

LA PLANIFICATION LOCALE PARTICIPATIVE



Définitions



Principes



Expériences

SOMMAIRE

71 LA PLANIFICATION LOCALE PARTICIPATIVE

71 DÉFINITIONS

- 71 La planification
- 71 Quels types de planification pour le développement ?
- 73 La participation

74 PRINCIPES, FONDEMENTS ET ÉTAPES DE LA PLANIFICATION

74 4 GRANDS PRINCIPES...

75 ... ET 4 PILIERS FONDAMENTAUX

76 LES PRINCIPALES ÉTAPES DE LA PLANIFICATION LOCALE PARTICIPATIVE

- 76 L'organisation des habitants
- 77 Le diagnostic de territoire
- 79 Le choix des objectifs de développement
- 81 La programmation des actions
- 81 La rédaction du plan
- 82 La diffusion du plan
- 83 La mise en œuvre du plan
- 83 Le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre du plan

84 CE QUE NOUS APPRENNENT LES EXPÉRIENCES DE TERRAIN

- 84 En termes de mobilisation des acteurs
- 87 En termes méthodologiques



LA PLANIFICATION LOCALE PARTICIPATIVE

DÉFINITIONS

LA PLANIFICATION

Planifier c'est définir des objectifs et organiser les actions et les moyens nécessaires pour les atteindre.

Ceux qui s'engagent dans une planification le font pour amener un changement par rapport à la situation présente :

- Pour résoudre un problème,
- Pour mettre en œuvre une idée nouvelle, une initiative,
- Pour valoriser un potentiel.

QUELS TYPES DE PLANIFICATION POUR LE DÉVELOPPEMENT ?

En ce qui concerne la gestion des affaires publiques et le développement, il est fait généralement référence à trois grands types de planification : la planification globale, la planification sectorielle, la planification spatiale ou territoriale.

La planification globale

Elle vise l'orientation des politiques publiques et les grands axes de répartition des ressources de l'Etat. Elle sert à la prise de décisions stratégiques au niveau national : par exemple la lutte contre la pauvreté, l'augmentation de la croissance économique, la création d'emplois...

La planification sectorielle

Elle concerne l'action des services sectoriels. Elle propose des politiques, des programmes et des normes qui sont liés à un secteur particulier : santé, éducation, développement rural, environnement... et qui s'adressent à l'ensemble du territoire national.

Elle organise la mise en œuvre de services collectifs, s'assure de leur distribution équitable sur le territoire national et organise leur entretien et leur gestion.

La planification spatiale ou territoriale

Elle concerne un territoire donné. Elle harmonise les orientations de la planification globale et les programmes sectoriels avec les spécificités du territoire pour prendre des décisions favorisant son développement. Les spécificités du territoire sont, notamment : ses caractéristiques géographiques, sa population et ses différentes composantes, les initiatives de ses habitants, leurs problèmes spécifiques, etc.

Elle donne un cadre pour la localisation et la répartition des activités et des efforts de développement de tous les acteurs qui sont concernés par ce territoire (État, collectivités, secteur privé, société civile).

Des responsabilités à différents niveaux

Chaque type de planification implique la prise de responsabilités de la part d'acteurs différents :

- **La planification globale est du niveau national.** C'est l'État qui la réalise.

Mais les nouveaux rôles de l'État, la volonté des autres acteurs de participer aux décisions font, qu'aujourd'hui, il y a nécessité (sans pour autant que cela soit toujours réalisé) de débats nationaux au moment de l'élaboration de ces planifications.

- **La planification sectorielle est généralement réalisée par les services techniques.**

Pourtant, elle devrait aussi intégrer les autres acteurs concernés, notamment les collectivités locales, quand elles existent, et les usagers.

- **La planification spatiale se fait généralement en associant les différents acteurs du territoire :** habitants, collectivités locales, secteur privé, services techniques déconcentrés. Elle peut concerner une région, un département, un canton, une commune, un village.

C'est généralement au niveau d'un village ou d'un groupe de villages, d'une commune ou d'un groupe de communes, d'un canton qu'on parle de planification locale.

LA PARTICIPATION

La participation est un terme beaucoup utilisé (trop utilisé ?) et dont le sens est souvent brouillé :

- Certains parlent de participation quand il s'agit de donner de l'information : les responsables d'un territoire ou d'un projet informent les habitants du territoire ou les bénéficiaires du projet afin de faciliter la mise en place d'actions que ces responsables ont choisies.
- D'autres font référence plutôt à la consultation : la possibilité est offerte aux habitants, aux bénéficiaires de donner leur avis sur les actions envisagées pour qu'elles soient mieux adaptées à leurs besoins et que ceux qui sont intéressés puissent éventuellement contribuer à leur réalisation.
- Une forme plus intense de participation est la prise de décision : les décisions sont prises par les habitants, les bénéficiaires, seuls ou avec l'aide de responsables ou d'animateurs.
- Enfin, il y a la mise en œuvre : les habitants, les bénéficiaires, non seulement prennent des décisions, mais conduisent eux-mêmes tout ou partie des actions.

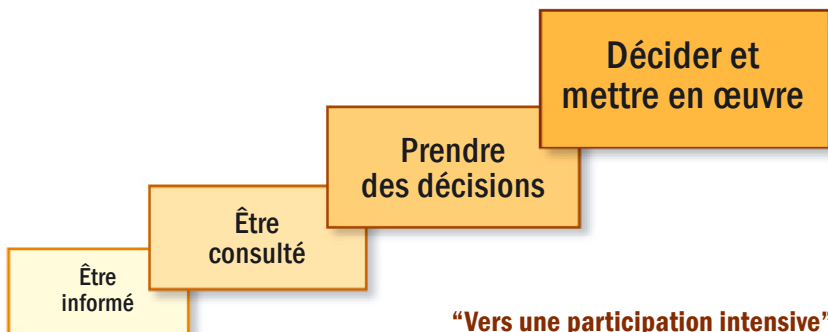
La forme la plus aboutie de participation est celle qui permet aux habitants, aux bénéficiaires de décider et de passer à l'action (y compris suivre et évaluer).

Ce type de participation est véritablement l'exercice d'un pouvoir sur leur destinée par des groupes, des communautés, des individus.



ATTENTION !!!

Il est parfois demandé aux acteurs locaux de participer à la mise en œuvre même s'ils n'ont pas participé à la décision.



PRINCIPES, FONDEMENTS ET ÉTAPES DE LA PLANIFICATION

Les méthodes de planification locale participative visent à permettre à des communautés d'acquérir et d'exercer le pouvoir d'orienter et de décider le développement du territoire sur lequel elles habitent. L'exercice de ce pouvoir se fait en collaboration avec les autres acteurs concernés par la gestion de ce territoire.

4 GRANDS PRINCIPES...

- ① **La planification locale participative n'a pas comme seule finalité l'élaboration d'un plan "gravé dans le marbre".** C'est surtout un mouvement qui va réunir et mobiliser les gens dans la durée pour réfléchir ensemble à l'avenir de leur territoire, imaginer des solutions, les mettre en œuvre, les suivre et en évaluer les résultats.
- ② **Le territoire de planification locale participative doit être pertinent.**
 - Il doit être **proche des réalités quotidiennes**, être un espace de cohésion sociale mais rassembler suffisamment de capacités et d'initiatives pour pouvoir agir.
 - Il doit être **un espace où peuvent se prendre des décisions** politiques, administratives, économiques.

Cela va donc dépendre du contexte politique, administratif, économique et social de chaque pays.

- ③ Ce sont **les représentants de la population eux-mêmes qui élaborent le plan**, en bénéficiant d'apports extérieurs quand cela est nécessaire.
- ④ Lorsque le plan est élaboré, **ceux qui ont été choisis pour le coordonner, doivent être capables de le présenter, de le défendre** auprès d'instances de décision supérieures et de négocier en interne et auprès de partenaires extérieurs la mise en place des moyens nécessaires pour le réaliser.

Lorsqu'il existe des collectivités territoriales (communes, départements, régions), ce sont généralement les élus qui sont responsables de la promotion du plan. Il n'est pas rare non plus que les collectivités créent un Comité de développement associant d'autres acteurs locaux qui les aident à réaliser cette tâche.

... ET 4 PILIERS FONDAMENTAUX

- 1 **Un engagement collectif dans la durée.** C'est souvent la volonté d'un groupe d'individus - élus locaux quand ils existent, mais aussi membres d'associations par exemple - qui amène une part importante de la communauté à se rassembler et à s'impliquer dans l'amélioration de sa situation. Cette implication suppose un engagement dans la durée et des formes d'organisation qui le permettent. Les formes d'organisation doivent favoriser l'expression des différents points de vue et des différents talents pour réfléchir et agir dans le temps.
- 2 **Des constats partagés.** C'est l'analyse commune de la situation du territoire qui permet de dépasser progressivement les seuls intérêts individuels ou de groupes spécifiques et amène à une vision partagée des atouts et des contraintes de ce territoire. Il s'agit de prendre en compte les différents points de vue, mettre en évidence les éléments de cohérence et de divergence et rechercher un consensus sur les points les plus importants.
- 3 **Un horizon.** Ce sont les changements que veut apporter la communauté, l'avenir qu'elle se souhaite. Ce sont les objectifs à moyen et à long terme.
- 4 **Un chemin.** Ce sont les actions que la communauté veut voir réaliser pour atteindre l'horizon souhaité. Il comprend la mobilisation des moyens (humains, matériels, financiers) qu'il faut rechercher en interne ou à l'extérieur.

LES PRINCIPALES ÉTAPES DE LA PLANIFICATION LOCALE PARTICIPATIVE

En fonction de l'organisation géographique, sociale, politique des territoires, des intervenants qui accompagnent la démarche, des moyens disponibles, le nombre d'étapes pour mener une planification locale participative varie. Cependant, il est couramment admis que les grandes étapes suivantes structurent la démarche :

- L'organisation des habitants pour élaborer le plan ("l'engagement collectif dans la durée").
- La réalisation du diagnostic ("les constats").
- Le choix des objectifs ("l'horizon").
- Le choix des actions et la détermination des ressources nécessaires pour les mener ("le chemin").
- La rédaction du plan.
- L'information sur le contenu du plan.
- La mise en œuvre du plan.
- Son suivi et son évaluation.

L'ORGANISATION DES HABITANTS

L'organisation des acteurs d'un territoire est un point essentiel de la démarche de planification locale. Sans une organisation claire et transparente pour tous les acteurs concernés, non seulement il y aura perte de temps et les résultats seront mitigés, mais surtout le plan élaboré risque d'être rejeté par la population, qui ne reconnaîtra pas comme légitimes les personnes qui l'auront élaboré, ou qui n'aura pas compris la méthode d'élaboration.

Ainsi, comme nous l'avons déjà dit, la planification locale participative ne vise pas seulement à élaborer un "bon" plan susceptible d'être gravé dans le marbre et qui plaise aux structures d'appui (projets, ONG). Elle vise surtout la mise en œuvre d'une réflexion commune entre les acteurs d'un territoire, l'appropriation par ces derniers des actions de développement, le dépassement d'intérêts strictement particuliers au profit de l'intérêt commun et la mise en place d'actions profitables à tous.

Les tâches liées à la planification locale sont généralement mises en œuvre par différents types d'instances :

- des instances de diagnostic et de concertation ;
- des instances de décision ;
- des instances de mise en œuvre du plan.



ATTENTION !!!

L'origine des démarches de planification, le contexte social et politique dans lequel elles se déroulent sont tellement divers qu'il serait hasardeux de tenter de donner la recette d'une "bonne composition des instances". Il faut donc résister à la tentation de vouloir mettre en place des instances à composition identique dans tous les contextes. Il faut s'adapter aux organisations préexistantes, aux intérêts divers et parfois divergents, aux pratiques de concertation et de débats locaux sans perdre de vue que l'objectif de l'organisation mise en place est, autant que faire se peut, de ne laisser aucun des groupes de la société locale au bord de la route.

LE DIAGNOSTIC DE TERRITOIRE

Le diagnostic de territoire doit permettre de faire :

Un état des lieux du territoire

Doivent être identifiés :

- **Son espace.** Un territoire est une réalité physique : sa situation, sa topographie, ses ressources naturelles, ses infrastructures.
- **Ses hommes.** Un territoire est aussi une réalité humaine. Les hommes qui occupent le territoire de manière permanente ou temporaire y développent des pratiques et des activités qui le façonnent. Il est donc important de connaître la société locale, ses activités et son organisation. Il faut aussi comprendre les modes d'occupation et de gestion de l'espace qui sont mis en pratique par les habitants du territoire et les évolutions en cours. Doivent être repérés les questions et les enjeux particuliers à certaines parties du territoire et ceux communs au territoire tout entier.

- **Les échanges.** Le territoire est constamment en échange avec l'extérieur. Ce n'est pas une boîte étanche. Il doit être perçu comme une partie d'un territoire plus grand. Il est donc important de repérer les réseaux économiques et sociaux dans lesquels il s'inscrit.

L'analyse de la situation du territoire.

Les forces et les faiblesses du territoire en termes de développement doivent être identifiées et leurs causes analysées. Les facteurs extérieurs au territoire et qui influent positivement ou négativement sur son développement doivent également être repérés.



ATTENTION !!!

Il ne faut pas oublier que les différents acteurs d'un territoire, en fonction des activités qu'ils mènent, de leur rôle dans la société locale, de leur statut social...ont des perceptions différentes du territoire, en termes de taille, ressources, relations avec les autres territoires... Ils ont aussi une perception différente des atouts et des contraintes du territoire, connaissent des problèmes spécifiques et ont des explications propres quant à leurs causes.

L'objet du diagnostic participatif est de permettre l'expression des différentes perceptions. Il vise à ce que chaque type d'acteur reconnaisse que ces perceptions existent, et pourquoi.

Les habitants connaissent tout ou partie de leur territoire, ils ont des explications pertinentes quant aux problèmes qui s'y expriment. Mais ils ne savent pas tout, ils ne possèdent pas à eux-seuls la vérité. Ils ont parfois besoin d'informations, de connaissances qu'ils ne maîtrisent pas pour mieux appréhender la situation et renforcer leur analyse.

Ainsi, le diagnostic participatif, au bout du compte, c'est :

- obtenir **une vision partagée de ce qu'est le territoire** en n'omettant, autant que possible, l'avis de personne ;
- **définir les problèmes prioritaires et se mettre d'accord sur les causes** de ceux-ci ;
- **repérer également les initiatives ou les potentiels les plus intéressants** pour le développement du territoire.

C'est à partir de ces éléments que l'on pourra définir des objectifs réalistes et les actions et moyens pour les atteindre.

Pour cela, il faut :

- **Collecter de l'information** ;
- **Analyser ensemble cette information** (en faisant appel si nécessaire à des compétences externes) ;
- **Débattre pour tirer des conclusions concertées** : problèmes à traiter, initiatives ou potentiels à valoriser, menaces à contrer, opportunités à saisir.



ATTENTION !!!

Le diagnostic n'est donc pas qu'une collecte d'informations visant à décrire un territoire. Il s'agit bien d'une analyse qui doit permettre d'identifier et d'expliquer les problèmes et les atouts d'un territoire pour définir des objectifs et agir.

LE CHOIX DES OBJECTIFS DE DÉVELOPPEMENT

À partir de quels éléments ?

Le choix des objectifs de développement se fait à partir du débat sur les atouts et contraintes du territoire et en lien avec les autres niveaux de planification (des niveaux plus larges, par exemple régional, national mais aussi plus restreints, le niveau villageois par exemple). Elle doit avoir les éléments pour distinguer ce qui peut-être décidé et exécuté au niveau du territoire ou à d'autres niveaux (niveau village, niveau régional, niveau national).

Les grands principes

Le choix des objectifs doit être basé sur 4 grands principes :

① **Appropriation par les acteurs locaux**

La participation de la population du territoire et de ses organisations doit être la plus large possible pour que le plan soit approprié.



ATTENTION !!!

Pour que des objectifs soient définis en toute transparence, il faut que le diagnostic de territoire ait été restitué au niveau des communautés de base et que le temps nécessaire leur ait été laissé pour qu'elles y réfléchissent.

② Équilibre

On doit veiller à ce que les objectifs prennent en compte, en fonction du diagnostic, les grands domaines du développement : économie (agriculture, élevage, commerce, artisanat...), ressources naturelles, santé, éducation, culture et à ce qu'ils n'oublient pas les différents acteurs, ni les différentes zones du territoire.



ATTENTION !!!

La représentativité des différents acteurs dans les comités ou assemblées est déterminante. Par exemple, si les enseignants sont majoritaires, il est possible qu'il en résulte une forte orientation du plan vers ce domaine.

③ Cohérence

Le choix des objectifs doit prendre en compte les planifications existantes. Le choix des actions doit respecter les normes techniques en vigueur.

④ Réalisme

Les objectifs doivent pouvoir être atteints dans la durée impartie au plan. L'identification et la priorisation des actions de développement doivent prendre en compte les capacités de financement et d'organisation des acteurs du territoire.

En alimentant la réflexion sur l'importance des problèmes, le nombre et le type de personnes qui les ressentent, les éléments techniques, les planifications déjà existantes, la communauté sera amenée à choisir les objectifs pour la durée du plan.

Les objectifs vont devenir les orientations du plan de développement.



ATTENTION !!!

Par souci de réalisme, le nombre d'objectifs doit être limité.

LA PROGRAMMATION DES ACTIONS

Il s'agit de retenir, parmi la quantité d'actions possibles, celles qui, au regard de leur correspondance aux orientations de développement, et de l'acuité du problème dans tel ou tel village, seront les plus pertinentes à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs sur la durée du plan, et qui seront les plus probablement réalisables. Elles peuvent concerner aussi bien le renforcement des capacités des acteurs locaux, leur organisation ou la mise en place d'équipements et d'infrastructures. Il est préférable de réaliser ce choix en assemblée au niveau du territoire.

Des personnes ressources doivent être présentes pour pouvoir fournir les informations techniques (normes imposées par l'Etat, par exemple) ou financières (coûts de réalisation des équipements et de leur entretien...) nécessaires.

LA RÉDACTION DU PLAN

Les analyses qui ont été conduites et les décisions qui ont été prises doivent être consignées dans un document. Ce document est à la fois la mémoire de la dynamique qui a été mise en œuvre et un guide pour la conduite des actions. Tous les acteurs concernés pourront s'y référer pour vérifier que ce qui a été décidé collectivement est bien réalisé par ceux qui en ont été chargés. Par ailleurs, le plan servira pour négocier les moyens à mobiliser en interne du territoire et les appuis extérieurs.

Le comité de rédaction

L'écriture du plan est généralement confiée à un comité de rédaction constitué de représentants des acteurs locaux maîtrisant bien l'écriture, appuyés par des ressources extérieures familières de ce genre d'exercice.

Le contenu

De manière générale, le contenu d'un plan de développement local est le suivant :

- **Une brève description du territoire** tel qu'il est vu par la communauté (son histoire, sa population, ses activités économiques, ses

ressources naturelles...) illustrée par une carte simple facilement compréhensible.

- **Une présentation des problèmes et des atouts actuels** mis en évidence lors des concertations et échanges, illustrée par une ou plusieurs cartes thématiques.
- **Une présentation de la vision commune du territoire** pour les prochaines années : les grands objectifs de développement.
- **Des propositions d'actions concrètes** pour développer le territoire.
- **Une évaluation des coûts** de ces projets.

Les langues utilisées

Les plans de développement local sont le plus souvent rédigés dans la langue officielle du pays pour pouvoir être aisément communiqués à l'extérieur du territoire, auprès de l'Administration ou des partenaires. Cependant, il est souhaitable, si l'alphabétisation en langues locales existe, de rédiger un résumé du plan dans les langues parlées par les habitants du territoire.

Éviter le jargon

Dans tous les cas, le plan de développement local doit être écrit en langage simple pour être facilement accessible à des lecteurs peu familiarisés avec un vocabulaire compliqué ou technique.

Il ne doit pas non plus être trop volumineux, de façon à pouvoir être multiplié à moindre coût et facilement traduisible en langues locales.

LA DIFFUSION DU PLAN

Le plan doit être diffusé largement auprès des habitants du territoire. Si ce n'est le document tout entier, un résumé de celui-ci doit être remis au plus grand nombre possible d'acteurs ayant participé à son élaboration, en direct ou via leurs représentants : les collectivités locales si elles existent, les membres des instances de planification, les chefs traditionnels, les associations et organisations locales, les services techniques et les autorités déconcentrées.

Par ailleurs, une fois la rédaction du plan terminée, il est important d'**organiser des réunions de restitution du plan au sein des différentes communautés** constituant le territoire. Ces séances d'information doivent permettre de faire prendre connaissance aux diffé-

rents acteurs des orientations qui ont été définies et des actions qui ont été retenues.

L'utilisation des médias, comme la radio par exemple, **ne doit pas être négligée** pour diffuser l'information.

LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN

Mettre en œuvre le plan, c'est réaliser les actions qui y sont inscrites. Cela signifie qu'il faut mobiliser des moyens humains et financiers.

Pour que la mise en œuvre soit cohérente, il est nécessaire qu'il y ait une instance responsable du pilotage de celle-ci. Elle est chargée de rechercher les moyens et les appuis extérieurs pour compléter les ressources internes. Elle peut aussi faire le lien entre ses appuis extérieurs et les porteurs d'initiatives locaux.

Lorsque des collectivités locales existent, celles-ci peuvent avoir un rôle déterminant dans cette coordination. Mais pour garantir le maintien de la dynamique locale engagée et fédérer toutes les initiatives et les ressources, elles ont intérêt à s'adjoindre des représentants des autres acteurs locaux au sein d'une instance de développement local qui fera le pont entre les collectivités et la population et assurer ainsi la circulation de l'information et la transparence.

LE SUIVI ET L'ÉVALUATION DE LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN

La planification locale est une démarche qui se construit progressivement dans le temps. L'élaboration d'un premier plan de développement n'est pas une fin en soi. Elle ne fait qu'ouvrir la porte à de nouvelles étapes qui, régulièrement, vont conduire les communautés à évaluer le chemin parcouru par rapport à l'horizon fixé. Au vu des résultats qu'elles auront atteints, elles pourront se ré-interroger sur les grands objectifs du plan (l'horizon).

Pour que la transparence, l'engagement et la participation des différents acteurs locaux perdurent, il faut :

- Qu'ils soient régulièrement informés de l'avancée du plan ;
- Que les comités de développement au niveau du territoire qui sont chargés de piloter la mise en œuvre du plan disposent des informations nécessaires pour le faire ;

- Que les membres des communautés puissent, à certains moments, donner leur avis sur l'atteinte des objectifs du plan, son utilité et sur les réorientations éventuelles à lui apporter ;
- Il faut aussi qu'ils puissent juger de l'efficacité des instances qu'ils ont mises en place pour le pilotage et la réalisation du plan (Comité de développement par exemple) ;
- Enfin, il faut que les autres niveaux de planification et leurs instances de suivi soient informés pour qu'il y ait une bonne cohérence entre les différentes planifications.

C'est pourquoi il faut mettre en place un système de suivi évaluation du plan qui, en collectant et en analysant régulièrement l'information sur l'avancée du plan et sur les effets que sa mise en œuvre aura provoqués, permettra de prendre les dispositions nécessaires pour redresser la situation et construire, le moment venu, un nouveau plan en connaissance de cause.



CE QUE NOUS APPRENNENT LES EXPÉRIENCES DE TERRAIN

EN TERMES DE MOBILISATION DES ACTEURS

Les expériences conduites au Tchad mais aussi dans d'autres pays aux problématiques de développement proches comme le Mali, le Burkina Faso et le Niger nous amènent à tirer un certain nombre de leçons et de recommandations concernant la planification locale participative.

Une démarche qui emporte l'adhésion des habitants

La démarche de planification participative remporte généralement l'adhésion des habitants des territoires concernés. Les principales raisons évoquées ont trait :

- à la possibilité, souvent attendue depuis longtemps, de donner son avis et de décider sur des sujets qui les intéressent directement ;
- au renforcement de leurs capacités et de leurs connaissances, notamment en matière de diagnostic et d'animation locale ;

- à l'opportunité, somme toute peu fréquente, de rencontrer et de débattre avec d'autres habitants et de mieux comprendre leurs difficultés et leurs besoins ;
- à la gestion et la prévention des conflits entre groupes ou communautés aux intérêts parfois différents, voire contradictoires ;
- au rétablissement ou au renforcement du lien social.

Dans les cas où la planification locale intervient après la mise en place de collectivités territoriales, la démarche de planification locale est reconnue comme étant un outil essentiel dans l'appropriation par les habitants du territoire de la collectivité que, souvent, ils appréhendaient de manière très imparfaite.

La représentativité des instances

Il faut que les habitants se soient accordés sur les objectifs politiques et techniques poursuivis par la planification locale et qu'ils aient compris la nature des tâches nécessaires à réaliser avant de s'organiser. Si cela n'a pas été le cas, le choix des types d'instances et des personnes qui les composent risque de n'être pas adapté et de compromettre ainsi l'élaboration puis la réalisation du plan. Il n'est pas rare, en effet, que pour répondre aux critères de choix des personnes (souvent, entre autres, la capacité d'écrire le Français par exemple) exigés par les organisations d'appui (projets et ONG) pour remplir certaines tâches, les personnes choisies n'ont en fait que très peu de représentativité et d'influence dans le milieu et s'avèrent peu "porteuses" de la démarche de planification. Il arrive aussi qu'elles se soient engagées sans connaître l'importance de leur rôle, la manière de l'assumer, ni le temps à y consacrer.

Le problème de l'indemnisation par la communauté du temps consacré par certaines personnes aux tâches de planification et de mise en œuvre du plan ne doit pas être sous-estimé. Le bénévolat, dans bien des cas, s'avère une solution limitée.

La participation des femmes et des groupes marginalisés

De manière générale, les femmes sont sous-représentées dans les instances de planification. Elles sont souvent consultées à la marge et relativement peu présentes dans les instances de décision et de mise en œuvre. Par ailleurs, le "groupe femmes" est très hétérogène. La position des femmes est très différente si, par exemple, elles sont pauvres ou aisées, agricultrices ou commerçantes, jeunes ou âgées. Ces diffé-

rentes catégories n'auront pas les mêmes attentes, les mêmes capacités, les mêmes marges de manœuvre.

Cette question de la participation des différents groupes de femmes est à prendre en considération dès la phase d'organisation et ne doit pas être négligée. Il n'y a pas, malheureusement, de solution idéale. Les solutions varient selon le contexte socio-culturel de chaque territoire. Dans certains cas, fixer des quotas de femmes dans les instances peut être utile à condition de donner le temps nécessaire aux femmes pour se choisir selon des critères explicites. Il faut dans tous les cas, éviter la présence de "femmes alibi" choisies par les autorités, pour faire plaisir aux animateurs de la planification ou au bailleur de fonds, qui n'auront que peu de représentativité et peu de droit à la parole.

Le plus souvent, on constate que la prise en compte des catégories sociales marginalisées est insuffisante. Les pauvres, les sans-terres, les transhumants, etc., participent peu aux décisions, ne sont parfois tout simplement pas consultés. Les raisons données sont le plus souvent le manque de temps et la difficulté d'impliquer des populations discrètes et peu revendicatrices, mais cette réalité reflète aussi la prise de pouvoir sur le processus par des groupes sociaux dominants. L'organisation mise en place au démarrage de la démarche doit être conçue afin de donner voix au chapitre à ceux qui ne l'ont, trop souvent, jamais.

Les diverses compréhensions des objectifs de la planification

Elaborer une planification locale est souvent une exigence des partenaires d'appui au développement avant la mise en place d'investissements. Ainsi, il ne faut pas nier que beaucoup de planifications sont réalisées "pour capter" l'argent du partenaire. Le plan devient le "plan du projet X" ou celui de "l'ONG Y". Il n'est pas rare que deux partenaires travaillant dans la même région exigent l'élaboration de deux plans différents.

Il n'est pas rare non plus que les instances locales ne fassent pas allusion aux plans déjà existants lorsqu'un partenaire leur rend visite, de façon à préserver toutes leurs chances de bien correspondre aux objectifs de ce dernier, à travers l'élaboration d'un plan spécifiquement adapté. Il y a alors confusion dans les objectifs de la planification locale. Celle-ci est censée définir les orientations de développement qu'un territoire se donne et que ses acteurs sont prêts à défendre. Les actions qui en résultent sont modulables, négociables avec différents partenaires à condition que les orientations soient respectées.

Cette dérive est d'autant plus grande quand il n'existe pas de structure clairement identifiée de mise en œuvre du plan et de système de suivi. C'est aussi le cas lorsque la cohésion interne ou la légitimité de la structure en charge de l'exécution du plan est insuffisante.

L'articulation entre les différents types de planification

Idéalement les différents types de planification, globale, sectorielle et locale sont articulés entre eux. Dans la réalité, il y a souvent malheureusement beaucoup de problèmes de cohérence entre les planifications spatiales (surtout de niveaux départemental et local) et les planifications sectorielles. Les acteurs qui les élaborent se concertent peu, communiquent peu, et sont parfois animés par des intérêts différents.

Souvent les services techniques déconcentrés ne sont pas au courant des planifications globales ou même sectorielles. Les partenaires en appui au développement qui soutiennent financièrement et techniquement ces processus ne sont pas toujours cohérents dans leurs objectifs et appuient quelquefois la mise en œuvre de planifications contradictoires.

EN TERMES MÉTHODOLOGIQUES

Le tentation de réduire le plan du territoire à la somme des plans des territoires de niveaux inférieurs

Ce n'est pas la somme des planifications cantonales qui constitue une planification départementale, ni la somme des planifications départementales une planification régionale. Très souvent la tentation est de faire du plan d'un territoire la somme des plans des territoires des niveaux inférieurs. Pourtant si la démarche suppose, par exemple dans le cas d'une planification cantonale, de prendre en compte les attentes et les priorités des villages qui composent le canton, elle suppose aussi de prendre en compte les priorités qui auront été définies au regard de l'analyse de l'ensemble du territoire cantonal. Ainsi, il y a des parties du canton qui sont plus ou moins affectées par tel ou tel problème et les priorités qui seront établies au niveau du territoire cantonal devront les considérer.

Exemple

A titre illustratif, si en faisant la somme des besoins en puits des différents villages du canton, on arrive à un chiffre de 100, on ne peut décider tout simplement que l'on réalisera dans le cadre du

plan cantonal sur 3 ans ces 100 puits ou que faute de moyens on divisera le total par deux. Il s'agit de définir, au niveau du canton, les zones où le besoin est le plus crucial et de se concentrer sur la satisfaction de ces besoins prioritaires.

Faute de prise en compte de ce principe, les assemblées de territoire qui décident des objectifs du plan et des actions prioritaires se réduisent à une bataille entre villages pour faire "passer" leurs projets à tout prix.

Par ailleurs, lorsque des collectivités territoriales existent, il faut tenir compte des compétences de ces collectivités. Une commune n'a pas les mêmes compétences qu'un département par exemple. Ainsi, c'est au niveau communal que sera décidée la mise en œuvre des écoles primaires, alors qu'au niveau départemental, il s'agira des écoles secondaires.

La difficile identification des actions prioritaires

L'identification des actions prioritaires doit tenir compte des contraintes imposées par le contexte. Parmi celles-ci, les plus souvent rencontrées concernent :

- La difficulté pour les acteurs locaux, étant donné les aléas, de se projeter concrètement sur la durée du plan (3 ans, 5 ans) ;
- Le manque d'informations disponibles sur les bailleurs potentiels et leurs procédures ;
- La nécessité pour les acteurs locaux de se concerter suffisamment pour évaluer les enjeux de la mise en œuvre de tel ou tel investissement et leurs capacités organisationnelles et financières.

Il sera donc souvent nécessaire, après une première étape de choix d'actions prioritaires, de confronter ce choix aux réalités de ceux qui portent l'action : Ont-ils la capacité financière requise ? Sont-ils tous d'accord ? Leurs capacités organisationnelles sont-elles suffisantes ? L'action est-elle vraiment urgente ?

Le rôle des animateurs extérieurs

La démarche de planification locale est très souvent appuyée par des animateurs extérieurs au territoire. Spécialistes de l'animation, formés aux méthodes de diagnostics et à la démarche de planification, ils accompagnent les acteurs locaux dans la mise en place de leurs organisations, la réalisation des diagnostics, l'animation des assemblées, la rédaction du plan.

Les différentes expériences montrent que leur rôle est très délicat. Ils doivent accompagner et non décider, impulser mais ne pas brusquer, recueillir et traiter de l'information mais aussi savoir en donner. Ils doivent être capables de respecter les instances locales mais aussi de les orienter quand elles font fausse route.

La formation de ces animateurs est indispensable. Etre efficace dans l'animation de groupes ne suffit pas, il faut qu'ils soient imprégnés des objectifs de la démarche et bien conscients des limites de leurs rôles.

La durée d'élaboration d'un plan de développement local

La question de la durée d'élaboration d'un plan, de l'organisation des populations jusqu'à sa mise en œuvre est difficile. En effet, la démarche doit être suffisamment étendue dans le temps pour permettre aux habitants de choisir les formes d'organisation adéquates, de définir clairement et partager les objectifs de la démarche, de se concerter régulièrement, d'effectuer la restitution des informations, etc. Mais la mise en œuvre de la démarche doit être suffisamment limitée dans le temps pour que puissent se maintenir l'enthousiasme et les dynamiques engendrées. Une durée trop longue entraîne essoufflement et désintérêt. L'équilibre est donc parfois peu aisé à trouver.

On considère généralement qu'une première planification locale à l'échelle d'un canton ou d'une commune nécessite de 8 à 10 mois. Cependant, pour définir la durée moyenne qui sera accordée à la démarche, il faut prendre en compte l'étendue du territoire concerné, sa complexité du point de vue politique et social, l'existence ou non de conflits entre les communautés, l'accessibilité des différentes parties du territoire, la motivation des habitants. Il n'y a donc pas de durée idéale, une estimation de celle-ci devra être faite au cas par cas avec les acteurs locaux dès le démarrage de la démarche.

Un suivi-évaluation souvent insuffisant

De manière générale, le suivi-évaluation de la mise en œuvre du plan est souvent négligé. Une fois le plan réalisé, les moyens et les organisations à même d'informer régulièrement les habitants du territoire de la mise en œuvre des actions choisies et de faire de manière transparente les ajustements nécessaires (moyens, choix des actions prioritaires, organisation de la mise en œuvre) sont trop rarement mis en place. Manquant d'informations, les acteurs locaux se désintéressent des objectifs du plan et en concluent que la démarche de planification n'était qu'un exercice, certes intéressant, mais vain.

Lorsque des collectivités territoriales existent, ce sont généralement elles qui sont chargées d'informer régulièrement les habitants sur l'avancée du plan. Elles sont cependant trop souvent dépourvues des moyens et outils adéquats pour réaliser ce suivi et diffuser l'information correctement. Un enjeu fort de l'appui à la décentralisation et au développement local est, d'une part, de convaincre les élus de l'importance du fait de rendre compte aux habitants et, d'autre part, de définir avec eux les outils qui leur permettraient de le faire de manière efficace et adaptée à leurs ressources.

