soit en tant que formateur/facilitateur, soit en tant que praticien de la planification à leur donner un sens, ils utilisent aussi les mêmes outils pour réaliser leurs buts et objectifs spécifiques. Avant de continuer, voici quelques commentaires sommaires sur ces deux approches de la planification participative.

La planification d'action: Il s'agit d'un processus de réflexion et d'action pour accomplir un but immédiat ou intermédiaire. Le processus de planification participative n'est jamais un produit fini, seulement un mécanisme ou un moyen de réaliser des résultats et d'accomplir des objectifs et des buts. Le cadre temporel pour employer la planification d'action, en tant qu'outil d'organisation et de gestion, est plus immédiat que ceux qui sont associés à la planification stratégique.

La planification stratégique: C'est un processus de planification conçu pour dessiner la vue d'ensemble, créer des visions et permettre la transformation de rêves partagés en réalité. La planification stratégique n'est pas un outil que l'on utilise avec une grande fréquence, sinon il devient monotone et inefficace. Alors que les plans stratégiques ont plus de *vie de rayon* que les plans d'action, il leur faut cependant être périodiquement analysés et mis à jour pour refléter les nouvelles réalités. Le moment idéal pour de telles revues, selon l'administration locale, est durant la préparation du budget. Cela ancre le processus de planification stratégique dans la réalité des contraintes et possibilités fiscales courantes tout en mettant au défi ceux qui préparent et adoptent le budget public annuel de cadrer leurs décisions en termes futuristes.

Les plans stratégiques sont des documents utiles pour ancrer des efforts de planification d'action. Si nous considérons le plan stratégique comme un grand puzzle, alors les plans d'action en sont les pièces individuelles. Alors que les produits de la planification d'action sont complets, ils ne sont pas aussi significatifs ou capables d'accomplir des résultats auxiliaires que lorsqu'ils sont mis en relation avec la vue d'ensemble. Quand nous réfléchissons en ces termes, on comprend la nécessité de fournir un survol de la planification stratégique avant de s'occuper des complexités de la planification d'action. Chaque fois que cela est possible, la planification tactique doit être menée au sein du cadre plus grand d'un plan stratégique à long terme.

Il est important de se souvenir, en lisant les deux processus de planification participative, du caractère commun des outils nécessaires pour mener à bien chacune d'entre elles. Par exemple, l'analyse des acteurs est commune aux deux. Il en est de même du processus de contrat entre le client et le consultant ou facilitateur extérieur.

Vous êtes sur le point d'entrer sur une super autoroute à plusieurs voies de circulation allant dans la même direction

Venons-en à présent à cette deuxième voie de circulation. Nous insérons un scénario ou le fil d'une histoire dans le texte pour décrire certains événements typiques qui pourraient avoir lieu au cours de la mise en œuvre de la planification participative. Notre histoire implique un Maire, son personnel et les dirigeants de la communauté alors qu'ils s'emploient pour comprendre et mettre en œuvre le processus de planification participative.

En accord avec notre métaphore du *voyage de découverte*, nous appelons ces vignettes d'histoires des **Arrêts au Stand**. Si vous êtes un amateur de courses automobiles, vous reconnaîtrez l'importance des **arrêts au stand**. C'est pour refaire le plein de carburant, prendre des directives et faire d'autres tâches essentielles. Si vous n'êtes pas un amateur de courses automobiles, vous pouvez toujours apprécier le besoin de vous arrêter de temps en temps dans un long voyage. Ces arrêts au stand sont conçues pour prendre une pause avec les *Concepts et Stratégies* que nous allons discuter à partir de maintenant pour voir comment le Maire et ses collègues s'accommodent de leur voyage de découverte. En accord avec les normes modernes des autoroutes de la communication, ces déviations seront clairement signalisées.

Avant de continuer sur cette autoroute à double voie, nous voulons vous entretenir plus en détail sur les *arrêts au stand*.

Arrêt au stand

Détails de l'arrêt au stand. L'histoire de notre arrêt au stand implique le Maire d'une ville secondaire qui vient juste d'apprendre qu'il existe un nouveau programme qui pourrait l'aider à installer un processus de planification participative pour gérer de façon plus efficace et efficiente le développement social et économique de la ville. Nous prenons l'action à son retour d'une conférence du CNUEH, où il a appris qu'un programme connu sous le nom de Agenda 21 Local. Agenda 21 est un projet de développement durable qui fut adopté par les délégués au Sommet de la Terre de Rio de Janeiro en 1992. Derrière Agenda 21, il y a la réalisation de beaucoup des problèmes et des solutions concernant le développement durable qui prennent leurs racines dans les activités locales.

*Nous allons décrire en termes très schématiques les étapes que le Maire effectue pour introduire un processus de planification participative dans sa ville. Soit immédiatement avant, soit après cette partie de la discussion, (identifiée comme **Arrêt au stand**) viendront les **Concepts et Stratégies**. Nous nous réservons le droit d'être ambigu quant à savoir si les concepts et stratégies viennent avant ou après la description des actions. Et, bien sûr, rappelez-vous qu'une tolérance pour l'ambiguïté vous servira mieux lorsque vous serez engagés dans des activités de planification participative.*

Agir par la conscience et la vision: la décision d'impliquer les autres

Une des premières étapes du processus de planification participative est la décision d'impliquer les autres. Que la motivation pour le faire soit une vision sur l'avenir ou la conscience que l'on doit faire quelque chose dans un proche avenir pour régler un problème ou initier un nouveau programme, le pas suivant consiste à réfléchir à qui d'autre doit être impliqué. Le défi est non seulement de réfléchir en termes participatifs, mais d'agir de manière participative. Nous allons à présent faire notre premier arrêt au stand pour voir ce que le Maire planifie de faire avec sa nouvelle vision.

Arrêt au stand

*Comme nous le disions, le maire vient juste de rentrer de la conférence du CNUEH où il a entendu parler d'un programme appelé **Agenda 21 Local**. Elle est intéressée à initier un programme Agenda 21 dans sa ville. Mais, il existe un certain nombre d'obstacles à surmonter. D'abord, le personnel municipal ne s'est pas montré favorable à l'implication des citoyens dans un processus participatif de prise de décisions et de résolution de problèmes. A cause de la résistance du personnel à impliquer les citoyens, le Maire n'a pas encouragé de telles actions. Cependant, elle a échoué à obtenir le soutien des citoyens dans beaucoup de ses programmes. La conférence du CNUEH lui a donné de nouvelles intuitions sur le pourquoi de ses échecs et ce qu'elle pourrait faire pour engager plus directement les citoyens dans la planification et la mise en œuvre de programmes et services à base communautaire. Elle est maintenant plus **consciente** des raisons de son échec et possède une **vision** sur ce qu'elle peut faire pour impliquer plus directement les citoyens.*

Le Maire aura besoin de la coopération et de l'implication de certaines autorités clés de la ville, y compris un ou deux membres dont elle compte sur le soutien. Elle a également besoin de faire de l'animation dans la communauté et commencer le processus pour obtenir la compréhension et le soutien des citoyens pour ce qu'elle désire faire. Le Maire décide de créer un groupe initial informel de planification pour l'aider à décider de la manière de mettre en œuvre le programme Agenda 21 dans sa communauté. Elle a demandé aux personnes suivantes de figurer dans le comité: le directeur des services municipaux; deux conseillers, un travailleur municipal proactif et le second une personne qui met souvent ses idées au défi, mais à l'esprit ouvert; le directeur de la plus grande ONG de service social de la ville, et un membre d'une OCB très active. Elle les a invités à la rencontrer pour discuter de la conférence et de ses idées.

Un des premiers pas de tout effort de planification participative est d'identifier quelques-uns des acteurs potentiels qui peuvent aider à vous ramener à la « réalité » en vous aidant à bien réfléchir et décider de ce qu'il faut faire ensuite. La question de l'identification des acteurs sera un événement récurrent dans le processus de planification participative. Nous reviendrons sur cette étape de temps en temps à mesure que nous vous aidons à apprendre comment mettre en œuvre un processus de planification et de mise en œuvre réussi qui implique une coupe transversale de la communauté. L'on peut avoir une grande assemblée définitive des acteurs selon l'étendue et la complexité du problème ou de la possibilité que l'on traite.

Avant d'aller plus loin, il serait utile de définir ce que nous entendons par « acteur ». Ce sont les personnes, les groupes ou les organisations qui peuvent réclamer un droit sur les actions, les ressources ou le résultat de vos activités proposées de planification participative, ou qui seront affectés par les résultats de vos plans. Etant donnée cette large définition, les acteurs peuvent être un groupe contradictoire et mélangé de gens et d'organisations. Par exemple, *il y a ceux qui veulent voir vos plans réussir et ceux qui aimeraient que vous échouiez.*

La tâche de l'analyse des acteurs dans tout processus de planification participative, qu'il s'agisse de l'élaboration d'un plan stratégique à long terme ou de la planification pour la construction d'une salle communautaire polyvalente, est essentielle pour son succès final. Et la plupart de ceux qui écrivent sur de tels processus conviendraient avec nous de son importance. Ce qui pourrait les différencier, c'est le choix du timing au moment de faire une analyse des acteurs. Nous soutenons qu'il s'agit d'une tâche itérative, qui doit être revisitée de temps en temps à mesure que se déploie le processus de planification participative. Les acteurs clés pour aider le maire à décider ou pas d'entreprendre une activité de planification participative peuvent être impliqués à partir de ce point, ou ne pas l'être. Vous pouvez prédire que la distribution des acteurs changera à mesure que le processus de participation s'amplifie et que le centre d'intérêt de l'intervention devient plus clair. Vous allez également commencer à faire quelques distinctions parmi les divers acteurs selon qu'ils seront cruciaux, importants ou juste utiles au processus. Mais nous en dirons plus ultérieurement sur ces distinctions.

Moment de réflexion

Dans les pages précédentes, nous vous demandions d'identifier trois problèmes et possibilités. Passez-les en revue et choisissez-en un pour faire cet exercice de réflexion. Notez les acteurs dont vous pensez avoir besoin soit pour résoudre le problème, soit pour tirer avantage d'une éventuelle opportunité. Donner la liste par ordre de priorité: 1 = le plus important, 2 = suivant par ordre d'importance, etc.

Enoncé du problème

.....
.....
.....

Acteurs potentiels

- 1.....
- 2.....
- 3.....

Enoncé de la possibilité

.....
.....
.....

Acteurs potentiels

- 1.....
- 2.....
- 3.....

Points clés

- Les problèmes et les possibilités sont des catalyseurs de processus de planification participative.
- *Les problèmes* sont découverts par le biais de la prise de *conscience* de notre environnement immédiat: quelque chose ne va pas et a besoin d'être réglé ou il manque quelque chose qu'il faut amorcer.
- *Les possibilités* créent les visions: ce que l'avenir réserve à ceux qui rêvent, planifient et agissent sur la base de leurs rêves et de leurs plans.
- Les problèmes, questions et préoccupations qui sont immédiats et appellent une action rapide sont mieux abordés par le biais de la planification participative qui est orientée vers l'action, ce que nous appelons la *planification d'action*.
- Les possibilités, lorsqu'elles impliquent la mise en œuvre de visions pointant à l'horizon, nécessitent une planification stratégique.
- Après avoir pris conscience ou eu des visions du possible, ceux qui sont chanceux voudront faire de l'animation et impliquer d'autres. (Ceux qui prônent les méthodes de la planification participative agissent rarement seuls)
- Leur premier acte est de dire : « Qui d'autre a un enjeu dans la résolution de ce problème, dans le démarrage de cette initiative, ou dans le partage de cette vision ? »

- Ces acteurs sont des personnes, des groupes ou des organisations qui peuvent réclamer un droit sur les actions, les ressources ou le résultat de vos activités proposées de planification participative, ou qui seront affectés par les résultats de vos plans.
- Les acteurs peuvent être les avocats ou les détracteurs de ce que nous planifions de faire, ceux qui veulent combattre ce que nous voulons faire. Ignorez la dernière espèce d'acteurs à votre péril.

Notes

¹ Peter Block, “**Flawless Consulting**”, San Diego, CA.: University Associates, 1981, p. 13

CHAPITRE 5

PHASE II: NOUER DES PARTENARIATS PRODUCTIFS

Le commencement est la partie la plus importante du travail.

PLATON, LA REPUBLIQUE

Etape Une: Décider d'obtenir de l'aide

Etape Deux: La rencontre initiale entre facilitateur et client

Etape Trois: Travailler avec le client "Primaire"

Points clés

Notes

La Phase Une ouvre simplement la porte de sorte que le processus de planification participative puisse commencer. Il existe la *conscience* que quelque chose doit être fait dans l'administration locale et la communauté qui pourrait bénéficier du processus de planification participative. Ou bien, quelqu'un voit une possibilité et possède une vision pour la réaliser. Alors qu'ils méditent l'une ou l'autre de ces possibilités, ils réalisent aussi que d'autres doivent être impliqués. Le Maire, dans l'histoire de l'arrêt au stand qui suit, a déjà agi sur son besoin d'impliquer d'autres et a réuni un premier groupe de planification.

Avant de revenir à l'**Arrêt au stand** pour suivre ses prochaines étapes, nous voulons vous entretenir de l'essence de la Phase Deux: Bâtir des Partenariats Productifs. D'abord, nous avons fait l'hypothèse que beaucoup de processus de planification participative emploieront en fait les services d'un facilitateur externe. Par externe, nous voulons dire soit un professionnel recruté de type facilitateur-consultant-formateur, soit quelqu'un choisi dans les rangs des institutions collaboratrices impliquées dans le processus de PP et qui est compétent et expérimenté dans la facilitation de ce genre d'événements de planification de groupe. Dans ce dernier cas, l'on s'attendrait à ce que cette personne agisse en tant que partie neutre pour guider l'équipe de planification à travers les diverses étapes du processus.

Du moment que nous avons focalisé notre attention sur le rôle du facilitateur en tant que manière de décrire les compétences et les diverses étapes requises pour bâtir des partenariats productifs, ***ces compétences et étapes sont assez génériques pour être utilisées par les gestionnaires et autres dans beaucoup de situations différentes.***

Cette Phase que nous avons identifiée comme *Bâtir des Partenariats Productifs*, est ce que d'autres pourraient appeler le *contrat ou le contrat social*. Le contrat social est un accord explicite sur comment des individus ou des groupes vont travailler ensemble et ce qu'ils attendent les uns des autres. Il peut recouvrir les désirs et besoins des parties "contractantes" entre elles, ainsi que les règles de base du travail en commun, les valeurs qu'il pourrait être important de prendre en considération, l'utilisation des ressources et d'autres préoccupations ou questions d'importance pour la relation de travail.

Nous allons maintenant retourner à l'**Arrêt au Stand** pour voir comment le Maire et sa nouvelle équipe s'occupent de la phase "contrat social" dans leurs efforts pour monter ensemble un processus de planification participative. Ils seront également un peu confrontés à un dilemme concernant le type de planification qu'ils vont monter. Le Maire réalise à partir de la conversation avec ses nouveaux partenaires en planification, que ce qu'elle veut faire s'appelle de la "planification stratégique". Au même moment, un travailleur municipal de sa nouvelle équipe est intéressé à résoudre un problème immédiat dans son quartier.

Etape Une: Décider d'obtenir de l'aide – Arrêt au stand

Le maire, avec l'aide de son premier groupe de planification, a pris certaines décisions fondamentales sur ce qu'il faut faire. Le groupe de planification a apprécié ce qu'il a entendu à propos du programme Agenda 21 Local et ils se sont ralliés à l'enthousiasme du Maire pour entreprendre un tel programme dans leur ville. Et puis, la réalité s'installe. Ils se sont rappelés la réticence du personnel à travailler avec les citoyens et la difficulté du Maire elle-même à amener les citoyens à s'impliquer dans d'autres programmes. Il était clair pour tous que tout plan de mise en œuvre de l'Agenda 21 Local aurait besoin d'un puissant apport citoyen. Le palmarès de la ville dans ce domaine était, pour parler poliment, médiocre. Le groupe, y compris le Maire, décida qu'il serait trop risqué d'entreprendre un effort majeur de planification comme l'Agenda 21 Local en ce moment.

Juste quand la réunion allait prendre fin, la directrice de la plus grande ONG de la ville et un membre de l'OCB prirent tous deux la parole, presque à l'unisson. La directrice de l'ONG brillait d'enthousiasme en parlant d'une expérience de planification stratégique récemment initiée par son organisation et de ses résultats. Elle dit : « Pour la première fois dans l'histoire de notre organisation, nous avons des buts à long terme et une stratégie d'ensemble pour les réaliser. Il me vient l'idée, Madame le Maire, que vous pourriez réfléchir à faire la même chose comme étape initiale pour se préparer à entreprendre le programme Agenda 21. »

“Cela semble une excellente idée”, répondit le membre de l'OCB, d'un ton un peu sarcastique, “mais je crois que la ville a besoin d'une certaine expérience de travail avec les citoyens avant de songer à reprendre les grands projets des Nations Unies”. Puis elle demanda au groupe s'il voulait envisager de commencer à petite échelle pour acquérir de l'expérience dans ce processus que d'autres avaient appelé la planification participative.

Le membre de l'OCB poursuivit pour s'expliquer. Un petit groupe de familles rurales représentant un groupe ethnique différent de ceux qui vivent déjà dans la communauté venait juste d'emménager dans des maisons inhabitées du quartier. Tout le monde était inquiet quant aux conséquences sociales et économiques, pour ne rien dire de ce qui pourrait arriver à l'environnement physique, mais personne ne semblait savoir quoi faire à ce propos. Elle admit que le conseil d'administration de son OCB de quartier, qui fait fonctionner une crèche de jour pour certaines mères parents uniques, était aussi désorienté pour traiter cette situation. Le Maire et d'autres seraient-ils désireux

d'apporter leur assistance ?

Le Maire, visiblement émue par le plaidoyer de la femme, était également fascinée par l'idée de préparer un plan stratégique pour la ville. N'étant pas tout à fait sûre de la manière de traiter ces suggestions de dernière minute, le Maire demanda au groupe de rester un peu plus longtemps. Elle était prête à apporter le soutien de son cabinet pour fournir quelque forme d'assistance au quartier de la femme, mais admit qu'elle aurait probablement besoin de leur aide. Elle voulait également en savoir plus sur cette "histoire de planification stratégique" que la directrice de l'ONG avait suggéré au Maire d'envisager.

Après une longue discussion, le groupe décida que les deux processus n'étaient pas incompatibles. En fait, ils doivent être complémentaires. L'effort de quartier pouvait bénéficier d'un plan de développement d'ensemble de la ville, sous l'hypothèse qu'il s'occuperait des questions de développement économique et social pour tous les résidents de la ville. Et l'effort de planification stratégique pourrait utiliser le problème de quartier comme une étude de cas pour s'assurer que la stratégie à long terme pour la ville est ancrée dans la réalité. Le Maire, avec un peu d'aide de ses conseillers ad hoc, décida qu'elle aurait besoin de deux groupes de planification différents, l'un représentant les personnes et institutions clés, à l'échelle de la ville, et l'autre plus préoccupé du conflit de quartier imminent. Dans les deux cas, elle devrait mobiliser du personnel municipal pour qu'ils s'impliquent. Elle était préoccupée par le fait d'avoir l'apport de la ville dans les plans et la capacité de suivi de toute décision qui pourrait nécessiter les ressources de la ville.

Juste au moment où la réunion allait prendre fin pour la seconde fois, le directeur des services communautaires prit la parole. Il dit au Maire que ces groupes de planification auraient besoin de quelqu'un pour aider à tenir les réunions, quelqu'un de compétent pour aider des équipes à prendre des décisions de groupe et à régler des problèmes. Le groupe discuta de la possibilité d'utiliser une autorité municipale, comme le directeur de la planification, pour être le facilitateur. Mais le Maire avait le sentiment que cette personne devait provenir de l'extérieur de l'organisation municipale. Elle avait également pour souci de ne pas surcharger son personnel de nouvelles missions.

A ce point, le Maire fit deux observations astucieuses sur le rôle potentiel de la personne qui aiderait à faciliter le processus de planification participative. D'abord, elle dit que la plupart des employés municipaux trouveraient difficile de rester neutres dans de telles délibérations de planification, et donc, ne seraient pas de bons facilitateurs de groupe. De surcroît, elle dit qu'ils pourraient être d'importants acteurs dans le processus et que l'on devrait leur donner une occasion de s'impliquer.

Avant de se séparer, le groupe discuta des critères suivants pour choisir un facilitateur. Le candidat doit :

- Avoir la réputation d'être juste et impartial en travaillant avec des acteurs différents
- Comprendre comment fonctionnent les communautés pluri-ethniques, et le rôle des divers acteurs clés dans le processus
- Avoir une expérience étendue du travail avec des groupes représentant des intérêts différents, et
- Posséder la connaissance et les techniques pour aider les groupes à prendre des décisions solides tout en renforçant leur capacité à travailler de manière ensemble en tant qu'équipe.

Après la réunion avec le premier groupe de planification, le Maire et son personnel contactèrent trois facilitateurs qui vivaient dans la zone. Le responsable de la gestion des ressources humaines passa en revue leurs curricula vitae, vérifia leurs références et discuta des candidats potentiels avec ceux qui avaient été associés à la discussion sur le recrutement d'un facilitateur. En se fondant sur les recommandations du responsable, le maire demanda au facilitateur qui avait la plus grande expérience et la meilleure réputation de travail avec les groupes de planification de la communauté de venir à son bureau pour un entretien.

La décision de travailler avec un consultant externe est une décision importante parce qu'elle a des implications à plusieurs niveaux d'interaction. Il peut en résulter diverses sortes de résistance au sein de l'organisme employeur puisqu'elle insère une nouvelle variable dans le processus de prise de décisions. De manière plus importante, cela influera sur le degré d'efficacité et d'efficience de ceux qui seront impliqués dans le processus de planification participative en travaillant ensemble. Divers noms sont donnés à ces « étrangers » : facilitateurs, consultants, et à l'occasion, celui d'intervenants. Alors que nous les appellerons facilitateurs dorénavant, il est peut-être utile de faire certaines distinctions entre ces étiquettes.

Consultant

Peter Block, l'auteur de *Flawless Consulting*, dit:

Un consultant est une personne capable d'exercer quelque influence sur un individu, un groupe ou une organisation, mais qui ne possède pas le pouvoir direct de faire des changements ou de mettre en œuvre des programmes. Un directeur est quelqu'un qui a un contrôle direct sur l'action..¹

Block continue pour dire qu'à l'instant où le consultant prend le contrôle, il ou elle commence à agir comme un directeur (et non comme le genre de consultant que Block a à l'esprit). Evidemment, il existe plusieurs genres de *consultants*. Le plus souvent, ce sont des experts dans une discipline ou un domaine spécifique qui viennent dans l'organisation ou la communauté pour prodiguer des conseils. Le rôle, l'intention, les valeurs et les styles de travail du consultant qui se penche plus sur les contenus sont très différents de ceux du consultant qui accorde plus d'importance aux processus. Le point focal de l'approche de Block de la consultance axée sur les processus est d'aider ceux de l'organisation ou de la communauté à prendre de meilleures décisions sur la base de leurs propres ressources et de la compréhension qu'ils ont de la situation. Une autre différence fondamentale entre ces deux approches de la consultance est relative à qui "s'approprie" le problème ou l'opportunité et la solution. Avec des experts extérieurs, l'appropriation reste souvent avec eux quand ils reprennent le prochain train ou avion pour quitter la ville. En conséquence, il ne reste pas grand-chose des bons conseils du consultant derrière lui.

Facilitateur

Le rôle de facilitateur est *toujours* décrit comme étant différent de celui de l'expert consultant et plus dans la ligne de l'expert en processus qui, soutiendrait Block, arrive aussi dans la relation de client avec quelque domaine d'expertise. Toutefois, il existe une légère différence entre l'approche de Block de la consultance et ce que d'autres décrivent comme le rôle de facilitation.

Roger Schwarz a écrit l'ouvrage définitif sur la facilitation et décrit le rôle du facilitateur comme :

Une personne qui est agréée de tous les membres du groupe, très neutre, et qui n'a aucune autorité de prise de décision, qui intervient pour aider le groupe à améliorer la manière dont il identifie et résout les problèmes et prend des décisions, afin d'accroître l'efficacité du groupe.²

Quelle est la différence ? Il faut bien admettre qu'elle n'est pas grande, mais elle mérite qu'on s'y arrête un moment. Block étend sa marque de consultance pour inclure plus que des groupes et reconnaît que son genre de consultance exerce quelque influence sur les décisions prises par le client. Schwarz limite son idée de la relation du facilitateur au groupe et dit que le facilitateur n'a aucune autorité de prise de décision. Ce sont vraiment des points mineurs et qui ne méritent pas qu'on argumente. Les valeurs et compétences fondamentales sont essentiellement les mêmes.

Intervenant

Et le rôle de l'intervenant ? Vous rencontrerez ce terme à l'occasion dans la littérature sur la consultance et la facilitation, mais c'est souvent en référence à un processus particulier. Tant Block que Schwarz utilisent un dérivé du terme pour aider à décrire leurs propres approches pour aider d'autres dans des situations de prise de décision et de résolution de problèmes. Schwarz dit: "Intervenir signifie 'entrer dans un système en cours' dans le but d'aider ceux qui sont dans le système." Cela implique que le système ou le groupe est complet et fonctionne de façon autonome, mais qu'il dépend temporairement de l'aide du facilitateur. Il pense que dans ces interventions, le facilitateur a la responsabilité de renforcer la capacité du système à faciliter ses propres actions en cours de route, sans l'aide d'un facilitateur externe. En d'autres termes, le facilitateur rend son rôle redondant ou non nécessaire.

Block dit que les interventions sont les buts ou produits de l'activité du consultant. Ils se déclinent en deux variétés : (1) un changement dans la manière dont fonctionne l'organisation, le groupe ou l'individu (structurel, orienté vers une politique ou de procédure) ; et (2) le client qui apprend comment faire quelque chose différemment comme résultat de l'intervention du consultant.³

Clients

Tant Block et Schwarz que d'autres personnes qui écrivent sur ces choses utilisent le terme de "client." Nous emploierons aussi ce terme parce ce qu'il aide à clarifier le rôle des consultants et facilitateurs par rapport à ceux qu'ils assistent dans la mise en œuvre du processus de planification participative.

Block définit le client comme une ou des personnes que le consultant veut influencer sans exercer de contrôle direct. ³ Schwarz le rend un peu plus compliqué. Il parle de quatre types de clients. Ces distinctions sont importantes quand nous parlons de planification participative. Examinons brièvement les différences. Le premier est le *contact du client*, la personne qui fait le contact initial avec le facilitateur. Il pourrait s'agir du secrétaire du Maire ou de son assistante. Pour le facilitateur, c'est le moment d'obtenir des informations utiles avant de parler avec quelqu'un avec plus d'autorité. Par exemple : Quel est l'individu ou le groupe qui cherche de l'aide ? Pourquoi cherchent-ils de l'aide ? Le contact initial est-il un membre de ce groupe ? Combien de chemin ont-ils fait à travailler ensemble ? Tandis que le facilitateur a besoin d'être sensible en posant de telles questions au cours du contact initial, toute intuition qui peut être acquise à ce moment sera utile pour comprendre ce que pense le client.

Schwarz parle également de *clients intermédiaires et primaires*. Le client intermédiaire est impliqué dans la première partie du processus de contrat. Dans le cas de notre Maire, elle peut se révéler être le client intermédiaire. Sa définition du client primaire est l'individu ou le groupe qui a accepté la responsabilité du problème ou de l'opportunité.

Le quatrième type de client dont fait mention Schwarz est le client fondamental, l'acteur dont l'intérêt doit être protégé même s'il n'est pas en contact direct avec le consultant, par exemple le grand public.

Arrêt au stand

Au cours des premières discussions, le Maire peut dire quelque chose comme ce qui suit et qui aide à déterminer qui est vraiment le client primaire:

"Si nous parvenons à un accord pour utiliser vos services, vous allez travailler avec un groupe divers de représentants de l'administration et des citoyens. Vos premières responsabilités seront d'aider ce groupe. Même s'il existe des membres de mon personnel dans le groupe de planification, il faut les traiter comme tout le monde dans l'équipe."

Pour ne pas être dépassé par ce problème de définition, examinons le conseil des auteurs d'un livre récent sur la consultance centrée sur le client. Ils disent de ne pas définir votre système de client trop étroitement. En prenant leur propre conseil sur cette question, ils gardent trois interrogations à l'esprit :

- **Qui connaît** – le problème ou possède le plus d'informations nécessaires pour mener à bien un diagnostic du problème ou de l'éventuelle opportunité ?
- **Qui se soucie** – de résoudre le problème ou de réaliser l'opportunité ?
- **Qui peut** – aider à résoudre le problème ou à faire que l'opportunité ait lieu ? ⁴

Le système client n'est pas complet, disent-ils, jusqu'à ce qu'il comprenne chacun de ceux qui sont impliqués dans les réponses à ces trois questions : Qui connaît ? Qui s'en soucie ? Qui peut ?

Moment de réflexion

Retournez à la déclaration de problème/opportunité que vous avez choisie plus tôt pour la tâche qui consiste à identifier les acteurs. S'il vous était demandé de devenir un facilitateur pour travailler sur cette situation, qui pensez-vous pourrait être le client initial ou quelqu'un qui voudrait que vous travailliez sur cette situation ? Et qui serait le client primaire le plus logique chargé de la responsabilité de gérer l'intervention ?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

Etape Deux: La réunion initiale entre le facilitateur et le client

Arrêt au stand

Si vous vous rappelez, le Maire a sélectionné un facilitateur potentiel et lui a demandé de venir pour une entrevue. Elle a également demandé à la directrice exécutive de l'ONG et à la militante de l'association de quartier qui étaient toutes deux impliquées dans la première séance de planification, d'assister à la réunion avec le facilitateur pressenti. Le Maire avait déjà demandé à la directrice de l'ONG si elle voulait être la présidente du processus de planification stratégique puisqu'elle en avait une récente expérience dans la préparation d'un plan pour son organisation. Elle demanda à la présidente de la commission des services sociaux du conseil municipal si elle voulait présider le processus de planification de quartier. Le Maire était préoccupé par le besoin du soutien du Conseil municipal pour ces deux activités et voulait les y impliquer plus directement.

La décision du Maire pour la présidence de l'initiative de planification stratégique était fondée sur deux critères. Premièrement, elle voulait envoyer un message à la communauté et à son personnel pour dire qu'elle était sérieuse quant à l'implication des citoyens dans ce processus de planification, pas seulement les autorités de l'administration locale et des autres agences publiques. Le second critère était d'une importance égale. La directrice de l'ONG avait la réputation d'être juste, était connue pour ses excellentes techniques de groupe et avait l'expérience du travail avec des facilitateurs externes. Sur ce point, le Maire reconnut la possibilité de conflit entre la présidente du groupe de planification et le facilitateur si l'un d'eux sortait de son rôle respectif et prenait le contrôle.

Comme on vient de le mentionner, son choix de présidente pour le groupe de planification du quartier était fondé en partie sur le fait d'amener les conseillers à s'impliquer plus directement dans les initiatives de planification. De surcroît, la personne était connue pour être ouverte d'esprit avec d'excellentes compétences de travail avec de petits groupes.

Au cours d'une rencontre de deux heures impliquant le Maire, le groupe de planification originel qu'elle avait convoqué plus tôt, les deux présidentes et le facilitateur, une décision fut prise d'aller de l'avant avec les deux initiatives de planification. Le Maire fit un exposé convaincant pour donner une légère priorité à l'effort de planification stratégique de sorte qu'il puisse préparer le terrain à une initiative de planification et de développement à long terme à l'échelle de la ville, sur la base du Programme Agenda 21 Local. Elle réalisa également que le succès final d'un processus Agenda 21 Local dépendrait d'une solide implication des quartiers. Elle avait le sentiment que le risque d'avoir deux initiatives de planification participative se déroulant en même temps n'était pas significatif.

Certains membres de l'équipe étaient un peu surpris que le Maire soit désireuse d'entreprendre les deux initiatives de planification en ce moment, étant donnée leur compréhension de la réticence du personnel à impliquer les citoyens dans ces genres de décisions. Comme l'expliqua le Maire, elle avait eu de nombreuses discussions avec son personnel et les dirigeants de la communauté quant au besoin de fournir plus d'orientation et de focalisation sur le développement à long terme de la ville. A ce point, elle se tourna vers le membre de l'association de quartier et la directrice de l'ONG et dit,

«En toute honnêteté, je dois vous donner à toutes deux le crédit de m'avoir ouvert les yeux. Votre engagement et votre enthousiasme à traiter le problème ethnique dans votre quartier m'ont aidé à comprendre plusieurs questions qui m'ont embêté au cours de mon mandat de Maire. Les conseillers élus, mon personnel et moi-même en étions arrivés à penser que nous seuls détenions la responsabilité de ce qui se passe dans la ville. Et franchement, cette attitude bornée nous a empêchés de chercher à impliquer d'autres gens. Je suis à présent convaincue que cette réticence à impliquer les citoyens était due en grande partie à notre peur collective de perdre le contrôle. Mais, plus nous discutons de ces problèmes dans nos réunions de conseil et de personnel, plus nous réalisons que nous ne pouvons pas agir seuls si nous voulons apporter des changements significatifs dans la ville. L'interaction avec vous deux m'a aidée à apprécier les genres de ressources potentielles que nous possédons dans notre communauté ».

A ce point de la discussion, le Maire demanda au facilitateur de parler de toute préoccupation qu'il avait quant à la facilitation de ces deux efforts, puisqu'il pourrait y avoir quelque chevauchement dans le temps. Elle lui avait déjà demandé d'assumer la responsabilité des deux missions et il avait accepté, mais elle pensait que dans le comité de planification, il y en aurait d'autres qui voudraient entendre ses points de vue. Il rassura le maire et les autres qu'il ne voyait aucun conflit dans la poursuite des deux efforts de planification participative séparément, mais mentionna les avantages qu'il y avait à les relier ensemble. En traitant immédiatement le problème de quartier, ils pouvaient l'utiliser comme une étude de cas à présenter à ceux qui seraient impliqués dans l'effort de planification stratégique. L'autre option, suggéra-t-il, serait de programmer d'abord l'atelier de planification stratégique de sorte que le processus de planification de quartier puisse tirer avantage de toute vision ou plan à long terme dont on conviendrait dans l'effort au niveau de la ville.

Le Maire était préoccupée par tout retard dans la fourniture d'aide au quartier qui pourrait accroître la possibilité de conflit. D'un autre côté, elle voulait mettre en route le processus de planification stratégique. A ce point, le

facilitateur suggéra au Maire qu'il travaille directement avec elle et la directrice de l'ONG pour concevoir l'atelier de planification stratégique. Il avait une récente expérience dans une ville voisine d'aide à l'élaboration d'un tel plan et offrit de réunir les deux maires pour qu'ils discutent des résultats.

Sur la question du quartier, le facilitateur recommanda qu'il travaille directement avec le conseiller à qui l'on avait demandé de présider les réunions de planification de quartier. Alors que le facilitateur considérait le président du processus de planification de quartier comme le client primaire pour ce projet, il donna cependant son assurance au Maire qu'elle serait tenue pleinement informée des progrès du projet de planification de quartier.

En retour, il dit qu'il aurait besoin du soutien suivant en provenance de son cabinet :

(1) L'accès à toutes données et informations que le personnel municipal pourrait détenir et qui pourrait contribuer au processus de prise de décision du quartier, et

(2) L'accès au Maire et à son cabinet pour résoudre toute question politique qui pourrait se poser, pour encourager la participation des autres acteurs, et pour fournir tout soutien officiel dont il pourrait avoir besoin pour réaliser les buts du processus de planification.

Avant d'ajourner la réunion, le Maire fixa un rendez-vous pour rencontrer le facilitateur et l'individu à qui elle avait demandé d'être le président du processus de planification stratégique. Le programme Agenda 21 Local semblait plus probable. De même que sa réélection.

Quelques réflexions sur cette première rencontre

Designed Learning (DL), une organisation réputée pour ses activités de préparation des consultants en ressources humaines, les membres des organisations qui sont spécialement chargés d'aider les autres dans l'organisation à être plus efficaces et productifs, a décrit l'essence de la rencontre contractuelle initiale mieux que tout ce que nous avons jamais vu. DL estime qu'il est important de traiter, lors de la réunion initiale entre le facilitateur consultant et le client, les éléments suivants :

- **La reconnaissance personnelle.** C'est le premier « bonjour » dans la relation facilitateur/client. Le but est de prendre contact et d'exprimer comment vous ressentez l'opportunité de rencontrer votre nouveau client. C'est également un bon moment pour apprendre comment votre client a décidé d'entrer en contact.
- **Communiquer et comprendre la situation.** Ce que vous cherchez à ce point de la discussion, c'est la possibilité de comprendre la situation du point de vue du client et pour transmettre en retour votre compréhension au client. Ce n'est pas le moment de dérouler vos recommandations sur la manière de concevoir un événement de planification participative. Des questions comme celles qui suivent seraient appropriées: Qu'est-ce qui vous a poussé à décider d'initier un tel processus dans la communauté ? Qui pensez-vous doit être impliqué ? Quel est le sentiment de votre personnel quant à travailler avec les citoyens de cette manière ?
- **Désirs et offres du client:** A ce point de la conversation, vous voulez découvrir ce que le client attend du processus de planification proposé et de vous personnellement en tant que consultant ou facilitateur dans ce processus. C'est l'occasion pour le client d'exprimer ses attentes, mais vous pouvez avoir à l'aider en posant quelques questions plus poussées. Les questions qu'il est possible d'envisager de poser: Qu'espérez-vous accomplir à travers ce processus de planification ? Comment voyez-vous notre travail ensemble? Quel rôle voulez-vous jouer dans le processus de planification ? A quoi ressemblera la réussite ?
- **Les désirs et besoins du facilitateur.** Avant de parvenir à un accord avec votre client, vous allez vouloir exprimer vos attentes et ce dont vous aurez besoin de la part du client pour réussir à travailler avec le groupe de planification. Vous pouvez aussi avoir besoin de clarification sur le rôle que vous allez effectuer en travaillant avec le client. Le client peut vous voir comme l'expert qui va rédiger ses idées sur l'avenir de la ville et obtenir de l'équipe de planification qu'elle appose son cachet pour adoption par le conseil municipal. Considérez les déclarations suivantes comme un moyen d'en arriver à ces questions et à d'autres : Mon rôle sera d'aider l'équipe de planification à analyser la situation et à venir avec des options qui peuvent marcher. Je veux votre soutien dans le travail avec l'équipe de planification. Je veux avoir accès à votre personnel de planification et à leur base de données. J'aurai besoin de travailler directement avec l'équipe de planification pour les aider à développer des options. Cette étape de la conversation est souvent la plus difficile pour beaucoup de facilitateurs, mais il est important d'avoir de l'assurance quant à vos désirs et besoins à ce moment.

A ce point, DL recommande de parvenir à un accord en reformulant les questions clés qui ont été discutées et en identifiant tout domaine non résolu qu'il faut examiner.

Le client peut avoir encore quelques préoccupations quant à une certaine perte de contrôle à mesure que vous commencez à travailler avec d'autres dans le processus de planification. Vous voudrez résoudre ces préoccupations et vous assurer de l'engagement de tous à aller de l'avant.

Les étapes finales de la rencontre initiale consistent à donner au client un soutien et un feedback positif sur les initiatives qui sont prises et à être clair sur la suite du processus.⁵

Contractualiser signifie avoir des droits d'inspection

Contractualiser, construire une relation de résolution de problèmes entre le facilitateur et le client, cela doit souvent être répété à différents niveaux d'intervention, sur la base de la complexité de la relation de résolution de problèmes. Dans le cas de la planification participative où il y aura des niveaux croissants et de plus en plus profonds d'interaction entre autorités de l'administration locale, organisations civiques et citoyens, il est nécessaire pour le facilitateur et les initiateurs clés du processus d'inspecter la phase de contrat.

Par exemple, les attentes, désirs et besoins des acteurs qui sont traités dans le processus à des étapes ultérieures devront être examinés. Le Maire, qui initialement voulait mener à bien un programme *Agenda 21 Local* dans sa ville, avait aussi été d'accord pour prêter son assistance à un accord dans le quartier aux prises avec une confrontation pouvant tourner au désastre. Elle peut avoir considéré cela comme une occasion de gagner plus de crédibilité dans la communauté, pour démontrer son engagement à travailler plus étroitement avec les citoyens et à obtenir une expérience de première main en planification participative avant de s'engager dans un processus de planification stratégique beaucoup plus large. Ou bien, elle peut avoir eu le sentiment qu'elle avait peu d'option au cours des moments de la fin de la réunion initiale pour dire « non » à la travailleuse de quartier. En tant que facilitateur, il serait important de vérifier que le nouvel arrangement a répondu à ses besoins. Sur la base de ce que nous savons sur ce qui s'est passé lors de la réunion initiale entre la maire, la présidente toute nouvelle du groupe de planification, le membre de l'association de quartier et le facilitateur, nous pouvons supposer qu'il y avait besoin de contrats supplémentaires.

Etape Trois: Travailler avec le client "Principal"

Arrêt au stand

Lors de la réunion initiale entre le Maire qui était le client initial, le facilitateur et les membres de l'équipe de planification participative, plusieurs décisions furent prises. Le président devait être le client principal du facilitateur, quoique le Maire s'attendit à être informé des progrès. Le personnel municipal devait être disponible pour aider à la collecte et l'analyse des données, et le membre du personnel de l'OCB devait aider à impliquer les gens clés du quartier. Le Maire offrit son soutien et son engagement direct en tant que dirigeant politique et communautaire, au besoin. Nous pouvons également faire l'hypothèse qu'il y eut d'autres discussions sur les attentes du Maire quant aux autres membres de l'équipe, un calendrier acceptable pour accomplir les tâches, les lieux possibles de réunions, et avec qui le personnel municipal doit travailler pour mener à bien certaines tâches.

Lorsque le facilitateur, le président du comité de quartier et le membre de l'OCB quittèrent la réunion, ils se rendirent dans un café local pour poursuivre leur discussion. Chacun ressentait le besoin d'être clair sur leurs attentes, besoins et désirs respectifs. En d'autres termes, ils s'occupaient encore des questions que nous avons associées avec la phase de contrat entre un facilitateur/consultant externe et le client. Les questions dont ils ont discuté comprenaient :

- *Quels seraient leurs rôles et responsabilités individuels en travaillant avec l'équipe de planification, et plus généralement, dans la mise en œuvre du projet ?*
- *Comment s'organiseraient-ils et conduiraient-ils les réunions ?*
- *Qui d'autre servirait dans l'équipe de planification et comment serait-ils choisis par conséquent pour élargir de nouveau le cercle des acteurs ?*
- *Comment gèreraient-ils la publicité sur leurs progrès ?*
- *La logistique de réunion implique des lieux de réunions, du matériel pour atelier, les besoins en personnels, les heures de réunion et beaucoup d'autres détails*
- *Comment mesureraient-ils la réussite, l'impact ultime de l'effort de planification participative au sein du quartier et de la grande communauté, et*
- *Qui ferait quoi au cours de la prochaine semaine pour mettre en route le projet et le processus ?*

Et enfin, comment mettraient-ils en relation leurs efforts avec l'initiative de planification stratégique plus large du Maire? Si elle veut utiliser ceci comme une étude de cas à présenter à un atelier de planification stratégique, ils auraient besoin d'être plus attentifs à documenter leur propre processus de planification participative.

La phase du contrat de toute intervention facilitée peut être difficile. Et nous avons passé plus de temps à discuter de cette étape initiale du processus de planification participative que nous n'en avons l'intention. Cependant, c'est l'aspect le plus critique de l'intervention. Si ces réunions initiales ne se passent pas bien, elles reviendront hanter ceux qui sont impliqués.

Juste quelques commentaires de plus sur la réunion de la cafétéria. L'équipe initiale commençait à passer de la phase du contrat à celle de la planification, de la construction de la relation de résolution des problèmes au fonctionnement de la relation. Ils reconnaissaient aussi l'importance de l'analyse des acteurs, le besoin de déterminer qui d'autre doit servir au sein de l'équipe de planification participative. C'est une tâche à laquelle ils retourneraient à maintes reprises s'ils devaient réussir à mettre le processus de planification participative en route dans le quartier en ébullition.

Avant de clore cette discussion sur Bâtir des Partenariats Productifs, voici une brève liste de contrôle des informations que vous voudrez obtenir du client avant d'entrer au cœur du processus de planification.

La check-list ou clauses du contrat

Les facilitateurs doivent être clairs sur les informations suivantes s'ils veulent être efficaces dans le travail avec le client.

1. ***Quels sont les objectifs de l'intervention imminente ?*** En d'autres termes, que veut accomplir le client à travers ce processus de planification participative ? Plus cette définition est spécifique, plus est grande la possibilité que vous l'accomplissiez ensemble. Mais il peut exister certaines différences dans les objectifs convenus avec le client contact initial, par exemple, le Maire, les membres du groupe de planification participative et les clients fondamentaux, les citoyens. Soyez préparés à altérer les objectifs à mesure que le processus se déroule. Après tout, ceci est un processus de planification participative où la communication, le leadership partagé et le travail d'équipe sont censés prévaloir.
2. ***Quels seront les rôles et responsabilités des acteurs clés ?*** Ceux-ci comprennent le facilitateur, le(s) client(s) et le choix de personnes d'appui.
3. ***Quels sont les paramètres du projet ?*** Les processus de planification participative peuvent être très ciblés et, par conséquent, il est facile de tracer des frontières tout autour, par exemple, intégrer des familles rurales dans un quartier urbain, ou ils peuvent être extensifs, comme le programme Agenda 21 Local. Quelles que soient les circonstances, les frontières auront besoin d'y être tracées mutuellement.
4. ***De quel genre d'informations aura-t-on besoin pour mener à bien le processus de planification ?*** Certains processus de planification peuvent être conduits à partir des connaissances et de l'expérience des participants. D'autres auront besoin d'une base de données solides. Il est important d'être clair sur ces besoins d'informations avant d'aller trop loin dans le processus de planification participative.
5. ***Quel genre d'appui et d'implication seront nécessaires de la part du client et du facilitateur ?*** Des choses pratiques viennent à l'esprit de ceux d'entre nous qui ont travaillé comme facilitateurs. Elles comprennent : des espaces de rencontre qui peuvent abriter les activités de grands et de petits groupes de travail; l'appui administratif et en secrétariat pour s'assurer que les préoccupations logistiques ne bouleversent pas le processus de planification, et les outils habituels du métier de la planification participative, par exemple, du papier journal, des marqueurs magiques, pour en nommer deux.
6. ***Quelles sont les contraintes de temps ?*** Le client peut avoir une date limite à l'esprit et le facilitateur une autre. Alors que la Loi de Parkinson suggère que la tâche se prolongera pour remplir l'espace de temps alloué, ceci n'est pas acceptable pour la plupart des parties dans une relation de contrat.
7. ***Quel résultat attend-on que le processus facilité délivre ?*** Le planning sera beaucoup plus facile à déterminer si vous connaissez la réponse à cette question. Dans le cas du processus de planification participative, le produit le plus évident, c'est le plan. Mais les plans se présentent sous une variété de formes et de dimensions. Alors que le contenu du plan peut être évident, sur la base des objectifs de la planification, le processus de livraison peut ne pas être aussi évident. Le facilitateur doit aider le client à réfléchir plus concrètement sur cet aspect de l'activité de planification. Au moment d'entrer dans la discussion de la préparation du plan, nous voudrions nous focaliser sur les résultats et produits que l'administration locale et la communauté peuvent espérer, lorsque le plan sera mis en œuvre.

8. **Quelles sont les valeurs à expliciter et promouvoir?** Cet élément du contrat entre le facilitateur et le client peut être plus difficile à définir. La confidentialité est souvent un problème et il peut y avoir différentes interprétations quant aux paramètres à honorer. Dans un processus de planification participative, beaucoup d'autorités voudraient restreindre le partage des informations pour des raisons politiques, tandis que les membres de l'équipe pourraient avoir le sentiment que les fruits de leurs efforts doivent être largement et immédiatement partagés dans la communauté.
9. **Et la flexibilité ?** Les contrats sociaux, comme ceux qui définissent la relation entre facilitateurs et clients dans un processus de planification participative, contiendront des clauses qui sont imprévisibles. N'ayez pas peur de renégocier le contrat à mesure que la relation évolue.

Moment de réflexion

Nous avons passé un long moment à discuter de la phase du contrat de planification participative. Avant de continuer, réfléchissez à votre propre expérience de travail avec des équipes qui traversent l'organisation et les frontières fonctionnelles. Qu'auriez-vous pu faire différemment à cette époque qui aurait augmenté le potentiel de réussite ? Notez vos réponses dans l'espace ci-dessous.

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

Points clés

- Bâtir des partenariats productifs peut être la chose la plus importante que vous faites dans un processus de planification participative.
- La tâche de bâtir des partenariats commence avec le premier « bonjour » entre partenaires et se poursuit.
- L'art de passer contrat entre ceux qui veulent initier la planification participative, ceux qui la font finalement, et ceux qui facilitent le processus est un processus complexe.
- Le concept de "client" est important à comprendre dans le processus de planification participative.
- Connaître qui sont les clients principaux et travailler avec eux en tant que clients est même plus important.
- Les clients peuvent être identifiés par trois questions : Qui connaît ? Qui se soucie ? Qui peut ?
- Le contrat social entre le facilitateur et l'équipe de planification est ancré dans des accords mutuels sur ce que les parties attendent l'une de l'autre et comment elles vont travailler ensemble.

Notes

¹ Block, Peter. “**Flawless Consulting: A Guide to Getting Your Expertise Used**”. San Diego, CA.: University Associates, 1981, p. 1.

² Schwarz, Roger M. “**The Skilled Facilitator**”. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1994, p. 4.

³ Block, *op. Cit.*, p. 2.

⁴ Cockman, Peter, Bill Evans and Peter Reynolds, “**Client-centered Consulting, Getting Your Expertise Used When You’re Not In Charge**”. New York: McGraw-Hill, 1996, p. 10.

⁵ Nous tenons à remercier Design Learning, Inc. (DL) pour leurs excellentes idées et intuitions sur la première rencontre entre le client et le facilitateur consultant. Ce manuel fait partie du programme de formation aux techniques de consultance en matière de ressources humaines qu’offre DL aux organisations pour développer des consultants internes.

CHAPITRE 6

PHASE III: GESTION DU COURT TERME OU VISION STRATEGIQUE

Ce qui est bâti sur le hasard est bâti sur du sable.

PROVERBE HAITIEN

Avoir une perspective

Là où les deux approches de la planification divergent

La planification stratégique : l'art de faire de l'animation et de préparer l'avenir

Visions et création de visions

Les qualités stratégiques

Rapide survol du paysage de la planification stratégique

De la gestion du court terme à la vision stratégique

La vision stratégique

Poser des questions

Points clés

Notes

Acquérir une perspective

Il est temps de s'arrêter un instant pour réfléchir à où nous en sommes dans le processus participatif. Nous avons examiné les traits de gestionnaires et de dirigeants que sont la conscience et la vision et la manière dont ils servent de catalyseurs pour mettre organisations, communautés et individus en action. Nous avons également fait certaines distinctions qui nous aident à comprendre les différences entre problèmes et opportunités et la manière de les approcher à travers les processus de planification, bien que nous soyons toujours étonnés de la manière dont les problèmes se transforment en opportunités dans les mains de gens créatifs. Ces discussions sont enveloppées autour de la notion large selon laquelle acquérir une collaboration plus large et plus profonde, quelque chose qui s'apparente à la participation assurée, est dans beaucoup de cas un concept et une stratégie importante dans le renforcement des capacités institutionnelles et communautaires à servir tous les citoyens de manière plus efficace et plus efficiente.

Certains soutiendraient que la participation n'est pas une solution pour tous les problèmes ou un impératif pour chercher à réaliser toute opportunité. Et nous serions les premiers à être d'accord avec cette perspective. Cependant, nous ne voyons pas de raisons de nous excuser pour notre position proactive concernant les avantages de la collaboration. Après tout, ceci est un manuel sur la planification participative.

Comme partie de notre discussion, nous avons opéré certaines distinctions entre planification stratégique et planification d'action comme deux manières distinctes de s'engager dans des activités et des événements participatifs pour le mieux-être de nos communautés et administrations locales. La planification stratégique consiste à capter des visions et à les installer dans notre système communautaire de navigation à long terme. La planification d'action est un ensemble d'outils pratiques à appliquer par des gestionnaires, décideurs politiques, dirigeants communautaires et citoyens sur le mode du « travailler ensemble » pour que se produisent de bonnes choses.

Ce que nous trouvons intéressant dans ces deux approches de la planification, c'est le caractère commun des étapes que nous utilisons pour les mener à bien et les valeurs qu'elles englobent. Elles requièrent toutes deux genres d'analyses différentes pour être efficaces : l'analyse des acteurs, l'analyse de problèmes, le SWOT et l'analyse du champ de forces. Chaque approche, d'une manière qui lui est propre, exige des participants qu'ils "réfléchissent en dehors de la boîte" pour s'engager dans la réflexion créative et la résolution de problèmes s'ils veulent savourer avec satisfaction les fruits de leurs efforts.

Les principales différences dans les approches sont les cadres temporels et le niveau de spécificité dans les recommandations émanant des efforts de planification. Les plans stratégiques sont orientés vers l'avenir, à long terme, visionnaires et moins spécifiques. Les plans d'action sont plus immédiats, pragmatiques, détaillés dans leurs recommandations et, bien sûr, orientés vers l'action. Ils portent un mandat implicite qui appelle une mise en œuvre immédiate.

Les deux approches partagent beaucoup de valeurs : des communications authentiques, le leadership partagé, la confiance, le travail d'équipe, l'engagement, la participation – autant de qualités qui favorisent à la fois le processus de collaboration et les résultats qui découlent du fait de travailler ensemble. Nous avons passé un temps considérable à parler de l'importance de la création de partenariats productifs et les avantages du travail avec un facilitateur lorsque l'on s'engage dans les processus de planification participative. Ce sont là des composantes clés pour assurer la réussite tant des activités de planification stratégique que d'action.

Points de divergence des deux approches de la planification

A ce point dans la "planification" pour la planification participative, il faudra qu'il y ait une décision sur la base d'un événement catalyseur qui a amené les acteurs clés à cette fusion. Cet événement catalyseur appelle-t-il l'élaboration d'un plan stratégique à poursuivre sur un cadre temporel plus long (5-10-15 années, par exemple), ou d'un processus de planification qui conduira à l'action immédiate ? Les partenaires qui sont recrutés pour participer au processus de planification feront-ils de l'animation ou de la focalisation ? La planification stratégique consiste à animer l'avenir dans un effort pour le comprendre et d'influencer ce qu'il pourrait devenir. La planification d'action accomplit ses meilleurs résultats à partir de la focalisation sur le problème, la question ou préoccupation qui appelle l'attention. Faites quelque chose ! Résolvez-moi ! A l'aide !

Comme nous l'avons souligné un peu plus tôt, ces deux processus de planification partagent plusieurs instruments similaires pour atteindre leurs buts. Ce qui les différencie, c'est la décision d'être "stratégique" et d'animer ou d'être plus orienté vers l'action et se focaliser. Il existe deux outils qui symbolisent ces deux approches divergentes. L'un est la vision, et l'autre la découverte de problèmes. Evidemment, cette déclaration est immédiatement ouverte à l'attaque par certains de nos plus proches amis. Et nous admettons qu'il est utile d'être "visionnaire" lorsque l'on résout

des problèmes et qu'il est important de « se focaliser » lorsque l'on fait de la planification stratégique. Cependant, si nous n'opérons pas une distinction à ce point, nous continuerons à vous rendre confus et réduire à rien notre propre besoin de poursuivre cette discussion.

Dans le reste de ce chapitre, nous allons discuter du processus de planification stratégique, y compris le rôle et la technique de la vision, et examiner l'outil très pratique de la découverte de problèmes, l'art de se focaliser.

La planification stratégique: l'art de faire de l'animation et de préparer l'avenir

*Les plans ne sont rien,
La planification est tout.*
D. D. EISENHOWER

La décision d'engager des membres importants de votre organisation ou communauté est habituellement déclenchée par la vision de quelqu'un, un événement traumatique ou une opportunité. Dans le cas du Maire de notre étude de cas mythique, ce fut la conférence du CNUEH et son intérêt pour le programme Agenda 21 Local. Cela aurait pu tout aussi bien être déclenché par d'autres événements. Par exemple :

- La perte d'un employeur majeur de la ville ;
- Une opportunité d'obtenir un prêt d'une banque internationale de développement ;
- Une décision de politique par le conseil de se focaliser sur le bien-être et les questions de qualité de la vie concernant les enfants dans la communauté ;
- Le besoin de forger des relations plus étroites avec les ONG et la communauté des affaires.

La planification stratégique en tant qu'événement n'arrive jamais. Il s'agit d'un acte délibéré d'engager un large spectre de dirigeants d'organisations ou la communauté dans un regard contemplatif de l'horizon.

La planification stratégique est un moment de réflexion, un moment pour penser à l'avenir et à ce que l'avenir doit être pour la communauté.

La planification stratégique est une opportunité de positionner l'administration locale et la communauté à assumer l'avenir et tous ses défis inconnus.

La planification stratégique n'est pas quelque chose que les administrations locales et les gouvernements doivent faire chaque mois.

En d'autres termes, la planification stratégique est une entreprise sérieuse de construction d'une boussole communautaire qui guidera l'administration locale et ses citoyens à partir de là où ils sont jusque là où ils veulent être, parce qu'ils ont réfléchi à là où ils veulent être.

Les visions et la vision

Il n'existe rien de tel qu'un rêve pour créer l'avenir.
VICTOR HUGO

Les visions et la vision sont au cœur de la planification stratégique. Les visions sont de vivantes déclarations d'espoir fondées sur la croyance que des individus engagés les transformeront en futurs états de réalité. La planification stratégique est le cours des événements qui emmène la vision d'aujourd'hui à sa destination future. Les visions sont des images audacieuses, optimistes de ce qui peut être. Elles sont le « nous vaincrons » de Martin Luther King, la « révolution de velours de Vaclav Havel et la vision de Nelson Mandela d'une « société arc-en-ciel » post-apartheid. Malheureusement, il existe aussi un côté sombre dans le processus de vision. Hitler était un visionnaire, ainsi que Joseph Staline. Et des millions de gens en ont payé le prix ultime.

Sans vision, les plans stratégiques sont de simples extensions des réalités d'aujourd'hui, habillées dans une rhétorique future. Comme le craint Gary Hamel, la planification stratégique sans vision devient simplement un "rituel mû par le calendrier, réduisant la complexité à des simples règles écrites, postulant que l'avenir sera identique au passé avec quelques embellissements mineurs, et qui défie rarement la sagesse conventionnelle." ¹ Au cas où vous auriez manqué le message, le processus de la vision est important lorsque l'on crée des plans stratégiques.

Les visions sont des déclarations réalistes, crédibles et inspiratrices sur l'avenir de l'organisation ou de la communauté, ou de telles déclarations sur un aspect de la vie de l'organisation ou de la communauté, si le processus de PP stratégique doit se focaliser sur une opportunité plus spécifique. Une autre façon de réfléchir aux visions est de demander, "Si nos rêves les plus chers sur cette communauté se réalisaient, à quoi cela ressemblerait d'en être un citoyen dans vingt ans à compter de maintenant?"

Burt Nanus, qui a écrit de manière extensive sur les questions de direction pour les ONG et les OCB, décline une approche en quatre phases pour élaborer des déclarations de visions pour de telles organisations. Puisque ce manuel est destiné dans une large mesure à l'auditoire des ONG/OCB, nous avons pensé qu'il serait utile de partager ses intuitions sur ce processus.

Phase 1: L'audit de la vision: répond aux questions sur la nature et le but de l'organisation, ses valeurs et sa culture, ses forces et faiblesses, les avantages qu'elle procure à la communauté et aux clients, les stratégies utilisées maintenant pour améliorer la performance, et les manières dont la performance est mesurée.

Phase 2: Le champ de la vision: les principaux éléments constitutifs sont identifiés et examinés, les menaces et les opportunités évaluées et les frontières de la nouvelle vision spécifiées.

Phase 3: Le contexte de la vision: cette phase examine les futurs développements qui peuvent affecter le choix d'une nouvelle direction, y compris les changements dans les besoins et désirs des divers groupes clientèle, et les forces qui affectent le futur climat économique, politique et institutionnel de l'organisation.

Phase 4: Le choix de la vision: déclarations de vision alternatives qui sont formulées et comparées en utilisant un ensemble de critères élaborés à partir d'une analyse antérieure, une nouvelle déclaration de vision élaborée et les implications stratégiques envisagées. ²

Moment de réflexion

Arrêtez-vous un moment et rédigez une déclaration pour votre organisation comme vous aimeriez qu'elle soit dans 15 ans.

Les qualités stratégiques

Hamel fait un autre point sur le processus de planification stratégique qui est central pour ce que nous voulons exprimer à propos des efforts en tant que vaisseaux de la gouvernance publique. *Faire de la stratégie doit être démocratique.* La démocratie ne consiste pas seulement au droit d'être entendu; elle consiste en la possibilité d'influencer l'opinion et l'action. Elle consiste à être impatient et passionné, informé et impliqué. Le vrai pouvoir de la démocratie est son engagement pour l'inclusion. L'élite seule ne modèle pas le programme. Il doit en être ainsi de la fabrication des plans stratégiques pour les administrations locales et les communautés.

La clé de la planification stratégique efficace se trouve largement dans le processus et non dans le produit ou le plan. Pour que le processus soit efficace, il lui faut être:

1. **inclusif** – qui engage toute la gamme des acteurs dans le processus
2. **interactif** – qui confronte ce qui est avec ce qui peut être
3. **intégrateur** – qui fusionne la réflexion et l'action de haut en bas et de bas en haut
4. **itératif** – qui reconnaît que les systèmes intentionnels et leurs environnements sont en perpétuel changement et qu'aucun plan ne conserve sa valeur avec le temps.

Comme nous le rappelle John Friedman, "la planification n'est pas simplement concernée par l'instrumentation efficace des objectifs, elle est également un processus par lequel une société peut découvrir son avenir." ³

Rapide survol du paysage de la planification stratégique

Il y a eu un flot d'idées et de rhétorique publiées sur la planification stratégique. Mais le processus de planification stratégique, en tant que mandat de politique et de gestion, a connu des hauts et des bas. Alors que c'était la chose qu'on espérait faire, tant dans les organisations publiques que privées, dans les années soixante et soixante-dix, elle est tombée en disgrâce au début des années 1980. Ce désenchantement découlait, dans une large mesure, de l'appropriation du processus par les planificateurs et de ce que les plans devenaient, comme le dit si bien Hamel, *des rituels mus par le calendrier*. Avec l'attention émergente sur l'autogestion démocratique et la société civile au cours de la dernière décennie et la prise de conscience grandissante du besoin et de l'importance d'une plus grande participation aux entreprises communautaires qui le méritent, le rôle de la planification stratégique a revêtu une nouvelle signification.

Le processus de planification stratégique, tel qu'il est pratiqué dans le monde, est coupé dans plusieurs habits. Il n'existe pas de modèle ou de doctrine unitaire vers laquelle se tourner pour décider comment appliquer le processus au niveau local de l'administration et de la communauté. C'est un signe positif. Il met les utilisateurs au défi de créer leur propre approche à partir d'un magasin de formats. Il suggère le besoin d'être créatif et visionnaire non seulement dans le contenu de leurs visions et plans, mais aussi dans le processus de leur création. Etant donné ce défi, ce qui suit est une collection d'indices et de formats utiles tirés de l'expérience des autres. Nous commençons avec un modèle qui été utilisé dans le monde entier pour aider les communautés à élaborer des plans stratégiques.

La quête du futur : Un processus pour trouver un terrain d'entente

Marvin Weisbrod et ses collègues ont passé beaucoup de temps à perfectionner un modèle qui combine le besoin d'être holistique et visionnaire quant à l'importance de l'inclusion, assurant ainsi une participation étendue au processus. Puisque leurs critères pour trouver un terrain d'entente sont compatibles avec les nôtres, nous avons décidé de décrire avec certains détails leur concept de planification.

L'approche de la recherche de l'avenir dans la planification stratégique communautaire est une conférence de deux jours qui s'est étalée sur trois journées (de midi la Journée 1 jusqu'à midi la Journée 3) pour des raisons qui deviendront claires lorsque nous examinerons le programme des tâches à accomplir par les participants. Les planificateurs de la conférence prônent une perspective de "système total" pour la planification stratégique et l'assimilent à la parabole sur les aveugles et l'éléphant. Notre compréhension de la communauté est seulement aussi bonne que notre aptitude à la voir du point de vue des autres. Lorsque l'on a demandé aux aveugles de décrire l'éléphant, ils ont donné des descriptions différentes sur la base des parties de l'éléphant qu'ils touchaient. Ce n'est que lorsqu'ils mirent ensemble leurs perceptions individuelles qu'ils furent en mesure de « voir » plus clairement l'objet qu'ils étaient en train d'examiner.

Pour aider ceux qui sont impliqués dans un processus de recherche d'avenir à réaliser une perspective de système total, la conférence doit inclure les participants ou acteurs suivants, comme nous les avons appelés : *les gens qui ont l'information, les gens qui ont l'autorité et les ressources d'agir, et les gens affectés par ce qui arrive*.

Voici, brièvement, un aperçu du processus de recherche de l'avenir. Ces étapes supposent que les planificateurs de la conférence et les stratèges visionnaires clés qui sont derrière la décision de tenir une conférence de recherche, ont également identifié le centre d'intérêt de la conférence.

JOURNEE 1: (commençant à midi et allant jusqu'à six heures de l'après-midi), En travaillant individuellement et ensuite en petits groupes, les participants passent en revue le passé et identifient les tendances actuelles. La première tâche donne aux participants une opportunité à analyser:

- leur propre expérience avec l'organisation ou la communauté selon le centre d'intérêt de la conférence
- l'histoire de l'administration ou de la communauté locale objet de la recherche d'avenir au cours des trente dernières années environ, et
- les jalons dans la vie de l'administration locale ou de la communauté qu'elle représente et sert.

La seconde tâche consiste à identifier les tendances existantes qui vont avoir un impact sur le sujet que l'on traite à travers la conférence. Ces tendances sont écrites sur un grand mur de papier journal, de 2 mètres sur 4, par exemple, et sont appelées la « carte mentale » du groupe. En d'autres termes, quelles sont, dans l'environnement plus large, les tendances qui auront un effet, bon ou mauvais, sur ce que les participants décident qu'ils veulent faire comme résultat de la conférence de « recherche d'avenir ». A la fin de cette séance, on demande aux participants d'identifier sept

tendances qu'ils pensent individuellement être les plus importantes, en mettant des pointillés ou des marques à côté de chacune de ces tendances.

JOURNEE 2: La deuxième journée est une journée pleine de séances de petits groupes et de plénières avec plusieurs tâches. Les activités de la journée commencent avec les groupes d'acteurs, par exemple, les autorités élues, le personnel de l'administration locale et les citoyens, travaillant en petits groupes pour créer leur propre version de la "carte mentale", les tendances qu'ils considèrent les plus importantes pour eux. Ensuite, chaque groupe de travail d'acteurs identifie ce qu'il fait actuellement, en rapport avec le sujet de la conférence, dont ses membres sont (1) très fiers, et (2) très désolés. En d'autres termes, ces perceptions de conduite, bonne ou mauvaise, sont rendues publiques, et poussent la conférence du « blâme et de la plainte » vers la prise de responsabilité pour les conditions telles qu'elles sont.

Avant le déjeuner du second jour, les participants se réunissent par groupes mixtes pour préparer des déclarations d'avenir idéaux. Ces groupes, se positionnant à cinq, dix ou même vingt ans dans l'avenir, s'imaginent que leur futur idéal est devenu réalité. On accomplit cette tâche en donnant la liste des:

- 1) Images et exemples concrets de ce qui s'est réellement passé ou comment ils en sont arrivés à cet état futur, et
- 2) Barrières qui ont dû être vaincues en cours de route.

Ces scénarii sont présentés à l'ensemble des membres de la conférence sous n'importe quelle forme que le groupe décide : théâtre, pièce satirique, programme d'informations télévisées, etc. D'autres membres du groupe enregistrent de ces événements les thèmes qu'ils entendent et qui sont inclus dans leurs propres projets, présentations, événements et innovations qu'ils préfèrent dans ce qu'ils entendent et voient. Les créateurs de cette approche de la planification stratégique (la recherche de l'avenir) soulignent l'importance qu'il y a à faire des présentations créatives, à ce point, qui implique de nombreux ou tous les membres du groupe.

Après la présentation des divers scénarii, chaque groupe vient avec trois listes (sur papier journal, bien sûr):

1. ***L'avenir commun*** – ce qu'ils sont tous d'accord de vouloir – formulé d'habitude en déclarations de valeurs et autres termes abstraits
2. ***Les projets potentiels*** - programmes, politiques, etc., et
3. ***Les différends non résolus*** – reconnaître les conflits, désaccords qui n'ont pas été résolus.

En ce qui concerne les différends, les indigènes d'Amérique ont un merveilleux dicton sur cet aspect de la vie en général. *L'âme n'aurait pas d'arc-en-ciel si les yeux n'avaient pas de larmes.*

La tâche finale de la journée consiste à réunir les groupes deux à deux et à fusionner leurs listes en une seule. L'on demande aux groupes de mettre leur liste finale des questions sur des cartes ou bandes de papier individuelles de sorte qu'elles puissent être disposées le lendemain matin dans celles de tous les groupes qui sont liés.

JOURNEE 3: La première tâche du troisième et dernier jour de travail ensemble consiste à réorganiser toutes les idées en thèmes similaires, par exemple, les visions et valeurs partagées, les actions potentielles et les différends à résoudre. Les questions des deux premières listes qui semblent embarrasser les membres du groupe vont dans la liste des « différends non résolus ».

La tâche finale de la conférence est d'élaborer des plans d'action. Ceci implique habituellement deux tournées de planification, suivie chacune de rapports de groupe et de débats d'engagement. Le but de ce dernier jeu d'exercices est de se mettre d'accord sur les étapes à accomplir en tant que groupe pour travailler en direction de leur futur programme commun. Les tableaux qu'ils élaborent comprennent des actions recommandées à court terme (dans les trois prochains mois) et des actions à long terme (les trois prochaines années). Trois besoins spécifiques sont également listés: *Quelle aide est nécessaire, De qui, et une Date d'échéance.*⁴

Agenda 21 Local

Nous avons mentionné le travail qu'accomplit le CNUEH (Habitat) avec un certain nombre de villes secondaires pour améliorer leur capacité à soutenir la planification et la gestion urbaines. Ce processus, bien qu'il ne soit pas identifié comme planification stratégique, possède beaucoup d'éléments trouvés dans d'autres approches. La stratégie de planification du programme Agenda 21 Local comprend les étapes clés suivantes :

- **Sensibilisation et développement stratégique:** initier le processus avec des ateliers de large consultation à la base pour parvenir à un consensus sur les zones prioritaires d'action et la vision à long terme
- **Développement des ressources humaines et renforcement des institutions:** renforcer le capital humain de l'administration locale, des institutions publiques alliées, des organisations civiques et des citoyens pour mettre en œuvre la vision
- **Améliorer les pratiques de planification et de gestion:** à travers l'élaboration d'outils de soutien à la mise en œuvre de plans d'action pilotes
- **Promouvoir le dialogue public:** à travers la diffusion et l'échange d'expériences entre les villes confrontées aux mêmes problèmes.

Lorsque ce processus fut initié à Essaouira, au Maroc, ville côtière fondée en 1760, il impliquait une série d'ateliers facilités. Ces consultations étaient basées sur une évaluation des défis, par exemple, le déclin des industries et des opportunités de la pêche, ou encore l'intérêt croissant pour l'éco-tourisme à petite échelle et culturellement sensible. De ces discussions basées sur l'évaluation découlèrent non seulement une vision consensuelle de la communauté, mais aussi des domaines prioritaires d'action. Ces plans d'action furent soutenus par des initiatives de renforcement des capacités de l'administration locale et des organisations à base communautaires collaboratrices pour s'assurer de leur aptitude à mener à bien les plans et à soutenir les développements découlant de ces plans.

Le processus de vision au sein du programme général de l'Agenda 21 Local est suivi logiquement par la planification d'action qui concrétise les manières de transformer les visions en réalité. Alors qu'il semble que les visions sont figées en place, en réalité, elles sont dynamiques, ou doivent l'être. A Essaouira, les visions sont devenues sûres à travers un "re-visionnement" du plan directeur de développement. Les grandes différences entre efforts de planification stratégique et tactique sont en largeur, en échelle et en longévité. Les efforts de l'Agenda 21 impliquent la communauté toute entière, prenant une approche holistique du développement et du changement à long terme. Ils intègrent également le renforcement des capacités à la mise en œuvre du projet et du programme.

Etude de cas: Faire face au déclin économique par la planification stratégique

Un des auteurs a eu une considérable expérience dans l'aide aux organismes de l'administration locale et des communautés à mener à bien des efforts de planification stratégique. Une des expériences les plus intéressantes impliquait une commission régionale de planification dans une ville moyenne du Middle West aux Etats-Unis. La commission demanda à un des auteurs d'aider à organiser et conduire une conférence de planification stratégique sur le développement économique de la zone métropolitaine. La mission de la conférence était :

“Fournir un forum au sein duquel les dirigeants publics et privés de la Miami Valley pourraient parvenir à un consensus sur (a) les grands défis et opportunités de développement économique à traiter dans les cinq prochaines années ; et (b) une stratégie pour un examen en profondeur et pour l'action. ”

La conférence traîna en longueur sur deux jours et impliqua plus de 200 dirigeants représentant des organisations publiques, des sociétés privées, des groupes de quartier, des autorités élues, des agences à but non lucratif, les médias, les organismes professionnels et d'affaires et les associations agricoles.

La conférence a démarré par une présentation formelle et une discussion ouverte sur les conditions économiques de la zone métropolitaine. La décennie passée était revue en termes de: changements dans l'emploi – plusieurs milliers d'emplois dans les manufactures primaires ont disparu sur une période de 7-8 ans ; les tendances du détail et des services ; et le rôle des institutions de soutien, par exemple, le gouvernement, l'éducation, les services sociaux, au cours de cette période. La présentation, qui se basait sur un document de recherche, cadra également l'économie régionale dans le contexte des tendances économiques nationales et internationales et fit certaines projections sur le proche avenir.

Etant donné ces informations et données de contexte, il était demandé à chaque participant d'identifier les cinq défis ou opportunités les plus importants auxquels la région était confrontée à cette époque. Pour les besoins de la conférence, les termes de défi et opportunité furent définis comme suit :

Défi – circonstance économique qui est actuellement contraire à la viabilité à court et/ou long terme(s) de la région et doit être éliminée ou diminuée ; un passif économique.

Opportunité – circonstance économique qui est actuellement avantageuse à la viabilité à court et/ou long terme(s) de la région et doit être exploitée; un actif économique.

Vingt petits groupes de travail furent formés avec pour tâche de discuter de leurs listes individuelles pour clarification et compréhension et parvenir à un consensus sur les cinq défis et opportunités de développement économique les plus importants pour la région. Chaque sous-groupe présenta sa liste lors d'une séance plénière.

Alors qu'il existait un potentiel de 100 questions différentes, nombre d'entre elles étaient des duplications et la liste finale impliqua trente et une déclarations distinctes. Ces déclarations furent organisées par le personnel de l'atelier en un questionnaire enquête au cours de la pause café en fin d'après-midi. A la suite de la pause, on demanda à chaque participant (après la pause et avant d'ajourner pour la journée), encore une fois, de voter pour ce qu'il ou elle considérait les cinq les plus importantes de la liste combinée de trente et une déclarations. L'on demanda aux participants de classer leurs choix par ordre sur une échelle de un à cinq : un étant le plus important, deux étant le suivant par ordre d'importance, etc. Le personnel tabula les résultats ce soir-là par la pondération cumulée, par exemple, l'on a donné la pondération de cinq au vote du numéro un, et par le nombre d'individus qui votent pour n'importe laquelle des déclarations de défi ou d'opportunité. A partir des résultats du vote, huit questions étaient clairement des hautes priorités en tenant compte des deux méthodes de calcul.

Le lendemain, les résultats du vote et de la tabulation furent annoncés au groupe. Huit groupes de travail furent formés pour traiter chacune des questions hautement prioritaires identifiées dans les séances du jour précédent. L'on donna à chaque participant une possibilité de choisir lui-même le sujet qu'il ou elle voulait traiter sur la base de son intérêt, de son expérience, et sa contribution potentielle à la résolution du sujet. Cela s'est passé comme ceci, il y eut un très grand groupe, plusieurs groupes de taille moyenne et un groupe avec seulement une « poignée » de participants. Tandis que cela concernait le consultant, qui tend à penser que les groupes de plus de dix participants sont un peu encombrants et improductifs, ce groupe répondit aux attentes, donna satisfaction et mena à bien les tâches suivantes :

- Identifia le résultat désiré du défi ou de l'opportunité que leur groupe envisageait
- Identifia les voies alternatives d'action qui pourraient être prises pour accomplir le résultat désiré
- Elabora un plan d'action pour accomplir le résultat ou but désiré.

Chaque groupe rapporta ses recommandations à la totalité des membres de la conférence vers la fin du deuxième et dernier jour. A ce moment, il y eut des discussions sur chacune des recommandations et plans d'action proposés. Des décisions furent prises pour assigner la responsabilité à des organisations et agents spécifiques de commencer la mise en œuvre des recommandations.

Les actes définitifs de la conférence furent publiés et mis à la disposition des participants et d'une large gamme de citoyens et d'organisations dans la région. Le plan de développement stratégique, fabriqué au cours de ces deux journées agitées de discussion, devint à la fois une politique et un plan de travail pour la commission régionale de planification. De retour d'une visite dans la région presque un an après, le consultant apprit que plusieurs des recommandations avaient déjà été mises en œuvre tandis que d'autres étaient encore en cours.

Comme vous le voyez, il existe beaucoup de formats à envisager quand on planifie un processus de planification stratégique. Ils ont tous certains traits communs: inclusion, orientation vers l'avenir, un processus facilité, et des opportunités pour les participants de créer leur propre vision de qu'ils aimeraient que soit l'avenir.

Moment de réflexion

Pensez à initier un processus de planification participative dans votre communauté. Quel serait l'événement catalyseur ? Quel cadre temporel recommandez-vous, en vous souvenant que l'horizon de la plupart des plans est d'au moins cinq années dans l'avenir, et souvent plus ? Comme étape finale de cet exercice de réflexion, esquissez un concept d'atelier dont vous pensez qu'il produirait un plan stratégique de qualité pour votre communauté.

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

Arrêt au stand

Le Maire et le facilitateur viennent juste de rentrer d'une réunion avec un autre chef d'exécutif élu qui avait fourni l'orientation pour organiser et conduire un processus de planification stratégique pour l'organisation de sa ville. Tandis que leur effort s'était focalisé seulement sur l'avenir de l'organisation de l'administration municipale, il pensait que cela aurait été beaucoup plus « puissant » en tant qu'expérience de vision s'ils en avaient fait un effort à l'échelle de la communauté. Ceci confirma certainement ce que le Maire avait entendu à la Conférence du CNUEH. Elle et le facilitateur décidèrent, en rentrant chez eux, que tout effort de préparer un plan stratégique pour la ville serait à l'échelle de la communauté. Par ceci, ils voulaient dire inclure un large spectre d'organismes et d'individus en provenance de la grande communauté, pas seulement les membres de la « famille municipale officielle » et quelques amis soigneusement choisis.

Le facilitateur suggéra au Maire qu'elle nomme un petit comité de travail pour aider à planifier le processus de planification stratégique. Outre le conseil municipal, il suggéra qu'elle envisage: un agent d'une ONG influente et respectée, un travailleur communautaire actif, le président de la chambre de commerce locale et un représentant de la plus grande industrie de la ville. Comme il le dit au Maire: "Ceci est un comité pour vous aider à décider comment mener à bien le processus de planification stratégique, pas les gens qui prépareraient un tel plan, quoiqu'ils puissent être en fin de compte des membres d'un tel groupe ».

Le comité de planification se réunit, discuta avec le Maire de ses attentes et résultats désirés du processus de planification, et prit un certain nombre de décisions clés. Celles-ci comprenaient: qui doit être impliqué, quand et où tenir les séances, le rôle du facilitateur, le concept de l'atelier, et bien évidemment, le but et les objectifs généraux à accomplir.

Le facilitateur montra au comité certains matériels sur différentes approches de la planification stratégique, et ils décidèrent de concevoir leur propre atelier fondé en grande partie sur quelque chose qui s'appelaient Recherche d'Avenir et d'introduire le programme de l'Agenda 21 Local comme projet potentiel. Ils suggérèrent aussi au facilitateur que du temps soit consacré dans l'atelier à discuter du processus de planification de quartier qui avait été initié pour résoudre le conflit ethnique potentiel qui couvait en leur sein.

De la gestion du court terme à la vision stratégique

Avant de commencer à nous focaliser, voici quelques remarques de conclusion sur l'animation comme clé de la planification stratégique. Une partie essentielle de la planification stratégique consiste à confronter là où nous en sommes, pourquoi nous en sommes là où nous en sommes et qu'est-ce qui nous empêche de nous déplacer vers un lieu meilleur.

Karl Weick raconte l'histoire d'un groupe d'auto-stoppeurs qui se perdent dans une sévère tempête de neige dans les Alpes suisses. Ils étaient égarés et sur le point d'abandonner tout espoir lorsque l'un d'entre eux trouva une carte dans son sac à dos. Mobilisés par de nouvelles possibilités, ils rassemblèrent leur énergie et retrouvèrent leur chemin de retour à la civilisation. Après qu'ils fussent rentrés chez eux sains et saufs, ils découvrirent que la carte qu'ils avaient utilisée pour échapper à leur potentielle tragédie, était celle des Pyrénées et non des Alpes!

Comme l'a dit Wayne Gretzky, un des meilleurs joueurs de hockey du monde, alors qu'on lui demandait le secret de sa réussite, "Je patine jusque là où je crois que se trouve le palet." Il en sera de même lorsque vous vous engagerez dans la planification stratégique réussie.

La vision stratégique

Si la planification stratégique efficace dépend, dans une large mesure, de l'aptitude des participants à se projeter dans l'avenir par la vision, la planification d'action dépend beaucoup d'un processus de focalisation qui est centré sur le problème. Tandis que la planification stratégique tend à utiliser le télescope pour voir aussi loin que possible dans l'avenir, les planificateurs d'action utilisent le microscope. Examinons comment ils utilisent ce microscope métaphorique.

Aucune étape ne peut être aussi difficile dans le processus de planification participative que la *découverte du problème*. Par ceci, nous entendons le vrai problème, pas le symptôme, ou pire encore – une solution masquée en problème. Il existe des moments où les problèmes auxquels nous faisons face sont clairs comme du cristal. Personne ne les remet en question et on peut les traiter directement. Ces genres de problèmes ne se retrouveraient probablement pas sur la voie du processus de planification participative. Cependant, il existe d'autres moments où les problèmes sont flous, ambigus et difficiles à décrire. Ils se font même passer pour autre chose. Typiquement, ce sont ces genres de

problèmes qui sont délégués aux équipes de planification participative. Examinons brièvement le défi de décider si on a remis à l'équipe de planification participative un problème, un symptôme ou une solution.

Les problèmes sont ces choses qui empêchent l'administration locale ou la communauté de quitter là où ils en sont pour se rendre là où ils veulent être. Ceci suggère que soit connu là où ils veulent être, ce qui n'est pas toujours le cas. Pour cette raison et d'autres, définir les résultats finaux – à quoi ressemblerait le problème s'il était résolu? – devient une tâche importante au début du processus de résolution de problème. Sans savoir où nous voulons aller, il est difficile de déterminer (1) comment nous allons y aller, et (2) si nous sommes arrivés ou non.

Une autre difficulté dans l'identification du problème, est la tendance des problèmes à se masquer en symptômes, ou même en solutions. Les symptômes sont les aspects visibles d'un problème qui portent souvent le problème à notre attention. Les symptômes expliquent rarement un problème, ils ne sont que les manifestations du problème. Par exemple, un mal de tête est un symptôme de quelque chose d'autre. Le problème pourrait être la tension oculaire qui, à son tour, peut être un symptôme d'autre chose – un problème dans un problème. Nous pourrions traiter le mal de tête, mais la prochaine fois que nous commençons à lire le journal, le problème revient. Les efficaces spécialistes de résolution de problèmes ont besoin de creuser sous la surface où résident les symptômes, si l'on doit accomplir des résultats satisfaisants. Les solutions sont aussi souvent masquées en problèmes. Souvent, poser une question, "Est-ce là un problème, un symptôme ou une solution ?" remettra rapidement la discussion sur les rails.

Une façon pour une équipe de planification de comprendre ce qu'on leur a remis comme défi est de poser une série de questions simples. Cette série de demandes est peut-être la manière la plus facile de comprendre si vous avez un problème, un symptôme, ou une solution et si vous voulez ou pas y faire quelque chose. Parfois, la meilleure option est de ne pas résoudre le problème.

Poser des questions

Tout au début du processus de planification participative, les membres de l'équipe ont besoin de savoir pourquoi ils ont été réunis. Ceci semble un peu étrange, mais pas irréaliste. Ou, mieux encore, le facilitateur doit être en mesure de déterminer ceci lors de la séance initiale de contrat. Au cas où il existerait un manque de clarté sur le problème à traiter ou à résoudre, voici certaines questions qui peuvent être utiles :

1. **Quel est le problème réel ?** Ne soyez pas trompés par les symptômes et les solutions déguisés en problèmes.
2. **Pourquoi est-ce un problème ?** Ou bien, **qu'est-ce qui cause le problème ?** Cette question aidera souvent l'équipe à examiner les relations de cause à effet, ou l'identification des symptômes. Ce que l'équipe va entreprendre, c'est un processus d'enquête connu sous le nom d'**analyse du pourquoi répétitif**.

En passant, nous utiliserons le terme problème, mais ceci n'exclut pas la réflexion en termes de questions, préoccupations ou même d'opportunités, comme mécanismes déclencheurs qui nous conduisent à la planification de l'action. Si cela aide, substituez-y n'importe quel terme plus approprié.

3. **Pourquoi le problème doit-il être résolu ?** Si on ne peut pas répondre à cette question, il n'existe peut-être pas de problème qui vaille la poursuite.
4. **Quand et où est-ce un problème ?** Ces questions aident à mettre le doigt sur la ou les sources du problème.
5. **C'est le problème de qui ?** C'est le début d'un ensemble de demandes de type « qui ». Par exemple, qui d'autre serait intéressé à la résolution du problème ? Seraient-ils désireux de contribuer à sa solution ? Qui serait opposé à la solution du problème ? Cette dernière question semble un peu bizarre à poser, mais elle peut fournir une autre perspective aux efforts de l'équipe pour comprendre le problème. *Si vous ne l'avez pas déjà remarqué, ces questions sont également utiles lorsqu'on identifie les potentiels acteurs.*
6. **Que se passerait-il si le problème n'était pas résolu ?** Parfois, la meilleure solution à un problème, n'est pas de solution.
7. **Encore une fois, quel est le problème ?** Après avoir répondu à toutes ces questions, vous pouvez très bien avoir une nouvelle définition de votre problème, ou peut-être, pas de problème, ou au moins un problème qui mérite qu'on y consacre du temps.

Ces questions, quand on les prend au sérieux, peuvent déclencher un flux d'informations qui non seulement aideront l'équipe de planification participative à comprendre la complexité du problème, mais commencer à révéler des options pour traiter le problème.

Vous pensez peut-être que nous avons intercalé cette tâche trop tôt dans le processus de planification participative. Bonne observation: après tout, cela fait partie de la responsabilité de découverte et d'analyse des faits de l'équipe de planification qui sera réunie. Toutefois, nous avons une raison pour l'avancer dans la séquence des événements. C'est d'encourager ceux qui sont chargés de rassembler l'équipe de planification à réfléchir à la totalité du problème, de la question, préoccupation ou opportunité avant de le remettre à d'autres. Plus ils sont clairs sur la question à traiter, plus il sera facile pour l'équipe de planification de mener à bien leurs tâches avec une plus grande efficacité. Cette expédition de recherche des faits ne soulage pas l'équipe de planification de cette tâche. Ils auront aussi besoin de s'engager dans la découverte de problème lorsqu'on leur aura donné la responsabilité de planifier.

Moment de réflexion

Nous vous avons demandé, dans une des boîtes de réflexion les plus récentes, de vous focaliser sur un des problèmes ou opportunités que vous aviez identifiés plus tôt. Prenez maintenant cette même déclaration et passez-la au crible de l'ensemble de questions ci-dessus.

- 1.....
.....
- 2.....
.....
- 3.....
.....
- 4.....
.....
- 5.....
.....
- 6.....
.....
- 7.....
.....

Pour être sûr que la description du problème peut être facilement comprise par d'autres, appliquez le *Test de définition de Problème des 3-C*.

Test des 3-C de définition de problème

- Clair** Quelqu'un qui n'est pas associé au travail de l'équipe de planification participative comprendrait-il votre description du problème ?
- Concis:** La déclaration de problème est-elle brève et précise ?
- Complet:** A-t-on omis quelque chose d'important dans la description du problème? ⁴

Points clés

- Après avoir déclenché le processus de planification participative par la prise de conscience et les visions, et que les premiers partenariats se sont formés, il est temps soit de faire de l'animation et un plan stratégique, soit de vous focaliser et d'arriver avec un plan d'action.
- Les planifications stratégique et d'action exigent beaucoup d'outils identiques dans leur élaboration, mais elles sont accomplies en utilisant des prismes différents dans nos lunettes binoculaires de prise de décisions.
- Il existe de nombreux modèles de planification stratégique à partir desquels puiser. Nous vous suggérons de les étudier, puis de créer le vôtre sur la base de vos besoins, de vos ressources et des intérêts collectifs de ceux qui sont chargés de planifier l'événement de planification participative.
- La vision est un outil de réflexion, de planification et d'action de valeur. Il doit jouer un rôle de premier plan dans tout processus de planification stratégique.
- Quand vous élaborer des plans d'action, ne sous-estimez pas le pouvoir et la difficulté de découvrir votre problème, question, préoccupation ou opportunité réelle. Il est de notoriété que les problèmes se masquent en symptômes et, pire encore, en solutions.
- L'interrogation des sept questions de votre problème est peut-être le meilleur ami planificateur d'action que vous ne trouverez jamais.
- Alors qu'il est vrai qu'*animer* et *focaliser* sont des parties intégrantes de la prochaine phase de la planification participative, la Découverte et l'Analyse des Faits, il est important pour ceux qui montent les équipes de planification et fournissent les ressources pour la planification de passer par ces exercices avant de prendre des engagements définitifs.

Notes

¹ Hamel, Gary, "**Strategy as Revolution**". *Harvard Business Review*, July-August 1996, p. 70.

² Nanus, Burt and Stephen Dobbs. "**Leaders Who Make a Difference**". San Francisco: Jossey-Bass Publishing, 1999, p. 87

³ Friedman, John. "**Retracking American: a Theory of Transactive Planning**". New York: Doubleday, 1973, p. 4.

⁴ Weisbrod, Marvin R. and Sandra Janoff. "**Future Search: An Action Guide to Finding Common Ground in Organisations and Communities**". San Francisco: Berrett-Koehler Publishers, 1995, Appendix C.

⁵ Ce guide clair, concis et complet est attribué à Ana Vasilache qui arrive à maintenir ses amis autour de ce travail en toute honnêteté.

CHAPITRE 7

PHASE IV: DECOUVERTE ET ANALYSE DES FAITS

Un problème bien posé est un problème à moitié résolu
CHARLES F. KETTERING

Découverte et analyse des faits: retour en arrière et marche en avant

Retour à l'arrêt au stand

L'art et la science de l'analyse

Points clés

Notes

La Phase III du processus de planification participative est le point du processus où les décisions sont prises pour soit :

- (1) **Animer** et engager l'organisation ou la communauté à prendre un regard stratégique sur l'avenir, soit
- (2) **Focaliser** et procéder par une approche de planification - action conçue pour produire plus de résultats immédiats.

La décision est habituellement mue par l'événement déclencheur. Par exemple, le Maire ou un autre dirigeant local a une vision sur ce qu'il ou elle veut que la communauté réalise au cours d'une période de temps soutenue et décide d'impliquer d'autres dans l'élaboration d'un plan stratégique. Ou un problème se développe, ou une opportunité émerge dans l'organisation ou la communauté qu'il faut traiter et qui peut bénéficier d'un processus de planification d'action impliquant d'autres acteurs au sein de l'organisation, de la communauté ou de la grande sphère de la participation.

Nous sommes arrivés à une fourche sur la route. Il semble que nous allons prendre soit la route stratégique, soit celle qui est marquée planification d'action. Mais, ce voyage de découverte n'est jamais aussi simple. Si vous prenez l'autoroute de la planification stratégique, vous allez accomplir beaucoup des tâches que vous feriez si vous décidiez de vous engager dans quelque planification d'action immédiate. Par exemple, la planification stratégique peut impliquer une autre analyse des acteurs, peut-être la collecte et l'analyse de données pré-atelier, en particulier sur les tendances d'avenir, passer contrat avec un facilitateur, des activités de montage d'équipes lors que le processus commence, déterminer les buts plutôt que des objectifs plus spécifiques, peut-être examiner des options.

Si l'événement catalyseur vous met sur la voie de la planification – action, vous pouvez même vous engager dans un peu de vision avant de voyager trop loin. Evidemment, de nombreuses étapes que nous venons de mentionner en termes de planification stratégique s'appliqueraient aussi.

Il existe deux grandes différences qui sont distinctives quant à ces deux approches de la planification participative. Ce sont (1) les cadres temporels, et (2) la spécificité des détails. La planification stratégique implique des cadres temporels plus longs, quoique même les experts ne peuvent se mettre d'accord sur ce qui est l'optimum. La plupart des spécialistes en planification stratégique, lorsqu'on leur demande quel est le cadre temporel idéal pour la planification stratégique, répondent, "Cela dépend." L'approche de *La Recherche de l'Avenir* décrite au chapitre précédent suggère trois ans pour les actions à long terme. D'autres auteurs et praticiens sursautent à cette idée, nombre d'entre eux préférant des cadres temporels de dix, quinze ou vingt ans pour réfléchir stratégiquement.

Notre suggestion, quant à décider du contexte temporel de votre plan stratégique, est de prendre une décision collective basée sur le but général que vous espérez accomplir comme résultat de la mise en œuvre de votre plan stratégique. Faites ce que vous voulez faire plutôt que d'adhérer à quelque cadre temporel arbitraire recommandé par un expert extérieur. Si vous êtes un organe nouvellement élu de l'administration municipale et que vous voulez un calque de ce que le conseil municipal espère accomplir et que la prochaine élection est dans quatre ans, vous allez sûrement opter pour un plan stratégique de quatre ans.

Les cadres temporels pour les événements de planification d'action, par contre, sont mus par un sentiment d'urgence à la fois en termes de la durée que prend le processus de planification et de celle que doit prendre la mise en œuvre pour mener à bien les actions qui sont recommandées.

La seconde variable est la manière dont les planificateurs seront spécifiques sur ce qu'inclura le plan et comment il sera mis en œuvre. Plus le cadre temporel est long, moins on peut être spécifique sur ce qu'il faut faire pour réaliser des objectifs concrets. Un plan stratégique avec un cadre temporel de vingt ans sera nécessairement vague sur qui fera quoi avec qui et combien de temps cela prendra quand le plan approche la marque de mi-parcours de dix ans.

D'un autre côté, un plan d'action pour traiter un épidémie bourgeonnante de SIDA chez les adolescents peut difficilement être vague sur ce qui va se passer immédiatement même si le but stratégique de réduire le taux d'infection de X pour cent couvre, par exemple, un cadre temporel de dix ans. Ce but serait dépendant d'actions qui sont menées aussi vite que possible et sur la base des recommandations des équipes de planification.

Découverte et analyse des faits: le va-et-vient de l'avant à l'arrière

L'étiquette que nous avons donnée à cette Phase du processus de planification participative peut être un peu déroutante. Nous vous avons déjà demandé de vous engager dans certaines entreprises de découverte des faits avant de parvenir à ce point du processus. Par exemple, l'étape du contrat dans *bâtir des partenariats productifs* (Phase II) et le

processus de soit *animer* ou *focaliser* (Phase III) implique un peu de collecte et d'analyse des faits. Ces ambiguïtés confirment nos commentaires du début selon lesquels ce processus peut être parfois *désordonné*. Alors qu'il progresse par une série d'étapes logiques, soit en tant que processus de planification stratégique soit d'action, ces processus appellent une considérable tolérance en déplaçant un peu les frontières de chaque phase, et il faut même être prêts à les remanier à l'occasion quand nous mettons en œuvre le processus.

C'est aussi l'étape du processus de planification participative où l'équipe de planification qui a été montée commencera à travailler directement sur les tâches qui lui ont été assignées. En d'autres termes, la responsabilité de mettre en œuvre le processus de planification, que son but général soit d'élaborer un plan stratégique ou un plan d'action plus immédiat, passera de ceux qui étaient impliqués plus directement dans l'initiation du processus à ceux qui élaboreront le plan. Etant donné ce changement dans les responsabilités de planification, nous vous pressons de réitérer les étapes des processus décrits dans le chapitre précédent (Phase III). En termes de planification stratégique, nous avons à l'esprit l'étape de la vision ; et pour la planification d'action, l'étape de découverte du problème.

Cependant, ceux qui sont chargés de chacun de ces mandats de planification pourraient vouloir s'engager dans ces deux étapes selon ce qui a déclenché la formation de l'initiative de planification participative. (Cf. Deuxième partie du Manuel pour plus de directives et formulaires pour vous aider à apprendre comment adapter ces étapes pour réaliser vos objectifs de planification).

Retour à l'arrêt au stand

Afin de simplifier notre discussion des prochaines étapes du processus de planification participative, nous allons revenir à l'exemple de planification d'action que nous avons suivi dans l'étude de cas décrite dans les passages intitulés Arrêt au stand. Nous supposons que l'atelier de planification stratégique du Maire a réussi à forger une vision communautaire qui était en cohérence avec son but d'entreprendre le programme de l'Agenda 21 Local. Et que le processus de planification – action de quartier que nous continuerons à suivre est à la fois compatible avec le but à long terme du Maire et peut servir de modèle de rôle pour les futurs projets de planification qui peuvent bénéficier de l'interaction entre l'administration locale et les organisations communautaires et les citoyens. Ces avertissements étant donnés, examinons la prochaine étape de l'approche systématique de la planification participative.

Quelque part entre la phase d'initiation du processus de planification participative qui suppose le besoin d'un facilitateur extérieur, et la phase de découverte et d'analyse des faits que certains appelleraient le diagnostic, beaucoup de choses devront se passer en termes de l'étude de cas que nous avons suivie. Ceci sera également valable pour tout processus de PP que vous mettrez en mouvement au sein de votre communauté. Parmi les plus cruciales, il y aura les tâches consistant à entrer en contact avec le quartier en détresse et le montage de l'équipe de planification. De nombreux concepts et stratégies discutés au dernier chapitre seront pertinents pour ces tâches. A mesure que les membres de l'équipe d'initiation du Maire entrent en contact avec les deux côtés de la controverse de quartier, ils seront mis au défi de faire fonctionner leurs techniques de « contrat ».

Moment de réflexion

Mettez-vous dans les souliers d'un membre de l'OCB du quartier. Vous venez juste d'être entraîné dans une situation où il sera fait appel à vous pour fournir le leadership, au-delà du domaine de mandat actuel de votre organisation. Souvenez-vous, votre OCB gère une crèche de jour pour familles monoparentales. Qu'allez-vous faire pour traiter le potentiel conflit ethnique qui se développe dans le quartier ?

Tandis que nous essayons de vous donner l'essence de ce qui se passe à chaque étape du processus de planification participative, nous réalisons également que chaque tentative de s'engager dans la planification d'action sera différente en dimensions, caractère, questions et gens impliqués. En raison de ces variables et d'autres, nous pouvons seulement espérer fournir une feuille de route générale pour votre usage et expliquer pourquoi il existe des arrêts à faire sur ce voyage de découverte.

L'art et la science de l'analyse

La phase de découverte et d'analyse des faits de la planification participative s'applique à la fois aux efforts de planification stratégique et tactique, et elle est conduite de différentes manières sur la base du but général à accomplir dans le processus. Dans l'étude de cas présentée plus tôt sur l'élaboration d'un plan stratégique régional pour le développement économique, une analyse exhaustive et détaillée des divers facteurs et indicateurs qui influent sur le bien-être économique de la région, a été menée par la commission régionale de planification. Leur rapport sur les pertes d'emplois sur une période de dix ans, les changements dans les dépenses publiques, les tendances du chômage et autres

données quantifiables a été présenté au début de la conférence pour mettre en exergue le sérieux des questions et fournir des repères pour l'évaluation des futures réussites.

Dans un autre atelier de planification stratégique facilité par un des auteurs, cette phase du processus de planification participative a été menée à bien sans bénéficier de recherche pré-atelier. Les participants étaient tous de hautes autorités de terrain d'une organisation ecclésiastique mondiale de secours aux victimes de catastrophes et possédaient une connaissance étendue de leurs opérations passées et actuelles. Les objectifs de l'atelier étaient de: (1) examiner les hypothèses de base sous-jacentes à leur stratégie opérationnelle fondée sur les résultats passés et actuels ; (2) évaluer les tendances dont ils pensaient qu'elles auraient un impact sur le fonctionnement de leurs services à l'avenir, et (3) élaborer une nouvelle stratégie pour livrer de futurs services de réaction d'urgence fondée sur une évaluation des expériences passées et des tendances actuelles.

La façon dont nous menons la phase de découverte et d'analyse des faits de la planification participative, comme le démontrent ces deux brefs exemples, dépend des circonstances qui entourent le besoin à traiter. Néanmoins, cette étape implique plusieurs démarches à faire et techniques à apprendre et à appliquer à mesure que vous voyagez de l'initiation du processus (Phase I) à planifier vraiment une voie d'action (Phase V). Comme pour l'identification des acteurs et les tâches du contrat, ces étapes ne sont pas toujours organisées d'une façon linéaire, à pas fermés. Par exemple, vous pouvez vous retrouver à revenir à des étapes antérieures dans cette phase de la planification participative pour :

- Être clair quant à ce que vous essayez d'accomplir dans le processus de planification participative, peut-être redéfinir les buts et objectifs du projet à mesure que d'autres acteurs sont impliqués.
- Collecter plus de données fondées sur une analyse antérieure des informations qui avaient été collectées et,
- Repenser les options avant de les ordonner par priorité et de les insérer dans le plan d'action.

Ou vous pouvez décider que certaines des étapes de la découverte et de l'analyse des faits peuvent être sautées. Par exemple, il peut ne pas exister d'options viables pour la mise en oeuvre, ou le problème à traiter est tellement clair et a mis tous les acteurs d'accord que s'engager dans la découverte du problème serait une perte de temps.

La phase de la découverte et de l'analyse des faits peut être simple ou complexe selon le problème ou l'opportunité à considérer. Néanmoins, nous ferons l'hypothèse que c'est un peu compliqué. Ceci nous fournit la raison pour décrire le cycle complet des étapes ou des tâches du processus. Nous vous demanderons de revenir à la découverte du problème en tant qu'équipe, tâche décrite dans la Phase III; à la découverte et l'analyse des faits ; à la rédaction de déclarations de but et d'objectifs ; et à la détermination des options.

Etape Une: Découverte du problème

Comme nous l'avons dit dans le dernier chapitre, aucune étape dans le processus de PP ne peut être aussi difficile que la découverte du problème. Nous avons énoncé sept questions que nous pensons essentielles pour se focaliser sur le problème ou l'opportunité qu'il vous est donné d'explorer en tant qu'équipe de planification d'action. Nous voulons redonner cette liste pour deux raisons: (1) elles sont d'une importance cruciale pour réaliser votre mandat en tant que décideurs et spécialistes en résolution de problèmes, et (2) il existe une autre liste de questions que nous pensons tout aussi importantes à examiner avant de poursuivre plus avant votre mandat. Premièrement, une revue du problème, ou de l'opportunité en découvrant des questions.

1. **Quel est le problème réel ?**
2. **Pourquoi est-ce un problème? Ou, qu'est-ce qui cause le problème ?**
3. **Pourquoi le problème doit-il être résolu ?**
4. **Quand et où est-ce un problème ?**
5. **C'est le problème de qui ?** *Utile aussi pour l'identification de potentiels acteurs.*
6. **Que se passerait-il si le problème n'était pas résolu ?**
7. Encore une fois, **Quel est le problème?**

Ces questions stimuleront un flux d'informations qui non seulement aidera votre équipe à comprendre la complexité du problème, mais commencera aussi à révéler des options pour réaliser des solutions.

Découvrir le problème n'est que la moitié du défi initial

Une fois que le problème a été suffisamment identifié ou trouvé, l'équipe diligente et chargée de la planification participative doit décider si une tentative doit être faite de résoudre le problème et dans combien de temps. Trouver des réponses aux questions suivantes peut aider l'équipe de planification participative à parvenir à la décision « d'y aller ou pas ».

(En passant, vous avez peut-être remarqué que nous avons utilisé l'expression « diligente et responsable » pour décrire l'équipe. Certains pourraient dire, "Il n'est pas de notre responsabilité de décider si oui ou non régler le problème ou poursuivre l'opportunité. C'est le problème de l'encadrement ! Notre tâche est de concevoir un moyen de le faire." Nous prenons une position différente. Si le problème ou l'opportunité n'est pas à la mesure de ces questions critères de suivi, nous pensons qu'il est de la responsabilité de l'équipe d'en informer ceux qui ont autorisé le processus de planification participative avant d'aller plus loin).

- **Quelle urgence y a-t-il à trouver une solution au problème ?** Un problème est *urgent* s'il requiert une attention immédiate pour éviter une crise.
- **Quelle est l'importance de trouver une solution au problème ?** Un problème est *important* si le négliger pourrait entraîner de graves conséquences pour l'avenir de l'organisation ou de la communauté.
- **Quelle est la faisabilité de résoudre le problème ?** Certains problèmes ne peuvent être résolus avec les niveaux existants de la technologie, ou ils pourraient exiger un investissement financier qui dépasse les capacités du gouvernement local et de la communauté.
- **Est-il de la compétence du gouvernement local et de la communauté de résoudre le problème ?** La cause du problème peut se situer hors de la juridiction ou de la compétence politique de la communauté et de l'administration locale. Ou bien, la solution peut dépendre de l'approbation d'individus et d'organisations qui ont peu d'intérêt à résoudre le problème, ou qui ont peut-être un intérêt à empêcher sa résolution.
- **Les membres de l'équipe sont-ils désireux de prendre un engagement personnel pour résoudre le problème?** Résoudre des problèmes, particulièrement ceux qui sont examinés à travers un processus de planification participative, peut demander un temps considérable, d'autres ressources et même, à l'occasion, un risque personnel. Si les membres de l'équipe de planification participative ne peuvent répondre à cette question dans l'affirmative, la possibilité que d'autres qui ne sont pas impliqués dans la discussion feraient un engagement de résoudre le problème serait encore moindre.

Ce jeu de questions peut aussi être efficace pour déterminer si une opportunité donnée pour examen à l'équipe de planification participative a une chance de réussir et de répondre aux attentes de ceux qui sont impliqués dans l'examen. Dans ce cas, en utilisant le temps du futur (c'est à dire, quelles urgence y aura-t-il...) pour cadrer vos enquêtes, vous pourriez aider la discussion à être plus sensée.

Arrêt au stand

La dernière fois que nous avons vu la présidente, le facilitateur et le membre de l'OCB de quartier, ils prenaient le café et reficelaient certaines attentes, désirs et besoins en termes de contrat social pour travailler ensemble. Ils étaient également en train de commencer à réfléchir à leur intervention de quartier et au processus de planification participative. Nous ferons l'hypothèse qu'ils ont réussi à entrer en contact avec les voisins dans la zone problématique de la ville. Et évidemment, les voisins qu'ils ont contactés et convaincus d'être représentés sans l'équipe de planification, comprennent ceux qui viennent juste de quitter la campagne et ceux qui sont préoccupés par la conservation de la qualité de la vie du quartier.

En outre, l'équipe comprend :

- *Des représentants de l'exécutif de la ville, tel qu'un membre du personnel de planification.*
- *Un prêtre local qui a grandi dans cette partie de la ville et est connu pour ses talents de conciliation*
- *Un homme d'affaires d'une autre partie de la ville qui cherche à augmenter sa force de travail et possède la réputation d'avoir l'esprit civique.*

L'équipe tient sa réunion et est raisonnablement claire sur ce qu'elle pense être le problème en tant que résultat d'un exercice très réussi de « découverte de problème » conduit par le facilitateur de l'équipe. A ce point, l'équipe commence à monter un plan pour collecter d'autres données sur le problème.

Entre-temps

Tandis que l'équipe de quartier est en train d'essayer de focaliser, le Maire est en train d'enranger un large soutien au sein de la communauté pour son atelier ou sa conférence de planification stratégique à venir. Puisqu'elle veut garder le processus de planification ouvert et non focalisé sur une question spécifique comme le développement économique, ou le bien-être des enfants, elle a décidé de ne mener aucune activité de collecte de données et de diagnostic qui focaliserait la discussion. Elle veut que ceux qui sont chargés de créer une vision de l'avenir pour la ville soient libres dans leurs discussions sur ce à quoi pourrait ressembler cet avenir.

Au lieu de quoi, le Maire, le facilitateur et une petite équipe de planification comprenant des représentants des grands secteurs d'intérêts de la ville comme les affaires commerciales, la santé, les institutions, l'éducation, les organisations d'ONG et l'industrie se sont occupés d'identifier tous les acteurs cruciaux qui ont besoin d'être impliqués dans le processus de planification stratégique. En outre, ils ont discuté des buts et objectifs de l'atelier et comment il sera conçu et conduit pour réaliser une déclaration de vision de l'avenir et de larges mandats pour remplir cette vision sur une période temps étendue. Alors qu'ils ont décidé de ne pas se focaliser sur des questions spécifiques dans leur processus de planification stratégique, ils ont décidé d'inclure deux présentations au début de l'atelier. La première serait faite par un futuriste d'une université locale. Il parlerait des tendances technologiques, sociales et économiques dont ils pensent qu'elles auront un impact sur l'avenir de la ville. La seconde présentation serait faite par le maire d'une ville de la région qui met en œuvre un programme Agenda 21. Alors que l'équipe de « planification » de la planification stratégique travaillait ensemble, ils ont réalisé que beaucoup des outils de diagnostic discutés dans ce chapitre pourraient être utiles pour conduire un exercice de planification stratégique.

Etape Deux: La collecte des données

L'équipe de planification a plusieurs options quand il s'agit de rassembler des informations, des données et des idées pour aider dans ses efforts de planification. Ils ont tous leurs avantages et désavantages potentiels. Les options sont :

1. **Les interviews**
2. **Les questionnaires**
3. **Combiner Interviews et Questionnaires**
4. **L'analyse documentaire**
5. **L'observation directe**
6. **L'expérience et l'intuition de l'équipe**

<p>Interviews. L'équipe peut mener des interviews individuelles ou de groupe. Elles peuvent être ouvertes, non structurées, ou basées sur un programme de questions.</p>	<p>Avantages. L'information peut être très riche et fournir des intuitions que d'autres approches ne peuvent donner. Les interviews peuvent mettre à jour des données nouvelles lorsqu'elles sont menées efficacement. Les interviews peuvent aider les individus à bâtir sur les pensées des autres. Aussi importantes que puissent être les données tirées des interviews, les contacts personnels peut être inestimables, surtout quand on entreprend un processus participatif. Cela étend le filet de la participation, construit la confiance et accroît la compréhension parmi ceux qui sont impliqués.</p>
	<p>Désavantages. Les interviews peuvent coûter cher et prendre du temps. Il est souvent difficile d'interpréter et de quantifier les données puisque cela peut être subjectif. Les données de l'interview peuvent ne pas être comparables à moins que les questions à poser soient conçues et administrées avec un soin considérable.</p>

<p>Questionnaires. L'utilisation d'enquêtes et de questionnaires peut générer rapidement beaucoup de données.</p>	<p>Avantages. Ils sont relativement bon marché, peuvent impliquer un grand nombre de citoyen et assurent la confidentialité s'ils sont conçus et administrés efficacement, ce qui prédit plus de réponses honnêtes également. Les réponses aux questionnaires peuvent être comptées et quantifiées, ce qui peut être important pour déterminer le niveau d'engagement ou de compréhension de ceux qui sont interrogés.</p>
	<p>Désavantages. Le taux de réponse peut être faible, surtout dans certains secteurs de la communauté, ne reflétant donc que les opinions de ceux qui répondent. Les réponses sont seulement aussi bonnes que les questions. En d'autres termes, les questions reflètent parfois le parti pris de la ou des personnes chargées de les concevoir. Il peut exister une tendance à sur interpréter les résultats en y lisant plus qu'il n'en contient.</p>

Combiner interviews et questionnaires. Il existe une méthode que l'équipe peut utiliser pour combiner interviews et questionnaires. Elle consiste à poser des questions ouvertes à un échantillon représentatif de divers acteurs, en se souvenant comment nous avons défini les acteurs d'une manière large, plus tôt dans la discussion. Les questions peuvent être aussi étendues que: Qu'aimez-vous dans la communauté ? ou dans le cas de notre équipe de planification, le quartier? Qu'est-ce que vous n'aimez pas dans la communauté? Quels changements aimeriez-vous voir pour améliorer la communauté ?

Les énoncés déclaratifs sont alors organisés en catégories de réponses et les déclarations les plus claires et les plus réfléchies de ceux qui sont interviewés sont posées dans le questionnaire à soumettre plus largement au sein de la communauté. Ce questionnaire peut demander après chaque déclaration le degré jusqu'auquel la personne est d'accord ou pas d'accord avec la déclaration. Les données sont rassemblées, des moyennes sont calculées et les résultats sont retournés aux citoyens. Cette approche peut être très efficace pour refléter les attitudes réelles de la communauté puisqu'elle est fondée sur les perceptions partagées de leurs voisins, elle est valide et peut rapidement créer un programme pour le changement.

<p>L'analyse documentaire. Fondée sur ce que cherche l'équipe, elle peut être une méthode efficace de collecte de données. Evidemment, elle fonctionne mieux lorsqu'il existe des dossiers de données qui fournissent la trace d'informations comparables sur des périodes de temps étendues.</p>	<p>Avantages. Elle peut être bon marché et objective, dépendre une image réaliste des tendances dans le temps. Si l'équipe de planification participative a reçu pour instruction d'examiner les options pour accroître le développement économique au sein de la communauté, il serait utile d'étudier les tendances de l'emploi par différentes catégories sur des périodes de temps relativement longues. Non seulement ces données suggèreraient des changements dans les modèles d'emplois, mais ils pourraient faire l'objet de projections dans l'avenir avec divers degrés de fiabilité.</p>
	<p>Désavantages. Elle dépend d'une base de données solides et accessibles qui n'est peut-être pas disponible. Elle reflète aussi ce qui s'est passé, pas nécessairement pourquoi cela s'est passé.</p>
<p>L'observation directe. L'équipe de planification participative peut, par l'observation directe, déterminer ce qui se passe réellement dans la communauté. Par exemple, si les citoyens d'un quartier spécifique se plaignent d'un trafic de drogues, il est possible d'observer la situation directement.</p>	<p>Avantages. Les membres de l'équipe peuvent observer ce qui se passe réellement, pas seulement ce que d'autres disent qu'il se passe. De nouvelles observations, par des gens extérieurs peuvent fournir de nouvelles intuitions qui pourraient échapper à ceux qui vivent avec ces conduites chaque jour. L'apparition de l'équipe dans la communauté pourrait accroître la validité de ses recommandations si la raison d'être et les intentions qui sont derrière les observations sont authentiques.</p>

	Désavantages. Elle peut être très chère, prendre du temps et un processus sélectif de collecte de données. La présence d'une équipe de planification participative peut effectuer la conduite observée, et il existe toujours l'aléa que ce qui est observé un jour soit une exception. Evidemment, il existe toujours la possibilité du parti pris de l'observateur. Parfois, nous voyons ce que nous voulons voir.
Expérience et intuition de l'équipe. C'est la source la plus immédiate de données et d'informations. Si l'équipe a été montée avec le souci de refléter les différents points de vue, les expériences de vie et de travail différentes, et les démographies différentes, la base d'informations peut être riche et révélatrice.	Avantages. Elle est immédiate et personnelle, sans besoin de permission pour réunir les informations. Elle crée une base pour la discussion et peut être mise au défi. Désavantages. Elle est subjective, ouverte au parti pris, parfois difficile à rendre aux autres sans obtenir de réponse défensive, et peut être disqualifiée facilement par ceux qui sont sceptiques.

Compilation et analyse des données. Quel que soit votre mode de collecte d'informations, vous aurez besoin d'en faire quelque chose. Notre conseil est de:

- Les compiler. Les rassembler en un endroit, si possible ;
- Les trier par catégories sur la base de vos besoins en données ;
- Mettre de côté ce qui n'est pas pertinent pour ce que vous essayez d'accomplir, ou le volume vous submergera ;
- L'analyser afin de comprendre ce qu'elle signifie en termes de vos buts et objectifs, et
- L'utiliser pour la documentation et la prise de décisions.

Etape Trois: L'analyse de problème

Comme suggéré précédemment, il existe une tendance dans le processus de résolution de problèmes à poursuivre les *symptômes*, de mini problèmes sous le masque de la vraie chose, ou de sauter jusqu'aux solutions de conclusion. Dans le premier cas, le symptôme peut être résolu, mais le problème continue à exister. Lorsque les solutions sont définies comme les problèmes, elles éliminent immédiatement toutes les autres options pour résoudre le problème. De manière plus importante, sauter jusqu'aux solutions peut vous faire courir après le faux problème, ou pas de problème du tout.

L'analyse est la passerelle entre l'identification du problème ou de l'opportunité et la planification d'une voie d'action. La découverte du problème ou de l'opportunité, comme quand on pose toutes ces questions sur le problème, commence la phase d'analyse de la résolution de problème. Réunir des informations et des données, en employant une ou toutes les techniques que nous venons de décrire, peut approfondir votre compréhension du problème ou de l'opportunité.

Il existe trois sous étapes dans l'analyse de problème: (1) prendre toutes les données et informations réunies dans la dernière étape et leur donner une signification; (2) traduire le problème en un objectif; et (3) analyser les forces qui travaillent pour et contre l'accomplissement de l'objectif.

Avant d'aller plus loin, parlons de cette séquence d'événements puisqu'elle peut être un peu déroutante. La confusion est justifiée. Nous le savons bien! Chaque fois que nous nous asseyons pour écrire sur l'approche prise de décisions/résolution de problèmes/planification, nous sommes aussi un peu déroutés. Certains spécialistes en gestion – et nous faisons référence à eux puisque la prise de décisions et la résolution de problèmes sont considérées comme des tâches de gestion – prôneraient de transformer le problème ou l'opportunité en déclaration de but ou d'objectif avant la collecte des données. Etant donné cette approche, la collecte des données suivrait la rédaction des buts et objectifs.

Nous sommes en désaccord avec leur séquençage parce que nous avons vu trop de questionnaires et de spécialistes en résolution de problèmes sauter jusqu'aux conclusions. En d'autres termes, ils décident ce à quoi ressemblerait le problème s'il était résolu avant que le problème soit vraiment compris. C'est essentiellement ce que reflète une déclaration de but ou d'objectif. Comme nous l'avons dit à maintes reprises, et en vous ennuyant sans doute avec ce message, le problème comme vous le nommez initialement, peut n'être qu'un symptôme, ou ce qui est plus

problématique, une solution. C'est pourquoi nous prônons la séquence découverte du problème – collecte des données – analyse des données – et ensuite, la rédaction des buts et objectifs avant plus ample analyse.

L'art de rédiger des objectifs

Définir des objectifs et les mettre en termes descriptifs qui énoncent clairement ce que vous voulez accomplir est une autre tâche difficile du processus de planification d'action. Elle exige un genre de discipline que ne requièrent pas certaines des autres étapes. Malgré que ce soit une tâche difficile, elle est cruciale pour la prise de décisions efficace. Alors que le terme « objectif » est défini de plusieurs manières, nous aimons le garder simple. *Un objectif est un énoncé du résultat que vous voulez accomplir.*

A ce point, nous pouvons nous attendre à une question à peu près comme celle-ci : “Mais qu'est-ce qu'un but?” Les buts, de notre point de vue, sont des objectifs super ordonnés. Ce sont de grandes déclarations d'intention, plus globales dans leur étendue et qui ont tendance à être formulées en termes moins précis. Les buts peuvent comprendre un certain nombre d'objectifs sous couvert qui aideront à leur accomplissement. Une déclaration de but à accomplir doit probablement précéder tout ensemble d'objectifs. Revenons à présent à notre discussion des objectifs.

Un objectif qui est bien rédigé ou formulé répond à la plupart ou à tous les objectifs suivants :

- Il est ***spécifique***. Il énonce ce qui doit être accompli aussi succinctement que possible.
- Il ***énonce un résultat final***, pas une activité.
- Il doit ***être quelque chose que l'individu, le groupe, l'organisation est engagé à faire*** – sinon, il aura tendance à dériver.
- Il est ***mesurable***. Nous devons être en mesure de savoir quand nous l'atteignons et en mesure de déterminer nos progrès pour l'atteindre. Pouvons-nous le cadrer dans le temps, le compter, le mesurer, l'achever ?
- Il ***possède une date d'achèvement***. L'absence d'une date à laquelle l'objectif doit être rempli est une autorisation de l'ignorer.
- Il est ***accessible dans le temps disponible***.
- Il est ***largement sous notre contrôle***. Sans un certain contrôle, il est difficile de s'assurer que l'objectif est rempli. Alors qu'il est reconnu que beaucoup de choses à propos de n'importe quel objectif peuvent être en dehors de notre contrôle, il est important de minimiser toute influence ou interférence extérieure.

Le plus grand défi lorsqu'on rédige des objectifs, c'est de les formuler de telle manière que l'on sait si oui ou non nous allons réussir à les atteindre dans nos efforts de planification et de mise en œuvre. Les objectifs qui sont formulés vaguement ou comprennent plusieurs buts rendent leur mise en œuvre difficile, sinon impossible.

Analyser l'environnement et les forces

Une fois que nous avons défini là où nous voulons aller, notre objectif, il est temps d'analyser l'environnement qui entoure cet objectif et les changements à apporter. Si le processus de planification participative vous est déjà connu, vous avez probablement rencontré l'analyse FFOM. Il est moins probable que vous ayez entendu parler de l'analyse de champ. L'acronyme SWOT (en anglais) signifie ***Forces, Faiblesses, Opportunités et Menaces***. Les deux premiers F se réfèrent habituellement à l'organisation elle-même, tandis que le O et le M se réfèrent à l'environnement extérieur de l'organisation. En raison de son orientation vers les organisations, l'analyse FFOM est plus adaptée à la planification d'action qui est limitée aux questions et préoccupations organisationnelles. L'analyse du champ de forces (FFA) est uniquement conçue pour examiner les questions et préoccupations qui traversent les frontières organisationnelles. Nous vous suggérons de vous familiariser avec les deux outils et de décider lequel servira au mieux les besoins de votre équipe de planification participative.

L'analyse FFOM

L'analyse FFOM est un processus relativement simple. Votre équipe voudra compiler quatre listes de facteurs associés à la mise en œuvre de vos objectifs déclarés. Les deux premières décrivent les forces et les faiblesses de l'organisation qui met en œuvre par rapport aux objectifs. Les deux dernières concernent les opportunités et les menaces associées à l'environnement extérieur. Ces quatre facteurs sont habituellement formulés de la façon suivante :

- (1) Quelles sont les *forces* de l'organisation ?
- (2) Quelles sont les *faiblesses* de l'organisation ?
- (3) Quelles *opportunités* existent à présent ou sont susceptibles d'exister bientôt et dont on pourrait tirer avantage en mettant en œuvre les objectifs que nous avons identifiés ?
- (4) Quelles sont les *menaces* actuelles ou potentielles à la mise en œuvre de nos objectifs ?

L'analyse du champ de forces

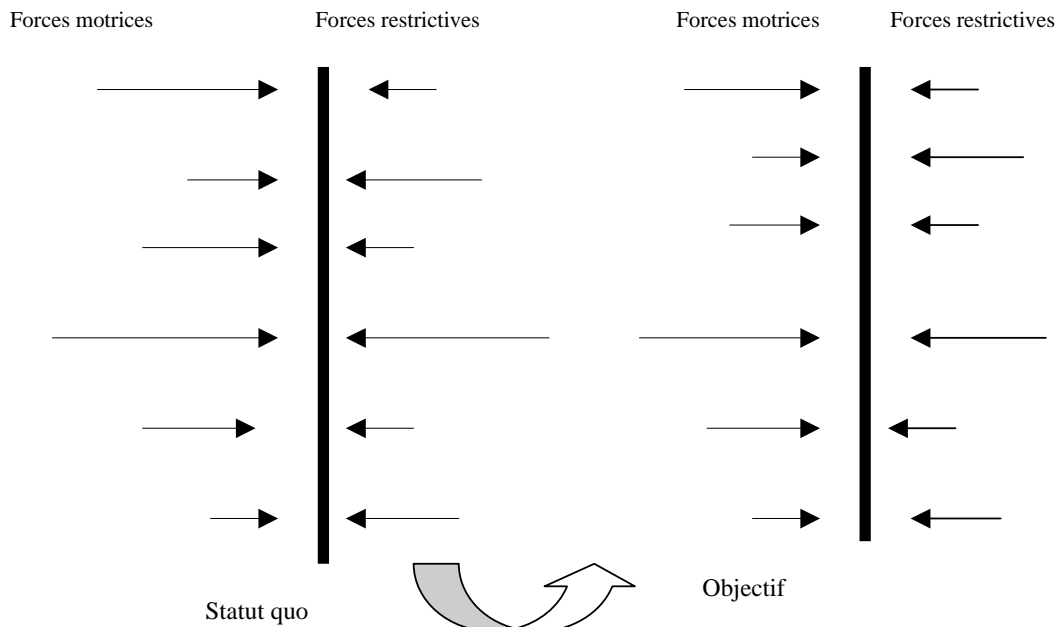
L'analyse du champ de forces est le plus ancien des deux outils, a subi le test du temps, et a fourni incidemment le cadre conceptuel pour l'élaboration de la méthodologie du FFOM. Nous allons la décrire un peu en profondeur pour ceux qui ne l'ont peut-être pas rencontrée auparavant. Si vous faites d'étroites rencontres du genre champ de forces, sentez-vous libres de passer à des choses plus intéressantes.

Kurt Lewin, un spécialiste en sciences sociales qui a vécu certaines de ses années les plus productives dans les décennies du milieu du vingtième siècle, a conçu certains de nos meilleurs concepts et stratégies de prise de décision et de résolution de problème. Un des outils les plus durables qu'il ait conçu est ce qu'il appelle l'analyse du champ de forces. Lewin a découvert que l'on pouvait prendre n'importe quelle situation qu'un groupe, une organisation ou une communauté aimerait changer, et identifier un champ de forces – politiques, sociales, organisationnelles – qui les empêche d'accomplir leurs objectifs voulus. Ces forces sont de deux genres : des forces motrices, celles qui nous poussent vers nos objectifs, et des forces restrictives, celles qui se posent en obstacles. Dans la Figure 6, ces forces sont déployées comme des vecteurs de droite à gauche pour les forces qui empêcheront le changement et des vecteurs de gauche à droite pour les forces favorables au changement voulu.

Au niveau où ces vecteurs se rencontrent se trouve le point d'équilibre (le statu quo). Le statu quo est maintenu en tension par les forces qui s'opposent, mais il est tout à fait susceptible de changements. Un déséquilibre des forces (c'est-à-dire, le raccourcissement ou l'élimination des vecteurs) peut faire changer l'équilibre soit dans la direction de l'objectif, soit dans la direction opposée, ce qui indique un glissement.

Les forces motrices sont celles que les gouvernements locaux, par exemple, font travailler pour eux pour atteindre leurs objectifs. Les forces restrictives sont les forces qui sont des obstacles qui barrent la route. Les spécialistes de la résolution de problèmes ont besoin de déterminer comment déséquilibrer les forces et modifier l'équilibre dans le sens désiré. Trois processus sont impliqués :

Figure 5 Diagramme de l'analyse du champ de force



1. **Le diagnostic:** Identifier les principales forces motrices et restrictives. En termes de SWOT, il s'agirait de forces et de faiblesses, ou d'opportunités et de menaces, selon leur application.
2. **Le dégel.** Changer les différentes forces des forces individuelles, à la fois pour et contre.
3. **La redéfinition.** Geler à nouveau la situation, comme le dit théâtralement Lewin, en stabilisant les forces à un niveau nouveau, désiré.

Il est utile d'évaluer la force et la faiblesse relatives de chaque force. Une technique serait de donner à chacune des forces motrices et restrictives une valeur de 100 points et ensuite de diviser ces 100 points parmi les forces de chaque côté du statu quo. Une fois que les forces individuelles relatives ont été évaluées, il existe trois stratégies pour apporter le changement.

1. **Ajouter aux forces motrices.** Ceci est généralement le moins souhaitable puisque ajouter des forces motrices a habituellement pour résultat plus de forces qui s'opposent, ce qui accroît la tension.
2. **Retirer ou réduire les forces restrictives.** Ceci est habituellement plus souhaitable et moins évident.
3. **Ajouter aux forces motrices et éliminer ou réduire les forces restrictives.** Ceci est probablement la stratégie la plus fréquemment employée.

Guide d'utilisation de l'analyse du champ de forces

Toutes les forces ne sont pas faciles à influencer ou à changer. Certaines sont tellement rigides qu'elles sont presque impossibles à changer. Ceci doit être pris en compte lors de la revue.

1. Quelles forces devez-vous renvoyer comme étant impossibles à changer?
2. Quelles forces sont les plus vulnérables au changement ?
3. De celles-ci, lesquelles sont les plus importantes ?

Une fois que les forces ont été identifiées comme significatives et vulnérables au changement, examinez celles que vous voulez tenter de changer. Dans ce processus, il est utile de poser le genre de questions suivantes :

1. Qui a accès à ou de l'influence sur la force que vous voulez changer ?
2. Quelle est la force qui, si vous la changez, déclenchera d'autres forces? Par exemple, influencer un dirigeant clé peut automatiquement influencer ses fidèles.
3. Quelles sont les ressources à votre disposition ou que vous pouvez mobiliser pour apporter le changement désiré ?
4. Où avez-vous le plus de levier pour influencer les forces ?
5. Quelles poches de nouvelle résistance vous attendez-vous à voir se développer alors que vous commencez à renforcer ou à diminuer d'autres forces? Comment peuvent-elles être contrées ?
6. Qui a besoin d'être impliqué ou informé soit pour diminuer la résistance au changement, soit pour fournir un soutien au changement ?

L'analyse du champ de forces ou l'analyse FFOM vous prépare à mener à bien la prochaine étape du processus de planification participative, *la planification d'action*, par ce qu'elle commence à suggérer diverses options ou divers moyens de remplir vos objectifs. Il est temps d'aller voir notre équipe de PP imaginaire pour observer leurs progrès dans cette phase d'analyse du processus.

Arrêt au stand

L'équipe de planification tactique a décidé d'utiliser plusieurs méthodes pour collecter données et informations sur le quartier où se sont installées les familles rurales. Les membres de l'équipe ont interviewé un grand nombre de citoyens, y compris ceux qui avaient vécu pendant plusieurs années dans le quartier ainsi que ceux qui venaient juste d'arriver. Ils se sont également entretenus de la situation du quartier avec les dirigeants d'affaires, de l'église et civiques. Outre les interviews individuelles, l'équipe de planification a tenu trois discussions focalisées de groupe. L'une n'impliquait que des nouveaux arrivants, une autre consistait en résidents qui avaient vécu plus de quinze ans dans le quartier, et le dernier groupe était un mélange des deux.

En raison du nombre relativement faible de citoyens habitant dans le quartier, l'équipe décida de ne pas confectionner et soumettre de questionnaire. Les membres de l'équipe de planification qui habitaient dans le quartier décidèrent qu'ils observeraient plus ce qui se passait dans le quartier et feraient un rapport de ce qu'ils voyaient. Le facilitateur avait quelque expérience en méthodes de recherche d'observateur – participant et était en mesure de les aider à identifier des activités et des interactions spécifiques à observer au cours du temps qu'ils passaient dans le quartier.

Enfin, l'agent de planification offrit d'examiner des documents municipaux et autres pour déterminer si la ville a eu quelque expérience avec d'autres groupes ethniques dans le passé. Il examina également les évaluations de biens, l'accès aux services publics dans toutes les zones du quartier, et les modèles d'emploi pour ceux qui habitent dans la zone. Comme nous le voyons, l'équipe de planification a été consciencieuse et créative dans ses efforts pour en apprendre plus sur le problème avant de se focaliser sur de possibles recommandations pour le maire et les autres acteurs clés.

Une dernière note analytique

Générer des options, lorsqu'une équipe de planification participative possède beaucoup d'informations, peut devenir un piège. Essayer de se figurer toutes les diverses manières de résoudre un problème peut être excitant. Cela peut aussi donner à votre équipe un prétexte à l'indécision – « Nous n'avons pas encore examiné toutes les alternatives. » Le défi est d'ouvrir la porte à de nouvelles idées et manières de faire les choses sans devenir submergé. Eviter de laisser le « meilleur devenir l'ennemi du bien ».

Herbert Simon, qui a beaucoup écrit sur la prise de décision en contexte public, appelle ceci la solution « satisfaisante/sacrifiante ». Comme dit Simon, il est impossible de :

- Connaître toutes les options qui sont potentiellement disponibles dans une situation complexe,
- Prédire correctement les futures conséquences, quoique nous devions essayer de prédire les conséquences de nos décisions dans la mesure du possible, et
- Placer une valeur sur des événements qui ne se sont pas produits. ¹

Etant donné ces réalités, toute prise de décision est imparfaite et sujette aux limites de la rationalité. Ceci dit, et tout en reconnaissant le besoin de s'engager dans la prise de décision « satisfaisante/sacrifiante », il est important de résister aux pressions qui nous forcent souvent à prendre la première solution satisfaisante disponible à un problème. Trouver de nouvelles options à de vieux problèmes, c'est de cette façon qu'on invente l'avenir.

Points clés

- Les qualités qui définissent la découverte et l'analyse des faits dépendent du fait que la planification que l'on accomplit est stratégique ou orientée vers l'action.
- La planification stratégique est à long terme, mais la longueur du terme peut varier selon les circonstances. Le cadre temporel de la planification d'action est plus immédiat.
- Les plans stratégiques ont tendance à être plus généraux et moins spécifiques dans les actions qu'ils recommandent. Les plans d'action sont plus spécifiques lorsqu'ils décrivent les détails de la mise en œuvre.
- La découverte et l'analyse des faits comprend la découverte du problème, la collecte des données et de l'information, la rédaction d'objectifs et la détermination des forces qui favorisent et empêchent la poursuite de ces objectifs.

- La découverte du problème inclut non seulement une meilleure définition du problème ou de l'opportunité, mais aussi des jugements sur la question de savoir si le problème est soluble ou l'opportunité réaliste.
- Les méthodes de collecte de données comprennent les interviews, les questionnaires, l'analyse documentaire, l'observation directe et l'expérience et l'intuition de l'équipe.
- Rédiger des objectifs doit être fait selon le code de script SMART: Spécifique, Mesurable, Réaliste, Pertinent et limité dans le Temps.
- Deux outils d'analyse qui méritent apprentissage et emploi sont l'analyse FFOM et l'Analyse du CHAMP DE Forces.

Notes

¹ Simon, Herbert. "**Administrative Behaviour**" (New York: The Macmillan Company, 1957), p. 179.

CHAPITRE 8

PHASE V: PLANIFIER UNE ACTION

Planifier, c'est le dessein d'un avenir désiré et les moyens efficaces de le réaliser.

RUSSELL ACKOFF

Etape un: réduire les options
Etape deux: confirmation et appropriation
Etape trois: détailler le plan
Etape quatre: examiner les conséquences
Etape cinq: les plans d'urgence
Etape six: séquencer les événements planifiés
Points clés

Dans la Phase de Découverte et d'Analyse des Faits, nous nous sommes concentrés sur la découverte des problèmes et des possibilités, la collecte des informations, idées et données, et la présentation des techniques analytiques. Nous nous sommes également concentrés sur la rédaction d'objectifs pour refléter ce à quoi ressemblerait le problème s'il était résolu ou l'état futur des opportunités si elles se réalisaient, et comment analyser les forces qui influent sur l'accomplissement des objectifs. L'analyse FFOM et les exercices de champ de forces, lorsqu'ils sont intégrés dans le processus de planification et exécutés rigoureusement, fournissent la base pour un plan d'action.

La phase de la planification d'action ou de la prise de décision dans le processus de planification participative comprend six étapes toutes conçues pour transformer les objectifs de l'équipe en recommandations viables et en actions réalisables.

Étape 1. Puisque vous avez trop de bonnes idées pour la mise en oeuvre pratique, vous aurez besoin de réduire les objectifs et les options que vous planifiez de recommander. Une fois que ceci est fait, intégrez-les en un document stratégique général de ce que votre plan va accomplir lorsqu'il sera réalisé.

Étape 2. Ayez une discussion informelle avec les acteurs clés qui ne servent pas dans votre équipe de planification et intégrez leurs commentaires dans le document stratégique s'ils sont pertinents. Voici une occasion d'obtenir une réaction en retour sur vos recommandations et de construire un soutien à vos initiatives proposées.

Étape 3. Elaborez un plan d'action détaillé, le noyau de cette phase de la planification participative.

Étape 4. Examinez les conséquences potentielles des actions que vous proposez.

Étape 5. Explorez le besoin et les options pour l'élaboration d'un plan d'action de réserve.

Étape 6. Déterminez la séquence et le flux des activités nécessaires pour réaliser vos objectifs.

Avant d'aller plus loin, il sera utile de distinguer ce que nous voulons dire par planifier une voie d'action en relation avec les processus de planification participative dont nous avons discutés. Nous voulons également mettre encore une fois le processus de planification en perspective. La planification est largement un processus de gestion, de prise de décisions, ainsi que nous l'avons décrite. Cette approche dissipe tout mythe selon lequel la planification est un peu un processus qui est optionnel et extérieur aux responsabilités de prise de décisions et de résolution de problèmes qui ont celles de l'organe qui fait la politique d'une organisation ou d'une équipe de gestion. Cette étape de la planification concerne la prise de décisions sur comment mettre en oeuvre les meilleures options, comment réaliser des résultats et comment faire faire les choses.

*Planifier une voie d'action n'est pas seulement associé à la **planification d'action**, c'est une étape intégrante dans la **planification stratégique**. Ceci peut créer la confusion, donc essayons de clarifier l'atmosphère avant de continuer. Il existe certaines différences entre la manière dont nous menons à bien cette étape du processus de planification participative par rapport à la planification stratégique et à ce que nous avons appelé la planification d'action. Alors que les plans stratégiques ont des plans d'action spécifiques qui y sont attachés, ils ne sont pas aussi courants que dans la planification d'action. La planification d'action est, dès le départ, mue par le besoin de produire des recommandations pratiques, étape par étape pour traiter les problèmes et opportunités plus immédiates. La planification stratégique est mue par des visions de l'avenir. Ces visions peuvent être et sont souvent soutenues par des stratégies d'engagement définies. On peut les appeler des plans d'action.*

Alors que ce manuel a été rédigé pour stimuler à la fois les perspectives et les efforts de planification, il a commencé à servir les autorités des administrations locales, les membres des organisations civiques et les citoyens qui sont frustrés par les événements actuels au sein de leurs communautés et voulaient des outils pour les aider à travailler ensemble de façon plus efficace. L'intention initiale était de produire des concepts et outils pour aider les dirigeants des administrations locales et des communautés à travailler ensemble de manière plus efficace dans la planification d'actions locales.

Les plans d'action deviennent plus puissants quand ils sont compatibles avec et intègrent le tissu d'un plan stratégique à long terme. Nous avons tous des expériences d'implication dans des décisions à court terme qui deviennent des désastres à long terme. Si les plans stratégiques sont des cartes conceptuelles de l'avenir, les plans d'action sont les voies qui nous conduisent à cet avenir avec assurance et intégrité.

Il est temps à présent d'aller voir notre équipe de planification d'action de quartier et comment ils se sortent de cette étape du processus de planification.

L'équipe de planification participative a travaillé dur à interviewer des gens, passer en revue des documents, tenir des réunions dans la communauté et à tenir le Maire et son personnel pleinement informés de leurs actions et de leurs progrès. Comme la plupart des efforts de planification de ce genre, l'équipe recevait beaucoup d'idées et de conseils sur ce que les citoyens de la ville et les organisations civiques pourraient faire pour désamorcer les tensions de quartier et travailler à des solutions durables. Les membres de l'équipe ont aussi vécu quelques tensions dans leurs propres rangs lorsqu'ils ont commencé à se focaliser sur les actions recommandées, mais ils ont été en mesure de les surmonter avec l'aide du facilitateur.

La relation de l'équipe avec le quartier était tendue au début, avec beaucoup de suspicion des deux côtés de la controverses sur le « vrai programme » de l'équipe. L'équipe a pu vaincre la plupart de ces tensions en étant ouverte, en faisant souvent de l'animation pour impliquer les membres de la communauté dans ses délibérations et en les tenant informés. Comme l'a commenté un membre de l'équipe, « La formation que nous avons eue en matière de contrat, que je trouvais un peu étrange à l'époque, s'est révélée utile à bien des égards. » Si l'on pouvait utiliser un terme pour définir la relation entre l'équipe de planification et la communauté, ce serait la confiance – une confiance qui allait dans les deux sens.

A ce point de son travail, l'équipe se focalisa sur les questions importantes, en décidant quelles recommandations elle ferait au maire, au conseil municipal, au personnel municipal et à la communauté, spécifiquement, les acteurs clés du quartier à risques. Ils réalisèrent que quelques déclarations d'actions claires qui peuvent être mises en œuvre avec succès valent bien plus qu'un document exhaustif et qui peut décrire tous les détails, mais dont aucune action ne découle. Les membres de l'équipe réalisèrent aussi que personne ne veut être surpris par leurs recommandations, surtout le Maire et les résidents du quartier. Ceci étant, l'équipe prit très au sérieux les tâches consistant à être spécifique et réaliste dans ses recommandations et ouverte dans ses relations avec les principaux acteurs.

Le Maire était aussi occupée dans cette période, reconnaissant qu'elle avait la volonté de la communauté derrière elle pour initier un Programme Agenda 21. La large coupe transversale de dirigeants communautaires qui ont participé à l'atelier de planification stratégique de deux jours avaient adopté une déclaration de vision qui soulignait l'importance du développement durable. Elle et son cabinet étaient en train de rédiger une recommandation à soumettre au conseil municipal qui comprendrait l'adoption formelle des principes de l'Agenda 21 et la formation d'une commission consultative pour prêter assistance à la mise en œuvre de la planification des activités du futur programme Agenda 21 ; La Commission comprendrait les membres clés du personnel professionnel municipal, des représentants du secteur privé et les organisations d'ONG, des groupes de quartier et des citoyens.

Moment de réflexion

Réfléchissez à des expériences de prise de décisions que vous avez prises et que d'autres ont mises en œuvre, ou de mise en œuvre de décisions d'autrui. Quelles sont les actions qui auraient pu rendre l'une ou l'autre de ces expériences de prise de décisions plus efficaces ?

Etape Une: Réduire les options

Alors que la plupart des efforts de planification participative, comme celui que nous avons suivi, auront pour résultats plusieurs options qu'il est possible d'envisager, c'est le moment de faire preuve de discipline. Ce n'est pas une mauvaise idée de faire passer chacune des options que vous envisagez à travers l'essoreuse analytique du champ des forces une fois de plus.

Dans la Phase IV nous avons défini un certain nombre de critères à prendre en considération lorsque l'on prend une décision liée à un problème ou à une opportunité. Ils comprennent l'urgence, l'importance, la faisabilité, l'engagement et le contrôle des ressources. Il faut répondre aux autres questions suivantes lorsque l'on fait des recommandations en tant que partie d'un plan d'action.

- L'action recommandée vient-elle soutenir les objectifs à réaliser?
- L'action recommandée est-elle réaliste ou capable d'être mise en œuvre ?
- Les ressources requises pour mettre en oeuvre l'action sont-elles soit déjà disponibles ou accessibles dans un cadre temporel raisonnable ?
- Les actions recommandées seront-elles adéquates pour réaliser l'objectif déclaré ou soutenir sa réalisation lorsqu'elles sont combinées avec d'autres actions ?

- Les acteurs cruciaux s'engageront-ils à soutenir l'action et le travail pour sa mise en œuvre ?
- Si les actions recommandées exigent des efforts en cours des acteurs, ces efforts peuvent-ils être soutenus ?
- Les actions proposées passent-elles le crible de l'ouverture et de la responsabilité ?
- L'équipe et les autres seront-ils en mesure d'évaluer l'impact des actions proposées ?

Etape Deux: Confirmation et appropriation

Avant que les options finales ne soient mises en plan d'action, il est important de faire un résumé, encore une fois, aux principaux acteurs de ce qui est envisagé. Comme nous l'avons dit auparavant, personne n'aime les surprises, en particulier les autorités et les dirigeants communautaires. C'est aussi une occasion d'obtenir d'autres réactions ainsi que l'appropriation et l'engagement de l'administration locale et des citoyens envers les activités planifiées.

Etape Trois: Détailler le plan

La planification d'action est l'art de recommander des actions qui seront soutenues et mises en œuvre. A cette étape de la planification – action, la discipline clé est *la spécificité*. Pour chaque action recommandée, le plan doit définir les détails suivants :

- *Quelles sont les étapes requises pour mettre en œuvre le plan proposé ?*
- *Qui portera la principale responsabilité pour chaque action ?* Quelqu'un doit être responsable!
- *Qui d'autre a besoin d'être impliqué?* Au cours des réunions de planification participative, il y a eu des contacts et l'engagement d'acteurs clés. Leur implication doit peut-être continuer. Beaucoup d'actions exigent la collaboration même si quelqu'un en provenance d'une autre organisation peut être le responsable. Qui sont les autres acteurs significatifs ?
- *Quelles ressources seront nécessaires pour mener à bien chaque action ?* Celles-ci comprennent les gens, le matériel, l'argent, les équipements et les compétences.
- *Quand est-ce que chaque action sera achevée?* Ceci comprend non seulement combien de temps sera requis, mais aussi une date réaliste d'achèvement.
- *Comment saurez-vous que des progrès sont faits en direction de l'accomplissement de chaque action ?* Comment allez-vous savoir si les actions proposées contribuent à la réalisation des résultats voulus ?
- *Comment sera évalué l'impact final et en cours des actions recommandées ?*

Etape Quatre: Envisager les conséquences

Alors que le besoin d'envisager les conséquences des actions proposées a été soulevé, un peu indirectement dans les étapes précédentes, cela devient une tâche directe, à ce point. Les conséquences potentielles des actions que vous avez recommandées peuvent prendre de nombreuses formes. Voici un exemple d'une conséquence potentielle qui n'a rien à voir avec la validité de l'action que vous proposez et tout à voir avec l'état d'esprit psychologique de ceux que vous planifiez de recommander comme exécutants.

Après l'identification de deux organisations que vous croyez devoir être chargées de la mise en œuvre de certaines phases du projet ou du programme, quelqu'un dans votre équipe de planification indique que ces agences en particulier ont la réputation de ne pas coopérer l'une avec l'autre. A ce point de l'élaboration de votre plan d'action, vous pourriez vouloir envisager certaines options pour mitiger les conséquences négatives de l'implication des deux organisations. Par exemple, vous recommandez que seule l'une des deux soit impliquée dans la mise en œuvre, sur la base de leur histoire passée de non coopération. Devez-vous modifier les étapes d'action que vous proposez pour les impliquer toutes deux, mais pour minimiser le potentiel de conflit entre elles ? Ou devez-vous recommander des moyens de les aider à acquérir une nouvelle compréhension et des techniques de travail ensemble ? De telles options ont également besoin d'être évaluées en termes de leurs conséquences potentielles.

Les conséquences arrivent sous toutes les formes et dimensions. Certaines sont bénéfiques ; d'autres sont préjudiciables. Certaines sont planifiées, d'autres ne le sont pas. Certaines conséquences sont générales, d'autres sont très locales. En voici quelques-unes à garder à l'esprit quand on confectionne un plan d'action.

- Quelles sont les conséquences économiques extra-territoriales, sociales, politiques et environnementales et même culturelles de la mise en œuvre du plan d'action proposé ? Ce sont celles qui débordent des frontières de la communauté pour affecter d'autres gens.
- Quelles pourraient être les conséquences à court et à long terme de la mise en œuvre de votre plan ? Les conséquences positives à long terme dépassent-elles le poids des conséquences négatives à court terme ? Ou, est-ce que les gains positifs à court terme sont submergés par les conséquences opposées à long terme ?
- Quelles pourraient être les conséquences pour les organisations qui sont recommandées comme agences de mise en œuvre ? Seront-elles tendues jusqu'à devenir trop minces avec ces nouvelles responsabilités recommandées ? Auront-elles une occasion d'apprendre comment travailler plus efficacement avec les autres en tant que résultat de leur participation ?
- Quels seront les coûts financiers et en d'autres ressources à long terme pour l'administration locale et la communauté si les recommandations sont mises en œuvre ?
- Quelles pourraient être les conséquences du travail concerté des organisations civiques, des administrations locales et des citoyens pour mettre en œuvre le plan que vous proposez ? Y aura-t-il plus de tension ou un esprit de collaboration qui fait actuellement défaut dans la communauté ?

On ne peut jamais prédire certaines conséquences. Il en est d'autres dont on ne peut jamais planifier qu'elles n'existeront pas à l'avenir. Néanmoins, il est important que vous vous projetiez dans le proche avenir pour examiner ce que vous êtes en train de mettre en mouvement. Le défi dans la préparation d'un plan d'action est d'envisager comment les exécutants seront en mesure de réaliser les conséquences planifiées et voulues tout en s'accommodant des conséquences non planifiées et inattendues. Tout plan d'action, lorsqu'il est mis en œuvre, aura des conséquences. Il vaut mieux reconnaître ce qu'elles pourraient être le plus tôt possible.

Etape Cinq: Les plans d'urgence

Quiconque a été impliqué dans la planification d'opérations complexes, ou qui mène à bien des activités là où il existe un élément de risque à prendre en considération, aura entendu parler du besoin de plans d'urgence. Les pilotes de ligne élaborent de façon routinière des plans d'urgence basés sur le potentiel de ne pas être en mesure de mener à bien leur atterrissage programmé dans quelque lointain aéroport. Les plans d'urgence sont le plus souvent conçus pour répondre à la question, "Que faisons-nous si les choses ne se passent pas selon le plan ?" Ce sont des réponses aux questions « Et si » que nous avons besoin de nous poser à chaque fois que nous confectionnons un plan d'action pour sa mise en œuvre.

L'Etape Quatre, définie ci-dessus, est conçue pour traiter la plupart des questions du genre « et si » en examinant les diverses conséquences de la mise en œuvre de la voie d'action proposée. Cependant, dans un processus de planification participative qui implique de nouvelles initiatives communautaires qui n'ont peut-être pas été mises en œuvre précédemment, il peut être utile de réfléchir à une approche proactive de la planification d'urgence. Cette approche comprend des essais de terrain, des projets pilotes et d'autres formes d'expérimentation, de tests et de possibles re-conceptions. Ces approches intérimaires à la mise en œuvre sont des occasions de :

- déterminer si les plans et stratégies que vous proposez sont réalistes et viables ;
- vérifier l'engagement et l'acceptation du nouveau programme de la part des récipiendaires ;
- obtenir des réactions en retour sur la voie d'action recommandée ; et,
- faire des ajustements en préparation à la pleine mise en œuvre.

Ce type de tests et de possibles re-conceptions aidera votre équipe de planification et ceux qui sont chargés de la mise en œuvre, à corriger des problèmes imprévus avant que le plan ne devienne pleinement opérationnel.

Etape Six: Le séquençage des événements planifiés

L'étape finale de la planification participative est le séquençage des diverses activités ou ce qui a besoin d'être fait et dans quel ordre. Les activités planifiées ne sont pas nées égales et en même temps. Un outil qui est utile pour éviter les chevauchements de programmations une fois que l'action commence, est la Carte Gantt, un simple tableau à barres horizontales qui affiche graphiquement les relations de temps des diverses étapes de la mise en œuvre. Les composantes de la Carte Gantt comprennent les déclarations de tâches, les périodes de démarrage et d'achèvement de chaque tâche, et leurs relations de séquence les unes par rapport aux autres.

Un autre outil pour aider ceux qui gèreront les relations et les actions de tâche à être plus efficaces, est la Méthode du Chemin Critique (MCC). Pour l'essentiel, ces méthodes définissent ce qui doit être fait à quel moment dans le temps pour s'assurer que les autres étapes de la chaîne d'action peuvent être faites au moment où elles sont planifiées. La plupart des praticiens de la planification participative commencent à la date à laquelle le projet doit être achevé et reviennent sur les activités et les événements qui doivent intervenir pour parvenir à ce point final. Le chemin critique soulignera, par exemple, que la sous activité Z ne doit pas démarrer avant la sous activité Y n'ait été achevée. Il existe des logiciels informatiques complets, d'usage facile, qui peuvent aider à organiser les étapes de projet dans la bonne séquence initialement et à mettre à jour le chemin critique quand de nouvelles décisions sont prises et les tâches accomplies.

Les individus, les équipes et les départements « cruciaux » chargés de la mise en œuvre de la MCC doivent être impliqués dans la création du chemin critique. En travaillant ensemble sur la programmation, ils peuvent apprécier le besoin de travailler ensemble, de collaborer et de coopérer. Comme on pouvait s'y attendre, ces événements de programmation participative mènent souvent à des améliorations dans le plan d'action. Comme beaucoup des processus que nous avons discutés, celui-ci possède également des gènes réitératifs. Une fois que la mise en œuvre commence, ceux qui sont impliqués ont besoin de revisiter le chemin critique sur une base routinière de sorte qu'ils puissent réagir aux retards inaperçus et aux opportunités inattendues pour achever certaines tâches plus tôt que de planifier à l'origine.

Exemple d'un tableau Gantt ou à barres

Activités	Jan	Fév	Mar	Avr	Mai	Jui	Jul	Août	Sep	Oct	Nov	Déc
Activité 1												
Activité 2												
Activité 3												
Activité 4												
Activité 5												
Activité 6												

En conclusion de cette discussion de la Phase Planification d'une Voie d'Action du processus de planification participative, nous voulons mettre en exergue à quel point il est important d'accroître le nombre de membres des équipes de planification participative pour inclure ceux qui sont chargés de la mise en œuvre. Il est surprenant de voir combien de fois ceux qui sont impliqués dans le processus de planification créent des plans qui ne marchent pas parce qu'ils pensent que leur participation est tout ce qui est nécessaire pour refléter l'apport des autres.

Points clés

Planifier une action est un processus en six phases :

- Réduire vos objectifs et options à un petit nombre gérable et préparer une déclaration stratégique d'intention.
- Faites revoir les plans que vous proposez par des acteurs clés pour leur apport final et leur soutien continuels avant d'être trop concret.
- A présent, vous pouvez élaborer un ensemble concret, détaillé d'actions à mettre en œuvre que vous proposez.
- Envisager les conséquences potentielles de chaque action individuelle de votre plan pour minorer les surprises et maximiser les résultats.
- Mener un essai sur le terrain ou un autre type de planification d'urgence, si le plan est nouveau, de sorte qu'on puisse faire des ajustements, avant d'entreprendre la pleine mise en œuvre.
- Organiser les actions proposées en séquences et cadres temporels qui soient logiques et réalistes.

CHAPITRE 9

PHASE VI : METTRE EN ŒUVRE LES PLANS, EVALUER LA REUSSITE ET PROGRESSER

On ne peut pas réfléchir au moyen de sortir d'une boîte, il faut agir.

TOM PETERS

La mise en oeuvre des activités de planification participative

Quelques idées à méditer sur la voie de la mise en oeuvre

Critères pour évaluer l'impact

Avancer

Points clés

Notes

Voici le point du processus de planification participative où le témoin est passé d'habitude à ceux qui sont principalement chargés de la mise en œuvre, mais pas toujours. Vous souvenez-vous de ce que nous avons souvent donné comme conseil sur l'ambiguïté qui entoure ce processus? L'équipe de planification participative aurait dû comprendre depuis le début des représentants de ceux qui mettront en œuvre les actions recommandées. D'autres fois, les actions seront mises en œuvre par des coalitions d'organisations représentées dans l'équipe de planification.

L'idée ici est de vous alerter quant au besoin de poursuivre la lecture, indépendamment de votre état d'implication dans le processus de mise en œuvre. Alors que la planification est la planification, et que la mise en œuvre de ces plans est, disons, la mise en œuvre, de nombreuses décisions à propos de la mise en œuvre ont été prises au cours du processus de planification participative. Etant donné ce curieux aspect de la planification, nous pensons qu'il est important pour les membres de n'importe quelle équipe de planification participative de comprendre certains des points clés de la mise en œuvre, donc, ***poursuivez la lecture***

Arrêt au stand

Pour l'essentiel, l'équipe de planification a achevé les tâches qui lui étaient assignées. Elle a pris une déclaration de problème et l'a faite passer par un rigoureux processus de planification participative. A partir de là, il reviendra aux exécutants de suivre jusqu'au bout. Cependant, il est possible, et de plus en plus probable que ceux qui sont impliqués dans la planification participative seront également impliqués dans un ou plusieurs aspects de la mise en œuvre. Nous objecterions qu'ils doivent très certainement être impliqués dans la mesure du succès de l'entreprise. Avant de clore cette discussion, examinons brièvement ce qui arrive lorsque l'étape de la planification d'action est achevée.

Le président et l'équipe de planification étaient satisfaits des progrès qu'ils avaient faits dans le montage d'un plan d'action avec l'aide des acteurs clés du quartier et du personnel municipal. Les membres de l'équipe avaient été particulièrement sensibles à la possibilité que, dans leur enthousiasme à achever leur plan, ils puissent commettre quelqu'un à une tâche ou responsabilité sans en avoir discuté avec l'individu ou le groupe. Même s'ils avaient fréquemment consulté les acteurs clés, y compris ceux qui seraient impliqués dans la mise en œuvre, le président, le facilitateur et les membres de l'équipe programmèrent deux importantes séances de résumés. La première était avec le Maire, les membres de son cabinet et les représentants du quartier où la crise couvait. Ces représentants comprenaient des individus des deux bords de la controverse en évolution et les associations clés qui s'étaient portées volontaires pour assumer des rôles majeurs dans les efforts de résoudre la controverse.

Cette réunion était conçue pour fournir une occasion d'obtenir un apport supplémentaire en provenance des acteurs clés et de déterminer quel rôle, si rôle il y avait, ces acteurs aimeraient que l'équipe de planification joue à partir de là. Ils tinrent également une réunion ouverte avec les citoyens du quartier même s'il y avait eu plusieurs séances de travail ouvertes de l'équipe dans le quartier au cours des efforts de planification.

Lorsque la réunion se tint, plusieurs dirigeants du quartier demandèrent si la ville pouvait mettre à leur disposition les services du facilitateur. Ils exprimèrent le besoin d'une tierce partie pour les aider à résoudre tout différend qui pourrait surgir dans la mise en œuvre du plan d'action. Puisque le Maire avait donné son accord de manière informelle pour financer jusqu'à vingt journées du temps du facilitateur au cours des quinze prochains mois, elle fut en mesure de répondre immédiatement à leur requête. Elle annonça également lors de cette réunion qu'elle espérait que l'équipe de planification rencontre le groupe de la mise en œuvre et les autres acteurs clés pour contrôler l'état d'avancement et l'impact à long terme de l'intervention au moins trois fois au cours de cette période de quinze mois.

Mettre en oeuvre les activités de planification participative

Nous avons soulevé beaucoup plus tôt la question de l'importance du leadership partagé entre gouvernements locaux, organisations civiques et citoyens. Le leadership partagé, s'il est porté au-delà de l'étape de la planification, peut exiger de nouvelles manières d'organiser et d'utiliser les ressources communautaires. Ceci peut signifier à son tour de nouveaux formats organisationnels pour soutenir la mise en œuvre des plans à partir des entreprises participatives. Bien que de nombreux manuels sur le fonctionnement des groupes mixtes d'individus pourraient s'arrêter ici, nous voulons poursuivre la discussion plus longtemps. Nous pensons que dans un monde qui se réinvente de plus en plus pour répondre à de nouveaux besoins et défis, la planification participative est le prélude à la création de nouveaux systèmes de mise en œuvre et de livraisons. C'est à cela que sera consacré le reste de la discussion.

Bryson et Crosby, dans « *Leadership for the Common Good* », nous rappellent la complexité qui est souvent impliquée dans la mise en oeuvre. « *De nouvelles politiques, de nouveaux plans, programmes ou projets ne se mettent pas en oeuvre eux-mêmes automatiquement... la mise en oeuvre est typiquement un processus complexe et désordonné impliquant de nombreux acteurs et organisations qui ont une foule de buts et d'intérêts complémentaires, concurrents et souvent contradictoires.* »¹

Quand il s'agit de mettre en œuvre des projets et programmes qui sont nés de la planification participative, le processus peut être très complexe et désordonné. En théorie, évidemment, le plan d'action doit inclure tous les détails sur qui doit faire quoi et avec qui, etc. Mais le dire et le faire sont deux réalités complètement différentes. Examinons certaines des questions qui feront une différence positive sur le degré d'efficacité avec lequel des plans bien conçus peuvent être mis en œuvre à travers la participation.

Ceux qui poursuivent la lecture doivent réaliser que ce sont des étapes suggérées pour la mise en œuvre d'action, il ne s'agit pas de prescriptions. La mise en œuvre exigera des actes spécifiques au projet sur la base de la façon efficace dont l'équipe de planification a planifié et des ressources disponibles pour les mettre en œuvre.

Quelques idées à méditer sur la voie de la mise en œuvre

Prenez les bonnes personnes à bord

En plusieurs occasions, on a parlé d'acteurs cruciaux et de la manière dont parfois la liste des acteurs s'étend, s'allonge ou se modifie. Nous faisons l'hypothèse que l'équipe de planification dans notre situation de litige de quartier a reconnu l'importance qu'il y a à également impliquer dans les discussions et les décisions ceux qui ont été identifiés dans les étapes d'action. Il n'existe pas de manière plus facile de perdre un acteur de la mise en œuvre que de lui faire apprendre toutes les choses importantes que l'on attend qu'elle fasse après que d'autres l'aient porté volontaire pour les faire. Une règle importante à cette étape du processus de planification est d'impliquer des représentants de ceux qui seront chargés de la mise en œuvre. Tout au moins, il leur faut être présents lorsque des décisions sont prises sur ce qu'ils feront et la manière dont cela s'insère dans le grand processus de la mise en œuvre. Les techniques du contrat sur lesquelles nous avons passé tant de temps plus tôt, seront également pratiques pour bâtir la relation de résolution de problème avec ceux dont on attend qu'ils aident à résoudre le problème.

Nous avons toujours fait l'hypothèse que l'administration locale sera impliquée d'une manière ou d'une autre dans cette entreprise de planification participative. C'est une hypothèse sûre, même si elle peut n'avoir pas de rôle spécifique dans le processus de mise en œuvre. Etant donné l'importance de l'administration locale en tant qu'institution représentant tous les gens, il est important de réfléchir à qui doit être fait, tout au moins, un résumé sur ce qui va se dérouler à mesure que l'intervention planifiée commence à avoir lieu.

Avoir des ressources disponibles

Quand l'on planifie un projet ou un programme, nous avons rarement des problèmes à imaginer les ressources habituelles requises pour la mise en œuvre : les ressources humaines, l'équipement, le matériel et, bien sûr, l'argent. Ce qui est souvent plus difficile, ce sont les décisions sur comment organiser, comment allouer et déployer les ressources, et dans le cas de nombreuses activités planifiées – ou participants, comment travailler de manière efficace avec les volontaires.

A l'étape de la planification d'action, l'équipe était spécifique quant aux cadres temporels et aux responsabilités. Ce qu'elle n'a peut-être pas pris en considération, c'est la disponibilité des ressources. Si, par exemple, le projet implique des volontaires, ont-ils été amenés dans le processus de sorte qu'ils comprennent le projet ou programme général, quelle sera leur implication et que seront-ils chargés de réaliser en tant que partie intégrante du projet ou programme ? Possèdent-ils les connaissances et les compétences pour faire ce qu'il faut faire ? Si ce n'est pas le cas, que sera-t-il fait pour fournir les résumés et la formation nécessaires ?

Edward De Bono, la personne qui a mis dans nos esprits la notion de *réflexion latérale*, dit que ceux qui sont chargés de la mise en œuvre ont besoin d'être conscients de ce qu'il appelle les ressources "situationnelles". Les ressources situationnelles dépendent des circonstances actuelles, d'un changement de circonstances et d'un changement dans la situation elle-même. Les ressources situationnelles reviennent au chef du projet qui utilise ses compétences de prise de conscience pour les identifier et les utiliser. Elles deviennent des ressources à valeur ajoutée. Par exemple, le projet peut atteindre un point – imprévu, évidemment – où il a besoin de beaucoup de gens non qualifiés pour mener à bien quelque tâche importante. L'école locale a un club civique avec des membres étudiants qui se soucient de leur communauté et sont prêts à devenir impliqués. Les membres du club viennent juste d'achever une campagne réussie de collecte de fonds pour un nouveau terrain de football dans le quartier. Ils sont à la recherche d'un nouveau projet dans lequel ils peuvent faire une contribution. Le chef de projet entend parler de leur intérêt et les implique. Le chef de projet réunit immédiatement les deux besoins. Ensemble, ils créent une ressource situationnelle.

Il existera de nombreuses occasions d'engager les organisations communautaires et les citoyens dans la plupart des événements de planification participative. Mais, elles ne se produiront pas sans effort et une planification réussie. Impliquer des volontaires exige plusieurs actions préparatoires. D'abord, ils ont besoin d'être identifiés. Certaines communautés ont des registres de volontaires potentiels qui donnent la liste de leurs compétences, les moments où ils sont disponibles et d'autres informations utiles. Une fois qu'ils sont contactés et donnent leur accord pour servir en une quelconque capacité, ils ont besoin qu'on leur résume, pas seulement les responsabilités de leurs tâches, mais aussi la « grande image d'ensemble. » Sur quel projet vont-ils travailler ? Comment cela contribuera-t-il à la qualité de vie de la communauté ? Qu'attend-on qu'ils fassent en tant que partie de l'équipe de mise en oeuvre ?

Les volontaires ont souvent besoin d'une formation spéciale pour être efficaces, mais il existe rarement des opportunités d'être formé. Pour quelque raison, nous avons tendance à penser que l'expérience de vie nous prépare à n'importe quelle tâche qui a besoin d'être menée à bien dans la communauté, tant que personne n'a à payer pour cela. Les volontaires auront également besoin de l'appui du chef de projet. Cet appui peut simplement consister à :

- Obtenir la clarté sur les attentes d'engagement de temps, puisque les volontaires ne sont pas des employés réguliers.
- Savoir qui est responsable d'eux puisque la personne qui les recrute n'est pas nécessairement la personne qui fournit la supervision du travail, ou
- Obtenir du superviseur qu'il rédige une lettre d'appréciation que les volontaires peuvent utiliser à l'avenir dans les interviews pour un nouvel emploi afin de démontrer leur sens civique.

Etendre la fenêtre de Johari

Vous souvenez-vous de la Fenêtre de Johari discutée dans plusieurs chapitres précédents ? Il s'agit de partager l'information parmi les parties à un effort participatif pour rétrécir les *points aveugles* et les *programmes cachés* qui peuvent exister dans la relation, particulièrement entre administration locale et citoyens. Les projets de mise en oeuvre qui traversent les frontières organisationnelles peuvent impliquer des individus qui n'ont peut-être pas travaillé ensemble dans le passé, ou qui arrivent dans le projet avec des attentes variées sur leurs propres rôles et contributions. Dans ces conditions, les individus impliqués peuvent être encombrés de malentendus, de messages ambivalents et de mauvaise communication. Chacun dans le projet a besoin de prendre la responsabilité d'étendre la fenêtre ouverte de la communication, en surmontant les points aveugles et en rendant public tout programme caché.

Organiser autour des besoins – pas de la tradition

De plus en plus d'administrations locales reconnaissent le besoin de fonctionner au niveau du quartier. Tandis que nous rédigeons cette partie du manuel, il y a eu un appel d'un vieil ami qui parlait de deux petites villes avec lesquelles il a travaillé, qui ont mis l'accent sur le travail avec les quartiers ? L'une a un bureau des ressources du quartier situé dans le quartier, l'autre a un département pour le développement des quartiers dirigé par une personne à laquelle on se réfère comme le *directeur de la vitalité du quartier*. De plus en plus de villes décentralisent leur force de travail et donnent aux employés la responsabilité de travailler directement avec les citoyens pour accroître la qualité de vie au sein d'un quartier spécifique.

D'autres variantes sur la manière de s'organiser pour la mise en oeuvre d'un projet ou programme qui est né d'un processus de planification participative comprennent :

- La création d'une organisation temporaire qui soit disparaît à partir de sa réussite, soit se transforme en une autre forme de vie, et
- Le fait de donner le contrat du programme ou de la prestation de service à une organisation à base communautaire.

Dans notre étude de cas mythique du quartier en détresse, il existait des options prises en considération pour minimiser l'implication directe du cabinet du maire tout lui faisant prêter son prestige pour aider les citoyens locaux à réaliser les résultats voulus.

Mettez un doigt dans l'eau

Il existe des moments où le processus de planification participative est utilisé pour apporter des innovations dans les administrations locales ou pour monter une expérience qui va à contre courant de la sagesse conventionnelle - "C'est de cette manière que l'on a toujours fait les choses par ici." Si ces motivations ou d'autres similaires sont

derrière l'utilisation d'entreprises de planification participative, il peut être utile d'opérer un essai des idées nouvelles avant qu'elles soit adoptées en gros pour usage à l'échelle de la ville ou de la région.

Il existe un certain nombre d'options pour "mettre son doigt dans l'eau" avant de plonger trop au fond. Deux semblent particulièrement appropriés comme moyens de mettre en scène des recommandations de planification participative qui peuvent comporter un élément de doute ou de risque si elles sont pleinement mises en œuvre.

1. La première implique une approche plus conservatrice pour s'assurer que les changements qui sont recommandés à travers le processus de planification participative réaliseront leurs objectifs et produiront les résultats voulus. Cela implique de tester et la possible re-conception de l'option avant de la mettre en œuvre dans toute la communauté. Supposons que l'on ait demandé à l'équipe de planification participative de faire des recommandations sur l'établissement d'unités de police de quartier qui font rapport à un comité consultatif de quartier. L'équipe de planification pourrait vouloir recommander que l'idée soit testée et évaluée dans un quartier avant que le conseil municipal adopte le programme à l'échelle de la ville. Tester et re-concevoir est une occasion d'essayer de nouvelles approches et stratégies dans un environnement relativement sûr.
2. La seconde est l'expérimentation, une approche plus audacieuse pour apporter le changement planifié au sein d'une communauté. Par exemple, un petit groupe de citoyens décide d'établir un centre d'apprentissage alternatif dans le quartier pour les enfants de la rue qui ont abandonné l'école. Les citoyens pensent qu'un centre, équipé d'ordinateurs et de matériel d'auto apprentissage et, ce qui est tout aussi important, servant le petit déjeuner à ceux qui ont réussi à achever les plans de leçons convenus, pourrait motiver ces enfants qui ont déjà fait la preuve de leurs techniques de survie. L'intention est de les motiver à prendre en charge leur propre éducation formelle, quoique de façon non conventionnelle. Les citoyens ont besoin que le département de l'éducation de la ville officialise le programme, qu'il mette à contribution les hommes d'affaires pour équiper le centre, et que l'idée soit suffisamment appropriée par les enfants de la rue pour en faire une expérience viable. Pour planifier leur voie d'action, ce petit groupe de citoyens visionnaires a monté une équipe d'acteurs, comprenant des représentants des intérêts que nous venons juste de mentionner, qui participera à un processus de prise de décisions pour transformer cette vision en réalité.

Impliquer les planificateurs

Le processus de planification participative se termine parfois lorsque les recommandations sont remises au maire ou à quelque autre acteur principal de la communauté. Cette personne à son tour passe le plan à une agence de mise en œuvre qui, espérons-le, va le mettre en œuvre. Par conséquent, ceux qui étaient impliqués dans le processus de planification participative ainsi que les autres acteurs se retirent de leur service temporaire en tant qu'assistants. Dans beaucoup de cas, ce sont des actions appropriées. La participation des citoyens peut être surfaite. Certains gouvernements locaux profondément engagés à impliquer les citoyens dans le passé, ont tempéré leur enthousiasme ces dernières années pour de nombreuses raisons. La gestion de la participation peut prendre beaucoup de temps, et elle enlève souvent la responsabilité aux autorités publiques qui ont l'autorité d'agir pour la communauté, c'est-à-dire les autorités élues.

Examinons certaines manières dont le processus de planification participative peut effectuer un rôle actif et productif au cours de la mise en œuvre. D'abord, certains de ceux qui sont impliqués pourraient devenir un comité consultatif pour ceux qui sont chargés de la mise en œuvre. Ceci est particulièrement utile si l'équipe de mise en œuvre vient de différents secteurs de la communauté.

Deuxièmement, il peut exister un rôle de facilitation qui pourrait être effectué par une ou plusieurs personnes de l'équipe de planification. Par exemple, parce qu'ils sont familiers du projet, ces membres de l'équipe pourraient fournir le soutien et l'encouragement ou aider les individus qui peuvent représenter différents points de vue ou intérêts acquis à travailler ensemble de manière plus efficace. Le processus de groupe et les techniques de résolution de problème que l'équipe de planification a apprises du facilitateur, passeront, espérons-le, à d'autres à mesure que la communauté bâtit sa capacité à résoudre de plus en plus de questions et de préoccupations en utilisant ses propres ressources.

Un autre rôle logique pour l'équipe de planification au cours de la mise en œuvre, est de fournir les services du contrôle et de l'évaluation. Le projet ou le programme est-il sur la voie ? Réalise-t-il les résultats voulus ? Son impact sur le gouvernement local et la communauté peut-il être durable ? Mais, nous passons rapidement à la prochaine étape.

Mesurer et partager la réussite

Il existe quelques questions de fond clés dans le grand livre des comptes de la planification participative :

1. Le processus de planification participative a-t-il amélioré la gouvernance de la communauté, par exemple, avec plus d'ouverture, une responsabilité accrue, et une plus grande implication des citoyens dans la prise des décisions et la résolution des problèmes ?
2. Découlera-t-il de l'engagement des citoyens à travers la planification participative des améliorations positives, mesurables et durables pour la communauté ?
3. Le processus a-t-il ajouté au capital social de la communauté?

Si les réponses aux deux premières questions sont problématiques de quelque façon, le processus de planification participative n'a pas répondu aux attentes. La réponse à la troisième question sera nécessairement reléguée aux philosophes et théoriciens politiques. Néanmoins, c'est une question qui mérite d'être posée encore et encore alors que nous faisons des efforts pour bâtir une société civile durable.

Mesurer la réussite accomplie dans la première instance, la gouvernance améliorée, est évidemment plus accessible que de quantifier l'augmentation du capital social. Néanmoins, c'est encore difficile pour la plupart des normes. Déterminer l'impact des programmes et projets livrés en tant que résultats du processus de planification participative sera une tâche plus facile. A ce niveau de la réalité, ce que nous avons à dire sur l'évaluation doit être utile pour répondre aux deux autres.

Premièrement, il est important de réaliser que bien évaluer l'impact de n'importe quel programme ou service dépendra de la bonne définition du problème ou de l'opportunité et de la bonne rédaction de vos déclarations de but et d'objectif au début de ce long processus de planification. Si vous n'avez pas été clair et concis sur ces détails, alors déterminer l'impact sera presque impossible. Donc, la tâche de l'évaluation de l'impact commence avec le premier "bonjour" et a besoin de faire partie des attentes à la fois du facilitateur et du client.

Deuxièmement, l'évaluation des résultats des projets et programmes, une autre manière de dire l'*évaluation d'impact*, dépend aussi des efforts de l'équipe de planification pour surveiller le processus de planification conduisant à l'intervention proposée. Dans tous les efforts de l'équipe, les questions suivantes sont de celles qu'il est nécessaire de poser :

- Cette activité planifiée réalisera-t-elle les objectifs établis antérieurement ?
- Serons-nous en mesure de déterminer, dans un quelconque avenir, si le programme ou le service planifié a eu l'impact ou les résultats désirés ?
- La définition du problème ou de l'opportunité a-t-elle changé par rapport à nos efforts de planification ? Si oui, avons-nous besoin de modifier nos objectifs et les résultats que l'on en attend ?
- Avons-nous eu suffisamment de contact avec le client pour être assurés de leur engagement à accomplir les résultats voulus ?

Critères d'évaluation de l'impact

Examinons les critères et les questions qui les accompagnent quand on mène à bien une évaluation d'impact au sein de(s) organisation(s) de mise en œuvre et de la communauté sur laquelle le service ou le programme veut avoir un impact. Certaines de ces questions se préoccupent de savoir si le programme ou le service a été mis en œuvre comme planifié, c'est-à-dire si l'agence de mise en œuvre mène à bien le plan comme voulu? D'autres sont plus préoccupées par l'évaluation du résultat ou de l'impact du service ou programme mis en œuvre.

Les équipes de planification et ceux qui sont chargés de la mise en œuvre confondent souvent les termes de résultat et de produit. Les produits sont des indicateurs mesurables de progrès en direction de l'accomplissement d'objectifs. Les résultats sont les résultats planifiés et parfois non planifiés de l'intervention. Voici certains indicateurs pour servir de base de mesure.

La compétence :

- Le plan d'action était-il suffisant pour accomplir les objectifs ?
- Les objectifs étaient-ils adéquats pour résoudre le problème ou tirer parti de l'opportunité ?
- Les ressources disponibles étaient-elles suffisantes pour mener à bien le plan d'action ?
- Les résultats peuvent-ils être durables?

L'effectivité:

- Le plan d'action a-t-il été mis en œuvre ?
- Les buts et objectifs ont-ils été réalisés comme planifié ?

L'efficacité:

- Aurait-on pu utiliser différemment les ressources et les substituer pour produire plus de résultats dans l'enveloppe des coûts estimés ou les mêmes résultats avec moins de dépenses ?
- Quelle a été la cherté du plan d'action comparée aux avantages qui en ont découlé ?
- Un plan alternatif aurait-il produit les mêmes résultats à un coût inférieur ?
- Les ressources ont-elles été gérées de la manière la plus efficiente pour réaliser les objectifs ?

Les conséquences:

- Les résultats envisagés par l'effort planifié ont-ils été réalisés ? C'est une question légèrement différente de celle concernant les objectifs.
- Quels ont été les avantages généraux pour les bénéficiaires de l'effort planifié ?
- Quel est le passif contracté par l'effort mis en œuvre?
- Quelles ont été les conséquences non anticipées qui ont résulté des actions planifiées ?
- Si la durabilité était un critère de réussite, sera-t-elle réalisée ?

L'évaluation doit être un processus en cours dans l'étape de planification des interventions et plus qu'une évaluation des progrès en direction de l'accomplissement des tâches assignées. Elle doit inclure une évaluation du bon fonctionnement de l'équipe. L'évaluation est aussi le moment où l'on jette un regard rétrospectif pour voir si nous avons fait ce que nous avons dit que nous allions faire et déterminer à quel point nous l'avons bien fait. L'évaluation de l'impact que n'importe quel programme ou service a dans la communauté ou sur la vie des citoyens peut avoir à attendre longtemps après l'achèvement du plan d'action. Etant donné l'importance de ce genre d'enquêtes à long terme, les planificateurs participatifs ont également besoin d'être anticipatifs. Autrement, l'accumulation du capital social découlant de leurs actions peut ne jamais être connu. Tout est question d'héritage.

Moment de réflexion

Nous avons défini plusieurs points clés à examiner dans la mise en œuvre des plans. Retournez en arrière et révisez-les brièvement, en pensant à votre propre expérience à cette étape de la prise de décision et de la résolution de problème. Lequel de ces points paraissait le plus problématique à l'époque ? Q'auriez-vous pu faire de manière différente ?

Progresser

Ceci conclut le voyage pour ceux qui sont ou veulent s'engager dans la planification participative au niveau de la gouvernance locale et de l'implication communautaire. Le but a été de fournir une occasion d'apprendre comment mettre en œuvre un processus de planification participative soit dans une perspective stratégique, soit dans une perspective qui est orientée vers l'action. L'auditoire ciblé pour ce matériel couvre les organisations civiques comme les organisations non gouvernementales, les organisations à base communautaire, les citoyens et les gouvernements locaux sans favoritisme.. En d'autres termes, nous pensons que l'application de ces concepts et stratégies peut être initiée à partir de n'importe quel coin de la communauté.

En guise de note finale, nous voulons commenter encore une fois l'importance tant de la planification stratégique que d'action comme instruments pour renforcer la capacité de l'administration locale et de la communauté à s'engager dans le développement durable. Tandis que le centre d'intérêt de la planification stratégique est plus général et à long terme, et que la planification d'action est plus immédiate et ciblée, les phases et les étapes que nous avons définies sont apparentées à toutes deux. Les deux processus, pour être efficaces, doivent inclure les activités suivantes :

- Une attention vigilante aux problèmes et opportunités communautaires, l'affûtement des techniques de prise de conscience et de visionnaire par toutes les autorités publiques et les citoyens.
- L'utilisation d'un ou plusieurs facilitateurs extérieurs qui ont un engagement à former d'autres membres de la communauté à faciliter les futurs efforts de planification participative. C'est ce qu'on appelle le renforcement de capacité ou, plus grossièrement « travailler à se rendre inutiles à l'avenir ».
- Le processus de contrat à principes entre autorités publiques et citoyens, facilitateurs et clients, et tous les autres qui s'engagent dans la planification participative. Ceci est également connu comme *bâtir des partenariats productifs*.
- L'analyse d'acteurs à différentes étapes du processus de planification, en tant que besoin de plus grandes implications et collaboration, est découverte et redécouverte.
- La collecte et l'analyse rigoureuses des données, quoique le centre d'intérêt et l'échelle de ces tâches seront différents selon que l'intention de planification est stratégique ou tactique.
- Planifier des voies d'action tout en réalisant que le montant de détails requis et les perspectives de temps seront différentes selon que la planification est stratégique ou qu'il s'agit de planification d'action plus immédiate.
- L'attention aux questions d'impact et de conséquences, par exemple, les planificateurs stratégiques prenant une perspective à long terme tandis que l'équipe de planification d'action évaluerait l'impact et les conséquences à court et moyen termes.
- L'engagement vigoureux, cohérent, participatif et en profondeur des dirigeants citoyen et civique, couplé avec l'engagement de l'administration locale et des ressources.
- Des éléments de joie, d'excitation, de dur labeur, de frustration et d'accomplissement individuels à travailler ensemble pour contribuer à la qualité de vie pour ceux qui sont et ceux qui seront.

Points clés

- La réussite de la mise en oeuvre est grandement favorisée par le fait de :
 - Prendre les personnes qu'il faut à bord
 - Avoir les ressources disponibles
 - Etendre la fenêtre de Johari de la communication
 - S'organiser autour des besoins, pas de la tradition
 - Mettre le doigt dans l'eau avant de plonger.
 - Tenir les planificateurs impliqués.
 - Mesurer et partager les réussites.

- Les critères pour évaluer l'impact des mises en oeuvre participatives planifiées comprennent l'*adéquation*, l'*effectivité*, l'*efficacité* et les *conséquences*.
- Les concepts et stratégies pour la planification participative peuvent être initiés dans n'importe quel coin de la communauté.

Continuez, participez et planifiez des projets méritoires et de bonnes actions

Notes

1 Bryson, John M. and Barbara Crosby. "**Leadership for the Common Good**". San Francisco: Jossey-Bass, Inc., Publishers, 1992, p. 281.