



وكالة إنعاش
وتنمية الشمال
Agence pour la Promotion
et le Développement du Nord



Direction Générale
des Collectivités Locales



Programme d'appui et d'accompagnement
à l'élaboration des Plans Communaux de
Développement (PCD)

Ateliers de planification stratégique communale

Guide méthodologique n° 4

2010

Programme d'appui et d'accompagnement
à la réalisation des Plans Communaux de
Développement (PCD)

Ateliers de planification stratégique communale

Guide méthodologique n° 4

2010

DGCL

Avenue Mohammed V, quartier des ministères
10000 Rabat • Maroc
Tél.: 05 37 37 76 42

APDN

33, angle avenue Annakhil et Mehdi ben Barka, Hay Riad, Rabat
B.P. 6471, 10101 Rabat-Instituts • Maroc
Tél.: 05 37 56 59 02 / 17 • Fax: 05 37 56 59 08
www.apdn.ma

Association TARGA

B.P. 6284, Madinat Al Irfane
10101 Rabat, Maroc
Tél.: 05 37 68 17 05 / 05 37 27 38 40
Fax: 05 37 77 58 01
www.targa-aide.org

Copyright Targa – Tous droits réservés

Maquette et mise en pages *Babel com*

TABLE DES MATIÈRES

Table des illustrations	4
Liste des abréviations	5
Introduction	7
Partie I. L'approche de la planification stratégique	8
A. Contexte	8
B. Fondements de la planification stratégique communale	8
Partie II. Réaliser un Plan Communal de Développement : démarche méthodologique	14
A. Réflexion sur les questions de fond	14
B. Analyse stratégique	16
C. Formulation de la stratégie	19
D. Programmation	21
Annexes	25
Annexe 1 : Fiche technique n° 1 : Aide-mémoire des ateliers	26
Annexe 2 : Fiche technique n° 2 : Atelier de pré-planification	27
Annexe 3 : Fiche technique n° 3 : Intersession	30
Annexe 4 : Fiche technique n° 4 : Atelier de planification stratégique....	31
Annexe 5 : Fiche technique n° 5 : Atelier de programmation	33
Annexe 6 : Acteurs-clés : rôles et responsabilités	35
Annexe 7 : Canevas de PCD	40

T A B L E D E S I L L U S T R A T I O N S

Figure 1 : Étapes principales du processus de planification	8
Figure 2 : Composition du plan stratégique de développement	10
Figure 3 : Circuit des informations au cours du processus	11
Figure 4 : Séquençage de l'étape de planification	12
Tableau : Participants aux ateliers de planification	13
Figure 5 : Logique de l'analyse SWOT/FFOM	17
Figure 6 : Canevas de cadre logique stratégique	20
Encadré : Rappel de l'utilisation de l'arbre à problèmes et l'arbre à solutions	21
Figure 7 : Canevas de cadre logique opérationnel, plan d'actions ...	23
Figure 8 : Budgétisation et sources de financement	24

L I S T E D E S A B R É V I A T I O N S

APDN Agence pour la Promotion et le Développement du Nord

CCPP Comité Communal de Planification Participative

CPEC Commission de la Parité et de l'Égalité des Chances

DCL Division des Collectivités Locales

DGCL Direction Générale des Collectivités Locales

EPA Équipe Provinciale d'Appui

ETC Équipe Technique Communale

PCD Plan Communal de Développement

SIC Système d'Information Communal

I N T R O D U C T I O N



guide constitue un support méthodologique pour mener à bien l'étape de planification stratégique et de programmation au niveau communal prévue dans le processus d'élaboration d'un Plan Communal de Développement (PCD). Il a été réalisé dans le cadre du programme d'accompagnement et d'appui à la réalisation des PCD dans des communes du Nord, mené en partenariat entre la Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL), l'Agence pour la Promotion et le Développement du Nord (APDN) et l'Association Targa-Aide. Le guide s'adresse aux responsables politiques locaux et aux personnels communaux pour la formulation d'orientations stratégiques et la préparation des plans d'actions pour instaurer une dynamique pérenne et structurée de développement de leurs communes, ainsi qu'à l'ensemble des acteurs impliqués dans le processus d'appui à la planification locale.

Il s'agit d'établir un référentiel commun afin d'harmoniser les méthodes et paramètres de planification et donner ainsi aux acteurs les mêmes outils pour réussir un tel exercice.

A terme, ce document, sous réserve de modifications et d'améliorations et sans prétention de référence unique, pourrait servir de guide à l'usage des Communes pour mener, de manière autonome, la planification stratégique.

Partie I. L'approche de la planification stratégique

A. CONTEXTE

A propos de ce guide

Le présent guide vise à appuyer les responsables politiques locaux dans l'étape de construction d'une vision commune du développement de leurs territoires et de programmation de la mise en œuvre d'un plan stratégique de développement. Il s'adresse plus largement à tous les acteurs impliqués dans le processus.

Malgré la volonté de construire un cadre de référence commun pour la planification stratégique à travers ce guide, il n'existe pas de démarche de planification exemplaire arrêtée. Ainsi, la méthodologie proposée ici se veut intégrée et flexible et constitue un outil de facilitation qui se doit d'être exploité de façon à s'adapter aux divers contextes, dans le sens où la planification stratégique et la réalisation des actions qui en découlent dépendent en premier lieu de la volonté et de l'implication des acteurs qui la construisent.

Rappel du processus

La feuille de route permet de visionner les différentes étapes du processus de planification. Le guide, ici présenté, se focalise sur une étape, à savoir celle de la réalisation de l'atelier de planification.

Figure 1
Étapes principales du processus de planification



B. FONDEMENTS DE LA PLANIFICATION STRATÉGIQUE COMMUNALE

Que signifie la planification stratégique d'une Commune ?

« Une stratégie est une approche globale, basée sur la compréhension du contexte général dans lequel une organisation œuvre sur ses forces et faiblesses et sur les problèmes qu'elle essaie de résoudre ¹. »

1. Janet Shapiro, *Boîte à outils sur la planification stratégique*, CIVICUS : Alliance mondiale pour la participation citoyenne.

Le plan stratégique s'articule autour d'une vision qui traduit la conception de l'avenir que souhaite la Commune, elle-même issue d'un mandat définissant le champ d'action du planificateur et fondée autour de valeurs partagées amenées à guider l'action future. Grâce au plan d'actions qui en découle, la planification stratégique présente un programme politique transparent et mesurable, sur lequel les élu-e-s s'engagent envers leurs administrés et dont ils devront rendre compte à la fin de leur mandat.

La vision stratégique est une représentation du futur souhaité, un idéal à atteindre

L'étape de planification à proprement parler est un moment de décision important qui débouche sur la conception d'un plan stratégique de développement puis sur son opérationnalisation en plan d'actions, qui précise les délais de réalisation et les budgets estimatifs de chaque action.

Quelle chronologie pour la mise en place d'un PCD ?

● *Plan stratégique sur six ans (vision politique de développement)*

Tous les six ans, à la suite des élections locales, la Commune définit sa stratégie de développement sous forme de plan stratégique, formulant ainsi une vision du développement sur six années, déclinée en objectifs spécifiques couplés à des indicateurs mesurables de réalisation ainsi qu'à des axes stratégiques pour lesquels les résultats attendus sont définis.

● *Plan d'actions triennal (programmation des projets)*

Dès la formulation du plan stratégique, la Commune procède à la programmation de l'ensemble des activités à réaliser sur trois années pour atteindre les objectifs définis en amont, précisant les délais de réalisation ainsi que les ressources à mobiliser dans le temps et dans l'espace pour chacune d'entre elles, ainsi que les partenaires et bailleurs potentiels. La Commune construit en parallèle le budget prévisionnel correspondant.

● *Plan d'actions annuel budgétisé (engagements financiers)*

Chaque année, le Conseil communal se réunit pour adopter et voter le budget qui prévoit les lignes budgétaires des projets prioritaires pour les douze mois suivants.

● *Évaluation à mi-parcours et second plan d'actions triennal*

À la troisième année de la mise en œuvre du plan (mi-mandat), il est recommandé de procéder à une évaluation de la stratégie et de la réajuster si besoin est. La Commune entame alors les travaux pour la préparation du second plan d'actions triennal.

● *Élaboration du PCD par le nouveau Conseil communal*

Au terme du deuxième plan d'actions triennal, le président du nouveau Conseil communal évalue la mise en œuvre du PCD précédent (cependant, il est fortement recommandé que cette évaluation, pour des raisons d'objectivité et d'impartialité, soit menée par un organisme indépendant ou de régulation) et procède, à son tour, à la préparation d'un nouveau PCD.

Quel processus pour définir un plan de développement stratégique ?

Le document de PCD final se divise en deux parties : **un plan de développement stratégique**, qui décrit les orientations des actions qui seront menées sur le territoire communal durant les six prochaines années, et un **plan d'actions opérationnel** sur trois ans. Les deux parties sont étroitement liées puisque la stratégie détermine l'ensemble des actions à venir. La production du document de PCD découle d'un processus de réflexion et de production dont les différentes étapes doivent être soigneusement articulées.

En plus du document de PCD, la Commune prépare le plan d'actions annuel budgétisé pour la première année d'exécution du PCD

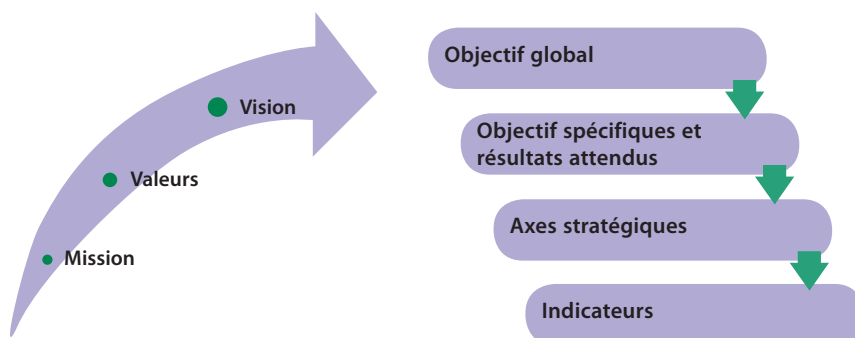
→ Définir la stratégie de développement

La définition de la stratégie de développement est une étape du processus au cours de laquelle la Commune formule une vision de développement, assise par un mandat et des valeurs propres bien définies. La stratégie se décline ensuite en un plan/cadre stratégique qui comprend un objectif global, des objectifs spécifiques et des résultats attendus, couplés à des axes stratégiques, pour lesquels des indicateurs mesurables sont identifiés.

Pour cela, les élu-e-s locaux se doivent de passer en revue des questions de fond relatives à l'identité propre de leur territoire et formuler la stratégie selon un processus soigneusement articulé.

Figure 2

Composition du plan stratégique de développement

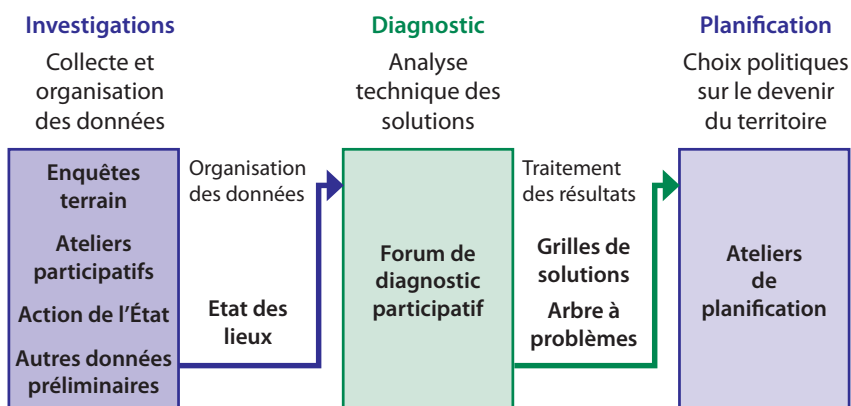


→ Opérationnaliser la stratégie en plan d'actions

Le processus se poursuit par la déclinaison du plan stratégique en un plan qui décrit les actions à mener pour atteindre les objectifs retenus, le **plan d'actions**. En utilisant les résultats de l'état des lieux et du diagnostic participatif (cf. schéma ci-après), les élu-e-s définissent une série d'actions à mener, qu'ils priorisent pour constituer un premier **plan d'actions triennal et annuel**. Chaque action se décline en projets, pour lesquels sont définies les modalités de réalisation ; la programmation dans le temps (**chronogramme**) et dans l'espace (**localisation**), l'identification des porteurs et partenaires du projet (**responsables**) et l'estimation du coût (**budget prévisionnel**).

Figure 3

Circuit des informations au cours du processus



Comment réaliser l'étape de planification ?

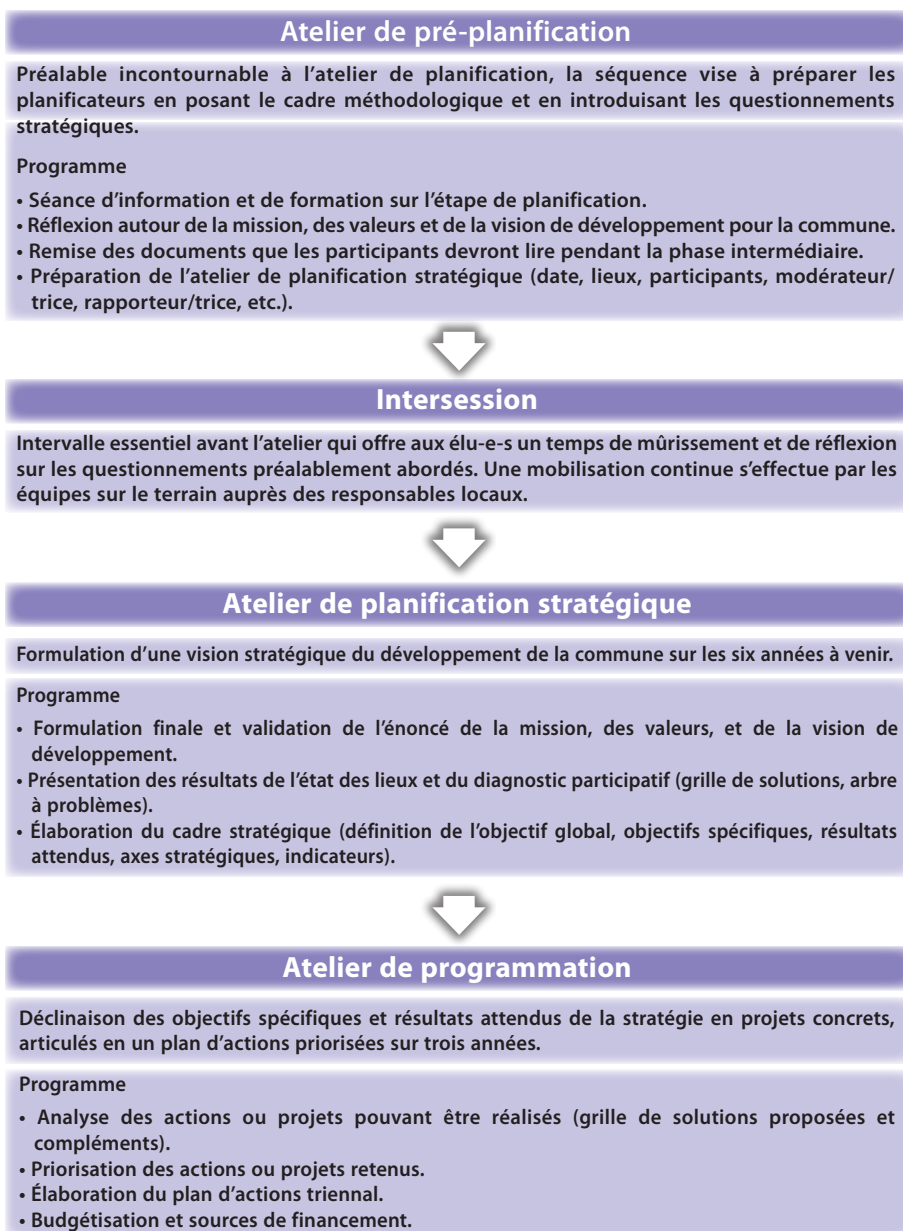
La définition du plan de développement est un moment décisif du processus. La méthodologie de travail présentée ci-dessus et détaillée dans la seconde partie de ce guide est, lors de son utilisation, nécessairement dissociée en plusieurs sous-étapes (ou séquences) qui permettent de consacrer le temps nécessaire à cet exercice, en termes de préparation, de formation, de réflexion, pour ainsi s'inscrire dans une logique d'internalisation, de transfert de compétences et d'appropriation.

→ Le séquençage des activités

Chaque Commune organise l'étape de la planification de la manière suivante :

Figure 4

Séquençage de l'étape de planification



Pour plus de précisions quant à l'opérationnalisation de ces séquences, se référer aux fiches techniques n° 1 à 5 en annexe.

→ Les participants aux ateliers de planification

L'élaboration du PCD relève de la responsabilité du Conseil communal, néanmoins d'autres acteurs sont associés à cette étape. Le tableau suivant présente la répartition indicative des acteurs en fonction des séquences de la planification.

A noter qu'il est important que les participants de cette étape aient été impliqués dans les phases précédentes du processus.

Tableau

Participants aux ateliers de planification

Rôle	Entité	Participants		
		Pré-planification	Planification stratégique	Programmation
Responsable	Conseil communal	✓	✓	✓
Appui et contribution	ETC	✓	✓	✓
	Commission consultative de la parité et de l'égalité des chances (CPEC)	✓		
	Comité communal de planification participative (CCPP)	✓		
	Services extérieurs	✓		
	DCL / EPA	✓		
Observateurs	Autorités locales	✓	✓	✓
	Facilitateur/trice	✓	✓	✓

Partie II. Réaliser un Plan Communal de Développement : démarche méthodologique

La partie suivante propose une démarche méthodologique de planification. Cette étape a lieu une fois l'état des lieux et le diagnostic participatif réalisés et aboutit à l'élaboration du PCD.

La préparation du PCD se déroule selon un processus dont les différents éléments sont étroitement articulés et découlent les uns des autres. Certains aspects ont été abordés lors des étapes précédentes (analyse stratégique, action de l'État, etc.), mais il est important de les approfondir lorsque c'est nécessaire et de les articuler à l'étape de planification.

L'ensemble des éléments présentés sont utilisés par chaque Commune lorsqu'elle entame l'étape de planification et s'opérationnalisent selon la démarche organisationnelle proposée et détaillée dans les fiches techniques en annexe (Voir fiches techniques n° 2, 3 et 4 en annexe: Atelier de pré-planification, Intersession, Atelier de planification stratégique.). Néanmoins, la démarche, tant méthodologique qu'opérationnelle, reste flexible et doit être adaptée aux spécificités de chaque contexte et aux volontés des acteurs locaux.

A. RÉFLEXION SUR LES QUESTIONS DE FOND

Etape 1 : Définition de la mission

La mission définit la vocation choisie de la Commune et permet d'assurer la cohérence et la précision des actions avec sa stratégie. Elle sert de point de référence à toutes les décisions ayant trait à la planification.

La mission consiste dans la manière particulière dont la Commune va chercher à contribuer à la vision et décrit les activités de la Commune :

? *Avec qui et pour qui développe-t-elle ses activités ? Comment s'y prend-elle ?*

Une mission se compose de quatre éléments :

- *De quelle Commune s'agit-il ?*
- *Quel est le but ou quels sont les objectifs de la Commune ?*
- *A qui sont destinées les activités et qui y participe ?*
- *Comment cela fonctionne-t-il ? Quelles méthodes sont utilisées ?*

Il est utile d'introduire la mission au départ ; néanmoins, on ne peut la finaliser avant l'élaboration du plan stratégique. Il est important de revenir sur la formulation de la mission à la fin du processus.

Etape 2 : Énoncé des valeurs

Les valeurs sont des principes de référence qui reflètent les idées fondamentales auxquelles les élu-e-s adhèrent collectivement. Elles fournissent des paramètres ou des limites pour

les options stratégiques et guident la formulation d'une vision. Le Conseil communal doit se retrouver unanimement dans l'énoncé des valeurs, celles-ci constituent un référentiel commun qui guidera les décisions futures.

L'égalité des chances et l'approche genre sont un des fondements du PCD !

On peut avoir pour valeur l'égalité entre les femmes et les hommes, par exemple.

Afin de définir les valeurs, les élu-e-s s'interrogent sur :

? *Comment fonctionnons-nous ? Quelles sont les principes qui guident nos actions actuellement ? Lesquels pouvons-nous adopter collectivement ?*

Etape 3 : Formulation d'une vision

La vision est l'expression d'un idéal que la Commune souhaite atteindre dans son futur, une situation rêvée. Elle peut se formuler comme un slogan. La forme du slogan permet de traduire de manière précise et succincte une idée porteuse d'une forte valeur identitaire et de véhiculer l'image que la Commune souhaite se donner.

Ne pas oublier que le PCD doit prendre en compte l'approche genre et œuvrer en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes !

Pour cela, les élu-e-s vont passer en revue une série de questions de fond indispensables à la définition d'une vision stratégique :

La Commune en tant qu'institution :

? *Qui sommes-nous ? Qui voulons-nous être ? Que voulons-nous faire d'ici six ans ? Que pouvons-nous ? Quelles sont nos limites ? A quoi devrions-nous allouer nos ressources ? Pour qui et avec qui travaillons-nous ?*

La commune en tant que territoire :

? *Identité : Quelle est notre identité ? Qu'est-ce qui nous caractérise ? Par quoi veut-on se distinguer ? Quelles devraient être nos priorités ?*

Problèmes : Quels problèmes cherchons-nous à résoudre ? Que se passera-t-il si la situation persiste ? Comment faire face aux menaces susceptibles d'affecter la collectivité à long terme ?

Opportunités : Quelles sont les opportunités qui s'offrent à notre collectivité ? Quelle(s) vocation(s) veut-on donner à notre collectivité compte tenu de ses potentialités ?

Pour terminer, les élu-e-s développent un slogan et, éventuellement, un logo pour la Commune.

? *Si vous deviez définir votre Commune à travers un slogan, lequel choisiriez-vous ?*

La vision ainsi énoncée constitue le point d'ancrage de la stratégie de développement communale et facilite la cohérence des actions entreprises par le Conseil durant l'exercice de son mandat.

Pour ces trois premiers points, il n'est pas nécessaire d'utiliser les résultats de l'étude de la connaissance du milieu (état des lieux et diagnostic), car il s'agit d'arrêter les grandes lignes de la stratégie, telle qu'imaginée, voulue et portée par les élu-e-s locaux. Néanmoins, chaque Commune est libre d'agencer les différentes composantes méthodologiques à sa convenance.

Un document de PCD bien articulé, fondé sur une démarche participative et porteur d'une vision de développement forte et collective, constitue un outil de plaidoyer privilégié auprès des bailleurs de fonds et permettra de mobiliser des financements pour certains projets contenus dans le PCD.

B. ANALYSE STRATÉGIQUE

(voir fiche technique n° 4 en annexe : L'atelier de planification stratégique)

L'analyse stratégique est un examen en profondeur de tous les facteurs susceptibles d'exercer une influence sur l'avenir de l'organisation. Pour cette analyse, il est essentiel de disposer de suffisamment de renseignements pour asseoir les décisions.

Etape 4 : Analyse des forces et faiblesses, des opportunités et des menaces

Les résultats de l'état des lieux et du diagnostic participatif ont, en principe, permis de réaliser une analyse approfondie du contexte et de mettre en évidence les faiblesses à surmonter ainsi que les menaces qui pèsent, couplées aux forces du territoire et aux opportunités à saisir. L'exercice se réalise en général sous la forme d'une analyse SWOT/FFOM². Cette analyse aura déjà été amorcée lors des étapes précédentes; néanmoins, les planificateurs devront prendre le temps nécessaire pour reprendre les résultats et approfondir la réflexion dans une logique prospective.

L'ETC, qui a procédé à la synthèse du travail de fond réalisé précédemment, guide les élu-e-s dans l'identification du problème de départ en présentant les résultats du diagnostic et en soulevant les interrogations suivantes :



*Quel est le problème le plus important à la source des autres problèmes ?
S'agit-il d'un problème que la Commune est capable de résoudre (à son échelle) ?
Ce problème est-il intracommunal ou bien intercommunal ?*

2. SWOT : Strengths Weaknesses Opportunities Threats.
FFOM : Forces Faiblesses Opportunités Menaces.

Figure 5

Logique de l'analyse SWOT/FFOM

	Positif	Négatif
Interne	Les forces sont les atouts internes dont dispose la Commune dans divers domaines et sur lesquels elle pourra s'appuyer dans la mise en œuvre de sa stratégie. On peut compter sur ces forces dans la mise en œuvre de la stratégie, dans la mesure où elles devront favoriser l'efficacité des actions s'intégrant dans les axes stratégiques.	Les faiblesses sont des handicaps internes décelés au sein de la Commune (territoire et institution) dans les divers domaines des activités économiques, politiques et sociales; on peut, en particulier, relever celles qui constituent des freins.
Externe	Les opportunités sont des chances qui se présentent à la Commune et qui facilitent la réalisation des objectifs. La détermination de ces opportunités résulte de l'analyse objective de l'actualité provinciale, nationale et internationale et, en particulier, de l'examen des résultats d'enquêtes dans le domaine.	Les menaces sont les risques susceptibles d'entraver pour la Commune la réalisation de ses objectifs.

Etape 5 : Analyse des capacités de la Commune

Cette analyse s'intéresse à la capacité de la Commune en termes de gestion et de capacités institutionnelle et financière. Il s'agit d'un paramètre important de la planification stratégique puisque, d'une part, c'est en fonction de ses capacités que la Commune prépare son plan et que dépendra sa réalisation et, d'autre part, puisque l'amélioration de la gestion des ressources communales est un objectif majeur du PCD et en constituera une des composantes (axe gouvernance).

Ainsi, les élu-e-s sont amené-e-s à s'interroger sur différents paramètres :

→ L'impact et l'efficacité des activités de la Commune

? *Comment fonctionnons-nous ? Quelles sont nos capacités ? De quoi se composent nos recettes et comment les utilisons-nous ? Comment évoluent-elles ? Notre potentiel fiscal est-il suffisamment valorisé ? Avons-nous des ressources internes d'investissement ? Quelles sont les ressources humaines dont nous disposons ? Comment fonctionne la Commune ?*

→ **L'accès aux ressources.** Il se peut que cela n'affecte ni la vision, ni les valeurs, mais cela influence la manière dont les objectifs sont définis.

? *A quelles quantités de ressources pensez-vous pouvoir accéder ? Pouvons-nous améliorer nos recettes ? Quelles sont nos possibilités d'emprunt ? Comment organiser nos ressources humaines pour améliorer la gestion communale ?*

Ces interrogations permettent à la Commune d'effectuer une analyse de sa capacité financière, à travers l'évaluation des ressources dont elle dispose et de la manière dont elle les utilise. En évaluant également sa capacité de recouvrement et les possibilités d'améliorer

ses recettes ainsi que ses possibilités d'emprunt, elle pourra identifier et proposer des moyens de financement adéquats pour la réalisation du PCD. De la même manière, l'analyse des capacités de la Commune en matière de moyens humains vise la mise à profit de ses ressources dans le cadre du PCD.

Etape 6 : Analyse de l'action de l'État et des autres organismes

Les étapes préalables auront également permis d'inventorier les projets et programmes en cours de réalisation et prévus sur le territoire de la Commune, que ce soit par les services déconcentrés de l'État ou par tout autre organisme intervenant dans la Commune (association, organisation internationale, entreprise, etc.), et de disposer d'informations relatives aux orientations stratégiques sectorielles définies au plan national.

A ce stade, il est indispensable de disposer de toute l'information et de la compléter si nécessaire, afin que tous les projets programmés sur le territoire de la Commune soient connus et intégrés au PCD.

Les élu-e-s procèdent alors à une analyse des stratégies sectorielles pour trois raisons :

- intégrer les actions de l'État et des ONG dans le futur PCD ;
- distinguer les actions pouvant être décidées et exécutées par d'autres services ou organismes ;
- identifier les ressources et partenaires mobilisables pour la réalisation de nouveaux projets.

A ce stade, la Commune doit également disposer d'une visibilité sur les possibilités de financement offertes par d'autres organismes tels que les ONG, les bailleurs de fonds internationaux, le secteur privé, etc., et sa capacité à mobiliser des ressources pour les projets qu'elle propose.

Au-delà des informations relatives aux interventions sectorielles programmées, les services extérieurs sont sollicités pour intervenir auprès des Communes pour les informer de leur stratégie d'intervention et des pistes d'actions possibles. Ces interventions peuvent se faire de manière individuelle ou par groupements de Communes, en fonction du temps et des disponibilités offertes, tout en s'assurant de la bonne transmission des informations.

Les services extérieurs auront en principe été associés à l'étape de diagnostic participatif. Néanmoins, afin de garantir au mieux leur participation, il est important de rappeler ici leur rôle et leur responsabilité dans le processus et, pour s'assurer de leur implication, de les solliciter à nouveau lors de cette étape si besoin est. (Voir fiche technique n° 4 en annexe : L'atelier de planification stratégique.)

Tout autre acteur de développement présent ou projetant d'intervenir dans une ou plusieurs commune(s) est invité à présenter ses projets.

C. FORMULATION DE LA STRATÉGIE

Une fois les fondements de la stratégie communale définis, les élu-e-s se chargent de préciser leur vision en définissant un objectif global de développement permettant de répondre au problème principal, qui se décline en objectifs spécifiques, eux-mêmes liés à des résultats attendus et des indicateurs de mesure de l'évolution de la situation. Il s'agit de définir un cadre/plan stratégique dont l'élaboration s'organise selon une succession d'étapes. Les résultats de chacune d'entre elles sont inscrits dans un tableau qui constitue le cadre logique stratégique (voir figure 6 p. 20).

Etape 7 : Définition de l'objectif global

L'objectif global est l'objectif principal que la Commune souhaite atteindre à long terme. Il est directement lié à l'analyse du problème précédemment réalisée et donc à la vision. L'objectif général doit apporter une contribution significative à la réalisation de la vision. En se référant à l'analyse stratégique préétablie, les élu-e-s s'accordent sur le problème principal en répondant aux questions suivantes :

? *Le problème que nous prévoyons de résoudre ou auquel nous travaillons déjà est-il primordial?*

Le fait de résoudre ce problème fera-t-il une grande différence dans l'avancement du développement de la Commune?

Une fois l'analyse effectuée, l'énoncé du problème principal est transcrit en un énoncé positif qui décrit la situation telle qu'elle sera une fois que le problème aura été résolu. On obtient ainsi l'objectif global de la stratégie.

Un objectif se formule en renversant le problème que l'on cherche à résoudre en situation positive.

Etape 8 : Définition des objectifs spécifiques

Les objectifs spécifiques déterminent la stratégie que la Commune va mettre en œuvre pour réaliser sa vision. La stratégie vise à contribuer à la réussite de l'objectif global en atteignant l'objectif spécifique.

? *En réalisant tous les objectifs spécifiques, l'objectif global est-il atteint ?*

En se référant à nouveau à l'état des lieux et au diagnostic participatif (grilles de solutions des groupes de travail), les élu-e-s identifient les problèmes jugés les plus importants, reliés aux principales opportunités à exploiter et aux pistes de solutions proposées, pour formuler les objectifs spécifiques qui constituent la stratégie. Ainsi, ils vont, dans l'ordre :

- identifier les problèmes principaux;
- établir les priorités des problèmes;
- formuler les objectifs spécifiques en traduisant le problème en situation positive.

Etape 9 : Formulation des résultats attendus

Les résultats définissent et **précisent la situation voulue lorsque les objectifs spécifiques seront atteints**. Ils s'écrivent dans le temps présent.

On suppose que si le plan parvient à atteindre ces résultats, alors les objectifs spécifiques sont atteints, ce qui contribuera à la réalisation de l'objectif global et de la vision. Ces résultats attendus forment la base du plan d'actions qui sera élaboré lors de l'atelier de planification.

Etape 10 : Précision des axes stratégiques

Les axes stratégiques précisent les domaines dans lesquels la Commune veut intervenir pour agir.

Le Système d'Information Communal³ (SIC) définit quatre axes stratégiques majeurs :

- économique,
- socio-culturel,
- environnement,
- **gouvernance**: amélioration de la capacité institutionnelle et financière de la Commune et clarification du rôle et de l'implication de la société civile.

Malgré le fait que le SIC prédéfinisse quatre axes stratégiques, chaque Commune a la possibilité de développer d'autres axes.

Le cas échéant, il est important que les élu-e-s discutent et débattent des notions véhiculées par ces axes, afin d'être sûrs que chaque participant se les approprie.

Les axes stratégiques sont alors définis et précisés pour chacun des objectifs spécifiques.

Etape 11 : Identification des indicateurs

Les indicateurs sont des descriptions opérationnelles des résultats attendus de chaque objectif spécifique. Ils permettent de suivre et vérifier de manière objective le degré d'atteinte des objectifs, on parle également d'indicateurs objectivement vérifiables (IOV). Les indicateurs doivent être précis et mesurables. Il est important d'indiquer pour chaque indicateur, la source de la collecte, le format de l'information, la personne responsable et la périodicité de relevé de l'indicateur.

Le SIC prédéfinit une série de 68 indicateurs de développement correspondant aux axes stratégiques sur lesquels les Communes sont amenées à intervenir. Néanmoins il est possible de proposer tout autre indicateur approprié aux objectifs voulus.

3. Le SIC comprend un module « Tableau de bord » qui permet de visualiser l'ensemble des projets programmés dans le cadre du PCD et de faciliter la gestion, le suivi et l'évaluation de ces projets.

Il est également préconisé d'assigner plusieurs indicateurs à un objectif pour davantage de fiabilité dans le suivi et l'évaluation des actions.

Figure 6

Canevas de cadre logique stratégique

Objectif global :				
Objectifs	Résultats attendus	Axe stratégique	Actions ou projets	Indicateurs
Objectif spécifique n° 1	- - - ...	-	1.1. 1.2. 1.3. ...	- - - -
Objectif spécifique n° 2	- - - ...	-	2.1. 2.2. 2.3. ...	- - - -
Objectif spécifique n° 3	- - - ...	-	3.1. 3.2. 3.3. ...	- - - -
...				

A l'issue de cette étape, les planificateurs sont capables d'explicitier la stratégie de la Commune et ont constitué un cadre logique stratégique.

D. PROGRAMMATION

La programmation vise à construire le **plan d'actions triennal** qui permet à la Commune de réaliser sa stratégie. Il s'agit d'opérationnaliser le plan stratégique en priorisant et définissant les activités correspondant aux objectifs de la stratégie. En se référant aux résultats du diagnostic participatif et à la stratégie adoptée, les élu-e-s vont réaliser les étapes suivantes :

Etape 12 : Identification des actions potentielles

Un grand nombre de problèmes et d'actions aura été identifié et proposé lors de l'analyse participative du forum communal. Les élu-e-s se basent sur les grilles de solutions issues du forum, représentatives des besoins de la population, pour identifier toutes les pistes d'actions possibles et les complètent si besoin est.

L'arbre à problèmes est un outil qui facilite la réflexion sur les problèmes que l'on cherche à dépasser et les solutions possibles. Cet outil, issu du forum de diagnostic, fait l'objet d'un approfondissement pour procéder à la prise de décision, notamment en ce qui concerne le programme prioritaire pour la planification.

Rappel de l'utilisation de l'arbre à problèmes et de l'arbre à solutions

Arbre à problèmes

Pour chacun des objectifs spécifiques identifiés au préalable, reprendre l'énoncé du problème qu'il cherche à résoudre, l'inscrire au centre d'une affiche, puis identifier :



Quelles sont les causes du problème ? Chaque cause est inscrite en dessous du problème principal et relié à celui-ci par un trait : **les causes constituent les racines de l'arbre**

Quelles sont les conséquences ? De la même manière, les conséquences causées par le problème sont inscrites au dessus de l'arbre : **les conséquences constituent les branches de l'arbre**

Arbre à solutions

Il s'agit ensuite de transformer l'arbre à problèmes en arbre à solutions :

- Les problèmes sont reformulés en les transcrivant en situation positive, **le problème central devient l'objectif spécifique (on revient à la situation de départ)**
- Les racines de l'arbre se transforment en **actions et solutions** possibles pour atteindre l'objectif central.

A la fin de l'exercice, les élu-e-s disposent d'une liste complète de pistes d'actions pour l'opérationnalisation de la stratégie.

Etape 13 : Priorisation des actions

Parmi la quantité d'actions possibles identifiées, toutes ne peuvent pas être réalisées. Aussi les élu-e-s doivent-ils faire des choix et décider d'un ordre de priorité de réalisations. Il s'agit à ce stade d'identifier les actions qui seront programmées sur les trois premières années d'exécution du plan, en se basant notamment sur l'ordre de priorité proposé par les grilles issues du forum de diagnostic.

La pertinence des actions est jugée en prenant en considération les critères suivants :

- La priorité des besoins exprimés par la population
- Le degré de réponse de chaque action à ces besoins
- La pertinence avec la stratégie adoptée
- La volonté des responsables locaux
- Les moyens (humains et financiers) disponibles ou mobilisables

ATTENTION ! Le plan d'actions doit être réaliste. Il est inutile d'être trop ambitieux, les élu-e-s ont intérêt à s'engager sur un programme réalisable. Aussi le plan d'actions doit-il concilier les besoins prioritaires et les ressources financières de la Commune et celles considérées comme mobilisables.

C'est à ce stade également que les porteurs de projets potentiels sont responsabilisés pour mener des projets de développement locaux. Ces projets doivent être en cohérence avec la stratégie voulue par la Commune et sont inscrits dans le PCD. La Commune se positionne alors en tant qu'accompagnateur, mais ne contribue pas nécessairement financièrement.

Le PCD doit comprendre des actions et projets comprenant l'approche genre et favorisant l'égalité entre les sexes !

Etape 14 : Programmation des actions ou projets

Il s'agit ensuite de planifier la réalisation des actions ou projets retenus. Pour chacun d'entre eux, les éléments suivants doivent être précisés :

- une **dénomination** clairement énoncée ;
- des **indicateurs** de vérification ;
- la **période** de réalisation ;
- le **coût estimatif** ;
- la **localisation** ;
- le(s) **responsable(s)** de sa réalisation et les partenaires éventuels.

Ce travail est capital, puisque c'est de la programmation soignée des actions ou des projets que dépendront l'opérationnalité du plan et sa réalisation effective. Chaque action ou projet retenu sont inscrits dans un tableau détaillant leur nature et leurs caractéristiques, leur localisation, leur durée, leur coût estimatif et les partenaires potentiels.

La présence des services extérieurs à l'atelier est essentielle, leur rôle est de faciliter l'intégration des projets sectoriels dans le PCD de manière cohérente et de faciliter l'estimation du coût de chaque action ou projet.

Figure 7

Canevas de cadre logique opérationnel – Plan d'actions

Actions ou projets	Indicateurs	Période de réalisation	Coût estimatif	Localisation	Personne responsable/ partenaires potentiels
Objectif spécifique n° 1					
1. 1.	–	–	–	–	–
1. 2.	–	–	–	–	–
1. 3.	–	–	–	–	–
...					
Objectif spécifique n° 2					
2. 1.	–	–	–	–	–
2. 2.	–	–	–	–	–
2. 3.	–	–	–	–	–
...					
...					

Etape 15 : Budgétisation et sources de financement

Pour chaque action ou projet inscrits dans le plan d'actions triennal, le budget et les sources de financement sont ensuite précisés. A ce stade, il est capital de prendre en considération l'analyse de la capacité de la Commune en matière de ressources financières et humaines. Dans le cadre de la programmation des actions inscrites dans le PCD, la Commune doit préciser quelles sont les ressources (recettes) qu'elle va utiliser et celles qu'elle compte mobiliser, en se basant sur une stratégie d'amélioration de ses capacités financières et de l'efficacité de son fonctionnement à travers l'optimisation de la gestion des ressources financières et humaines.

Figure 8

Budgétisation et sources de financement

Actions ou projets	Coût global de l'action ou du projet	Financement sur le budget de la Commune	Financement disponible auprès des services de l'État, du secteur privé ou d'autres organismes, par emprunt	Financement à mobiliser auprès des services de l'État, du secteur privé ou d'autres organismes, par emprunt
Objectif spécifique n°1				
1.1.	-	Montant : Part (%) :	Structure : Montant : Part (%) :	Structure : Montant : Part (%) :
1.2.	-	Montant : Part (%) :	Structure : Montant : Part (%) :	Structure : Montant : Part (%) :
Objectif spécifique n°2				
2.2.				
Nouvelles sources de financement à développer				
Nature (impôts, taxes, redevances, revenus de la propriété, etc.)		Apport estimatif (par an)	Hypothèse (garanties, actions et investissements à réaliser, etc.)	
-				
-				

Etape 16 : Identifier les hypothèses

Les hypothèses sont les conditions extérieures que la Commune ne peut contrôler, mais qu'elle doit identifier et prendre en considération car elles peuvent conditionner et avoir une influence sur la réussite du plan. Une hypothèse devient un paramètre de planification, elle peut constituer à la fois un facteur de réussite ou d'entrave à la réalisation d'une activité.

Les élu-e-s identifient les hypothèses en répondant à la question :

? *Quels sont les facteurs externes sur lesquels nous n'avons pas de prise mais qui pourraient influencer la réalisation du plan ?*

➔ Il est important de signaler que toute action ou projet ne sont pas nécessairement associés à une hypothèse.

➔ Il est important de vérifier constamment les hypothèses qui ont été faites dans le cas où les circonstances changeraient dans l'environnement extérieur, car les plans devront alors être ajustés.

A N N E X E S

Annexe 1. Fiche technique n° 1 : Aide-mémoire des ateliers

Annexe 2. Fiche technique n° 2 : Atelier de pré-planification

Annexe 3. Fiche technique n° 3 : Intersession

Annexe 4. Fiche technique n° 4 : Atelier de planification stratégique

Annexe 5. Fiche technique n° 5 : Atelier de programmation

Annexe 6. Acteurs-clés : rôles et responsabilités

Annexe 7. Canevas de PCD

Annexe 1 – Fiche technique n° 1 : Aide-mémoire des ateliers

Les fiches techniques n° 1 à 5 décrivent une démarche opérationnelle pour la réalisation des différentes séquences qui constituent l'étape de planification. Chaque fiche correspond à un atelier ou à une phase importante du processus.

Conditions préalables

L'étape de préparation du PCD fait suite à l'état des lieux et au diagnostic participatif, aussi est-il impératif que les conditions suivantes soient réunies avant de démarrer les activités relatives à la planification à proprement parler.

- ◆ Un consensus sur l'état des lieux et les résultats du diagnostic participatif.
- ◆ Un diagnostic participatif comprenant une analyse participative des problèmes et insuffisances (arbre à problèmes) et des propositions de solutions priorisées et fondées sur les besoins exprimés par les populations inscrites dans les grilles de propositions issues du forum.
- ◆ La liste des projets et programmes en cours et à venir sur le territoire de la Commune durant les trois prochaines années.

Pour chacune des journées de travail, il faut penser à :

- ◆ établir un ordre du jour ;
- ◆ s'assurer que tous les participants sont bien informés de la date et du lieu de la rencontre ;
- ◆ être flexible tout en essayant de respecter les tranches de temps imparties par l'agenda ;
- ◆ s'assurer qu'un-e modérateur/trice et un-e rapporteur/teuse sont désigné-e-s ;
- ◆ s'assurer que ce qui est dit est enregistré dans un compte-rendu, notamment les éléments sur lesquels on se met d'accord, et procéder, si possible, à l'enregistrement audio de l'intégralité des discussions.

La participation de tous les membres du Conseil communal est capitale

Pour chaque atelier, le président du Conseil adresse un courrier d'invitation nominatif à tous-toutes les élu-e-s, ainsi qu'à toute autre personne concernée, indiquant la date, l'heure et le lieu de la rencontre.

Pour chaque séance de travail, le/la modérateur/trice doit :

- ◆ définir l'objectif, la forme (en plénière, en groupes si nécessaire), la méthodologie et la durée de la rencontre ;
- ◆ s'assurer qu'il y a à chaque fois un-e rapporteur/teuse ;
- ◆ faire respecter les tranches de temps imparties par l'agenda ;
- ◆ superviser la documentation des travaux de l'atelier, l'enregistrement/la prise de notes ;
- ◆ proposer une synthèse à la fin de la rencontre sur laquelle les participants s'accordent avant de clôturer.

Annexe 2 – Fiche technique n° 2 : Atelier de pré-planification

Un atelier de pré-planification se tient au sein de chaque Commune au minimum une semaine avant la réalisation de l'atelier de planification. Cette séquence constitue un préalable important au déclenchement de l'exercice de planification en lui-même, par le fait qu'il vise à interpellier les responsables locaux sur la méthodologie de planification stratégique et à clarifier les rôles de chacun. Un soin particulier porté à la tenue de cette rencontre permet aux planificateurs d'être préparés et outillés pour l'atelier de planification et ainsi garantir un niveau de qualité intéressant du processus et de son produit.

Objectifs de la pré-planification

Cette rencontre introductive a lieu dans le but de préparer les élu-e-s à l'exercice de la planification. Deux objectifs principaux sont visés :

- **Informers les élu-e-s** et autres participants sur le processus de planification, dans une optique de formation et de transfert de compétences et ainsi favoriser leur participation active lors de l'atelier.
- **Préparer l'atelier de planification** stratégique et de programmation dans ses aspects conceptuels et logistiques.

Participants

Les participants à cette rencontre sont en premier lieu les **membres du Conseil communal**. Sont présents aussi des **représentants de la société civile et des personnes ressources locales** à travers les organes impliqués dans le processus tels que la Commission consultative de la parité et de l'égalité des chances (CPEC) et le Comité communal de planification participative (CCPP).

La CPEC est garante de la prise en compte de la dimension genre dans la stratégie et son intégration dans les projets issus du PCD.

Participent également **l'Équipe Technique Communale (ETC)** en tant qu'entité opérationnelle de la planification, les autorités locales, la Division des Collectivités Locales (**DCL**) en guise d'appui technique, les services extérieurs dans la mesure du possible et, éventuellement, un facilitateur/trice externe (Targa ou autre) en tant qu'encadrant et/ou observateur.

Préalables

L'organisation de l'atelier relève de la responsabilité du président du Conseil communal, avec l'appui de l'ETC. En ce sens, l'ETC est chargée de coordonner l'organisation de la rencontre qui consiste à :

→ Désigner le/la modérateur/trice

Il (elle) est chargé-e d'animer la rencontre et désigné-e parmi les membres de l'ETC ou des fonctionnaires de la Communes ou, si la situation ne le permet pas, parmi des personnes ressources locales.

→ Identifier un-e rapporteur/teuse

Il/elle est chargé-e de rédiger le compte-rendu et est également désigné-e parmi l'ETC.

Le/la rapporteur/teuse veille à bien consigner toutes les propositions dans un compte-rendu. Son rôle est essentiel !

Pour plus de précisions sur les rôles de chaque acteur, voir annexe 6.

→ Préparer les intervenants

Les intervenants sont informés de la tenue de l'atelier et sont chargés de préparer leur intervention et les supports. Les acteurs amenés à réaliser une intervention sont en particulier :

- le/la facilitateur/trice : formation / information sur la méthodologie de planification stratégique et de programmation (objectif pédagogique) ;
- les services extérieurs (si leur intervention n'a pas eu lieu lors du forum de diagnostic) : présentation des projets programmés sur le territoire de la commune et des stratégies sectorielles.

→ Préparation de la logistique et des documents à distribuer

La préparation logistique de la rencontre relève de l'ETC. Avec l'appui éventuel du/de la facilitateur/trice, elle se charge de l'organisation en veillant à ce que le lieu soit disponible et que le matériel nécessaire soit prêt le jour de la rencontre.

Le matériel pouvant servir pour la pré-planification est du type affiches, feutres, scotch, cartes, etc.

L'ETC se charge également de **préparer les documents à distribuer** en quantité suffisante afin de les remettre en fin d'atelier aux participants, en guise de support de préparation à l'atelier de planification. Il s'agit principalement des documents cités ci-dessous. La Commune peut les compléter par tout autre document qu'elle jugera pertinent de diffuser.

- Synthèse de l'état des lieux et diagnostic
- Guide méthodologique de planification

Déroulement de l'atelier de pré-planification

L'atelier se déroule en trois temps :

→ Une séance de formation / information

La séquence préalable à l'atelier de planification est axée, d'après la logique d'internalisation et de transfert de compétences voulue par la démarche, sur la mobilisation des acteurs locaux, élu-e-s en particulier, et leur sensibilisation sur le déroulement du processus. Cette séance introductive, à visée formatrice, est animée par le/la facilitateur/trice qui se base sur les outils de référence de la planification (Guide méthodologique de planification, Guide et Manuel de procédures de la DGCL, SIC, etc.).

→ *Réflexion stratégique*

En guise d'introduction à l'atelier de planification, le débat sur les orientations stratégiques de développement pour la Commune (voir *Partie II, méthodologie*) est initié lors de l'atelier de pré-planification. Il s'agit de soulever des questionnements identitaires et de définir ensemble la mission, des valeurs et une vision de développement, qui constitueront le socle des futures actions entreprises.

Le résultat des discussions constitue la base de recommandations pour l'adoption d'une stratégie de développement par le Conseil communal lors de l'atelier de planification stratégique.

→ *La préparation de l'atelier de planification stratégique*

La dernière partie de l'atelier de pré-planification est consacrée à la préparation de l'atelier de planification stratégique. Les organisateurs vont, dans l'ordre :

- ◆ **remettre les documents** que les participants auront à lire pendant la phase intermédiaire entre les deux ateliers (intersession) : synthèse de l'état des lieux et du diagnostic, grilles de solutions proposées, arbre à problèmes, guide méthodologique de la planification, etc. ;
- ◆ **établir l'agenda** de l'atelier en s'assurant de la disponibilité de tous les élu-e-s. Chaque Commune dédie le temps qu'elle souhaite à l'atelier de planification stratégique ; néanmoins, la durée de celui-ci ne peut être inférieure à une journée complète ;
- ◆ **choisir un lieu pour l'atelier** : une préférence sera donnée au siège de la Commune ;
- ◆ **désigner le/la modérateur/trice et le/la/les rapporteur/trice(s)** : parmi l'ETC, de préférence ;
- ◆ **arrêter la liste des personnes ressources invitées.**

Annexe 3 – Fiche technique n° 3 : Intersession

Une période d'une dizaine de jours est réservée entre l'atelier de pré-planification et celui de planification stratégique.

Ce temps permet aux planificateurs d'**assimiler la formation** réalisée, de **lire de manière approfondie les documents** remis (guide, synthèse état des lieux et diagnostic participatif accompagné des grilles complètes de solutions proposées et de l'arbre à problèmes) et de **poursuivre la réflexion entamée sur la stratégie**, créant ainsi un cadre propice à une planification réfléchie et collective lors de l'atelier.

En parallèle, les entités accompagnatrices (DCL/EPA, facilitateur/trice, etc.) réalisent un travail de **mobilisation et d'appui en continu**, au bénéfice de l'ensemble du Conseil communal. Ceci peut se faire à travers des rencontres collectives ou individuelles avec les élu-e-s.

Annexe 4 – Fiche technique n° 4 : Atelier de planification stratégique

L'atelier de planification aboutit à la constitution d'un plan stratégique qui asseoit les orientations et les principes d'intervention de la Commune sur les six prochaines années.

Objectifs

- Définir la stratégie de développement de la Commune
- Établir le cadre logique stratégique

Participants

Le Conseil communal, à travers l'ensemble de ses conseillers, est le principal participant à cet atelier. Il est l'unique acteur des prises de décision, consacrant ainsi la dimension politique de la planification et responsabilisant l' élu-e dans son rôle de stratège et représentant-e de la population. L'ETC est également présente en tant qu'entité opérationnelle de l'institution communale.

Au second plan, d'autres entités sont susceptibles d'assister à l'atelier : la DCL/EPA et un-e facilitateur/trice (Targa, autre) pour l'appui méthodologique et technique en cas de besoin ; les autorités locales en tant qu'observateurs ; des personnes ressources invitées par le Conseil.

Préalables

La préparation de l'atelier s'effectue de la même manière que pour celle prévue pour la rencontre de pré-planification. Ainsi les organisateurs se chargent de :

- ◆ identifier le/la modérateur/trice et le/la rapporteur/teuse ;
- ◆ réunir le matériel nécessaire ;
- ◆ préparer des documents à distribuer (si besoin) ;

Déroulement de l'atelier

En poursuivant la réflexion entamée lors de l'atelier de pré-planification, en reprenant les résultats de l'état des lieux et du diagnostic participatif qu'ils vont cette fois-ci valider et adopter et, en s'appuyant sur la démarche méthodologique de planification stratégique proposée dans ce guide, les élu-e-s aboutissent à la définition du cadre stratégique du PCD. Il s'agit de décliner les composantes suivantes :

- ◆ un mandat,
- ◆ des valeurs,
- ◆ une vision stratégique de développement,
- ◆ l'objectif global de la stratégie,
- ◆ les objectifs spécifiques,
- ◆ les résultats attendus,

- ◆ les axes stratégiques,
- ◆ les indicateurs.

Ces éléments composent le **plan stratégique**.

En guise d'amorce à l'atelier, le/la rapporteur/trice ou le/la modérateur/trice présente les principales conclusions et recommandations issues de l'atelier de pré-planification.

Le/la modérateur/trice anime ensuite l'atelier en suivant les **étapes 1 à 10**, définies dans la partie méthodologique de ce guide.

Le/la modérateur/trice veille à la pleine participation de tous les élu-e-s aux discussions. Il est chargé d'assurer la répartition égale des prises de parole et veille en particulier à la contribution des élu-e-s femmes. Les décisions prises doivent toujours être issues d'un consensus collectif et unanime.

A l'issue de l'atelier, les élu-e-s ont défini leur vision de développement et élaboré et validé le plan stratégique, qui se présente sous forme de **cadre logique stratégique** (voir modèle *Partie II*).

Annexe 5 – Fiche technique n° 5 : Atelier de programmation

Cet atelier, qui fait suite à la planification stratégique, rassemble lui aussi le Conseil communal et peut se tenir dans la continuité du premier ou bien être organisé quelques jours plus tard.

Objectif

→ Définir un plan d'actions pour les 3 prochaines années

Participants

- ◆ Conseil communal
- ◆ ETC
- ◆ DCL/EPA
- ◆ Services extérieurs
- ◆ Personnes ressources
- ◆ Facilitateur/trice

Préalables

La préparation de l'atelier s'effectue de la même manière que pour la planification stratégique. Ainsi les organisateurs se chargent de :

- ◆ désigner le/la modérateur/trice et le/la rapporteur/teuse (les mêmes pour l'atelier de planification de préférence) ;
- ◆ réunir le matériel nécessaire ;
- ◆ préparer des documents à distribuer (si besoin) ;
- ◆ disposer des données techniques nécessaires à la programmation des activités (programmes d'actions préétablis, coûts estimatifs, etc.).

Déroulement de l'atelier

De la même manière que lors de l'atelier de planification stratégique, les élu-e-s poursuivent l'élaboration du plan en utilisant les résultats de l'étape précédente pour opérationnaliser la stratégie adoptée à travers la programmation d'actions de développement concrètes. Celles-ci sont issues de l'analyse des faiblesses et des insuffisances effectuée à travers l'état des lieux et les opportunités et pistes de solutions proposées par le diagnostic participatif inscrites dans les grilles de solutions, et doivent être cohérentes avec la stratégie de développement voulue par la Commune. L'atelier aboutit à la constitution d'un plan d'actions triennal.

Pour cela, le/la modérateur/trice anime l'atelier de manière à appuyer les participants pour définir un plan d'actions, selon la démarche méthodologique énoncée dans la deuxième partie de ce guide (**étapes 11 à 14**). L'atelier se divise en trois principaux stades :

→ L'identification des actions potentielles

Pour chacun des objectifs spécifiques arrêtés précédemment et sur la base des grilles de solutions proposées lors du forum, les élu-e-s précisent et complètent s'ils le souhaitent le champ des actions potentielles pour atteindre les résultats escomptés.

- en guise de rappel, l'ETC réalise une **présentation des grilles de solutions et l'arbre à problèmes** en introduction de l'atelier ;
- le/la modérateur/trice lance ensuite un **brainstorming** pour compléter la liste des propositions avec les participants ;
- le/la modérateur/trice est chargé-e de veiller à ce que chacune des idées proposées soit **en lien avec l'objectif spécifique visé** et d'apporter les orientations de cadrage lorsque la discussion dévie du sujet principal.

→ La priorisation des actions

Il s'agit ensuite de décider d'un ordre de priorité dans la réalisation des actions. Chaque action est passée en revue en fonction de différents critères.

Certains critères sont proposés dans ce guide (voir partie II, point 14) ; néanmoins, chaque Commune peut définir ses propres critères, tout en prêtant attention aux ordres de priorité identifiés lors du forum et en s'assurant de l'égalité du traitement territorial des populations bénéficiaires et de la prise en compte des besoins spécifiques aux femmes dans les actions retenues.

→ La programmation

Chacune des actions retenues est inscrite dans un **cadre logique opérationnel** sous la forme d'un tableau détaillant la nature de l'action et ses caractéristiques (voir modèle **Partie II, figure 7**), la localisation, la durée, le coût estimatif et les partenaires potentiels et qui constitue ainsi le plan d'actions.

→ La budgétisation et les sources de financement

Le budget nécessaire à la réalisation de chaque action ou projet est ensuite décliné, en précisant les financements déjà disponibles et ceux à mobiliser, les éventuels partenaires de projets et leur parts de financement respectives. La Commune définit également des sources de financement à améliorer et à développer dans le sens de la valorisation du potentiel fiscal et l'autonomie financière (voir canevas **Partie II, figure 8**).

Annexe 6 – Acteurs-clés : rôles et responsabilités

Le Conseil communal

Le processus d'élaboration et de mise en œuvre du PCD relève de la responsabilité du Conseil communal, qui constitue le décideur final du contenu du plan. Aussi la planification à proprement parler est-elle une étape-clé du processus, puisque c'est à ce moment que les élu-e-s exercent leur responsabilité majeure, qui est de décider ensemble du programme politique sur lequel ils vont s'engager.

La Charte communale décrit les responsabilités de la Commune en matière de planification de la manière suivante :

« Le Conseil communal examine et vote un projet de plan de développement communal, préparé par le président du Conseil. » (Article 36).

Durant l'étape de planification, les élu-e-s communaux ont comme tâches principales de :

- ◆ assister aux rencontres ;
- ◆ contribuer à la réflexion sur la stratégie d'action et son opérationnalisation ;
- ◆ prendre en considération les résultats du diagnostic participatif ;
- ◆ définir collectivement leurs engagements.

L'Équipe Technique Communale (ETC)

L'ETC est l'entité opérationnelle de la planification communale. Pilotée par le secrétaire général et composée de cadres communaux, elle est chargée d'organiser et de mener l'ensemble des actions relatives à l'élaboration et à la mise en œuvre du PCD. En ce sens, elle a participé au processus depuis le démarrage et bénéficie au même titre que les élu-e-s d'un appui et d'un accompagnement continu et de formations ciblées sur les outils de la planification (SIC, production d'état des lieux, animation d'ateliers, etc.).

Durant l'étape de planification, l'ETC est chargée d'appuyer le président dans toutes les activités relatives à l'organisation des rencontres, à l'animation, au reporting et, par la suite, à la rédaction et à la mise en forme du document de PCD.

Les organes consultatifs locaux

Ces organes formalisés à travers le Comité communal de planification participative (CCPP) et la Commission consultative de la parité et de l'égalité des chances (CPEC), respectivement instaurés par la *Charte communale* et le *Manuel de planification* de la DGCL, sont composés de représentants de la société civile, du secteur privé et d'autres catégories socio-professionnelles présentes sur le territoire et sont dirigés par le président du Conseil.

Leurs attributions consultatives les conduisent à jouer un rôle important d'interface et de relais entre les populations et l'institution communale, à prendre part à l'étape de

planification en proposant des pistes de solutions et à appuyer les décisions prises par le Conseil. Leur implication dans le processus est capitale pour plusieurs raisons :

- ◆ La nature diversifiée des acteurs susceptibles d'appartenir à ces organes et leurs relations étroites avec la population encouragent **l'intégration des intérêts divers de la population, en particulier ceux des minorités** (femmes, jeunes, catégories socio-professionnelles spécifiques aux territoires) et leur prise en considération par le Conseil lors des prises de décision.
- ◆ En particulier, le rôle de la CPEC est centré sur les « **questions concernant la parité et l'égalité des chances et l'approche du genre social** »⁴, notamment lors du processus de planification. Elle se doit d'attirer l'attention du Conseil sur ces problématiques et de proposer et encourager l'adoption de projets en faveur des femmes et de l'égalité entre les genres.
- ◆ D'autre part, les membres de ces organes ayant pris part au processus depuis son démarrage sont amenés à avoir un regard éclairé sur la situation locale et à **contribuer de manière pertinente au développement du plan** en orientant certaines décisions par leurs propositions.
- ◆ Enfin, ces organes constituent une pépinière de personnes ressources locales, sur lesquelles la Commune pourra s'appuyer lors de **la mise en œuvre et du suivi du PCD**, certains membres pouvant eux-mêmes être porteurs de projets.

La DCL

La DCL est chargée d'assurer le bon déroulement du processus de planification dans l'ensemble des communes relevant de sa province/préfecture, en fournissant l'assistance technique en fonction des besoins de chacune.

Sa participation à toutes les rencontres relatives à la planification est facultative étant donné l'étendue des actions amenées à être organisées ; néanmoins, elle se doit d'assurer le suivi du processus en vue de garantir notamment la mise en cohérence supra communale des différents plans.

En tant qu'entité de référence des collectivités locales, la DCL accompagne les Communes dans l'opérationnalisation des projets, en leur fournissant un appui en matière de programmation et de budgétisation notamment.

Les services extérieurs

Les services déconcentrés de l'État sont des acteurs dont l'association au processus de planification communale est d'une grande importance. Ceux-ci sont impliqués dès la phase de sensibilisation et contribuent à l'établissement des états des lieux et des diagnostics participatifs – par la mise à disposition d'informations relatives à la situation de chaque secteur au niveau des communes et douars – ainsi qu'aux projets en cours et programmés sur les territoires de chaque commune.

4. Charte communale, article 14.

Leur présence à l'étape de planification est décisive, puisque c'est à ce moment que la cohérence des actions des différents intervenants doit être assurée. En ce sens, la contribution des services extérieurs à l'étape planification se fait à plusieurs niveaux⁵ :

- ◆ la mise à disposition auprès des Communes des **informations relatives aux projets et programmes en cours et/ou prévus** sur leur territoire ;
- ◆ la communication des **stratégies d'interventions sectorielles** pour doter les Communes d'une visibilité sur les possibilités d'actions et de financements ;
- ◆ l'**appui technique** aux Communes dans l'élaboration du PCD, notamment lors de la formulation technique et financière des actions (estimation des coûts) ;
- ◆ la **contribution à l'identification des actions potentielles**, notamment pour la détermination des projets relevant de leurs propres secteurs et des **partenariats** possibles avec les Communes ;
- ◆ l'étude des projets de PCD pour s'assurer de la **cohérence des actions à l'échelle provinciale** (étape mise en cohérence) ;
- ◆ la participation à la **mise en œuvre et au suivi** du PCD.

Plus largement, la participation des services sectoriels à l'exercice de la planification communale s'inscrit dans le sens de l'articulation entre les besoins des populations et les prises de décision aux niveaux supérieurs.

Les autorités locales

Les autorités locales font partie intégrante des acteurs associés au processus de planification communale et se positionnent en tant qu'observateurs et arbitres. Leur contribution se fait en continu, elles facilitent notamment la mobilisation et la transmission d'informations auprès des populations ainsi que la collecte de données sur le territoire, assurent un suivi des activités et contribuent à la mise en cohérence des actions aux échelons supérieurs. La participation des autorités à l'élaboration du PCD se fait de manière indirecte ; néanmoins elles sont appelées à participer à toutes les actions relatives à cette étape et à intervenir lorsque c'est nécessaire.

Le/la facilitateur/trice

Le facilitateur/trice est une entité externe qui appuie la Commune dans l'élaboration du PCD, telle que Targa-AIDE dans le cadre du présent programme mené dans les provinces du Nord en partenariat avec la DGCL et l'APDN, comme d'autres structures intervenant sur d'autres communes.

La contribution d'un facilitateur/trice est facultative. A terme, les Communes devraient être en capacité de mener l'exercice de planification de manière autonome en s'appuyant sur leurs ressources internes. Le caractère novateur de l'approche menée dans le cadre de ce premier mandat d'application du PCD encourage l'intervention d'un facilitateur/trice.

5. Certains aspects auront été traités lors des étapes précédentes, néanmoins il est important de s'assurer que tous les éléments listés ici soient réunis à l'étape de planification.

Le rôle du facilitateur/trice est d'appuyer et d'accompagner la Commune dans l'élaboration du PCD en lui fournissant un support technique et méthodologique, en l'aidant dans la coordination des activités relatives à l'élaboration du PCD, dans une logique de renforcement des capacités et de transfert de compétences continue.

Dans l'étape de planification plus précisément, le rôle du/de la facilitateur/trice se limite à veiller au bon déroulement des ateliers et à l'atteinte des objectifs qui leurs sont assignés. Il ne se substitue pas aux responsables locaux, en ce sens il/elle n'est pas modérateur/trice, mais vient en appui en aidant les organisateurs dans la préparation des ateliers, en guidant le/la modérateur/trice au cours de l'atelier lorsque c'est nécessaire et en fournissant un appui aux rapporteurs dans la mise en forme des résultats.

Ayant tenu un rôle de facilitateur/trice/accompagnateur/trice lors des étapes précédentes, son rôle consiste également à nourrir une réflexion de fond et à s'assurer de la cohérence de la planification avec la démarche dans sa globalité.

Le/la modérateur/trice

Le processus de planification stratégique communale est un processus participatif, au cours duquel il est important qu'un-e modérateur/trice soit clairement identifié-e et désigné-e. Ce rôle est tenu de préférence par un membre de l'ETC ou par un autre fonctionnaire de la commune ; le cas échéant, la Commune fait appel à une personne ressource locale ou, en dernier recours, à un enquêteur communal. Dans tous les cas de figure, on le choisit en fonction de :

- sa **neutralité** vis-à-vis des personnes présentes et des enjeux abordés ;
- sa **compréhension des problèmes liés au développement** en général ;
- sa compréhension des **problèmes organisationnels** ;
- son **savoir**, son **autorité/crédibilité** ;
- sa **confiance en soi** et sa **capacité à gérer les conflits** ;
- sa capacité à aider la Commune à **clarifier et atteindre ses résultats**.

Il/elle exerce ses responsabilités tout au long de l'atelier, avec comme rôle principal d'encadrer et animer les discussions, en offrant une expertise spécifiquement organisationnelle pour soulever les questions-clés et éviter à la Commune de négliger les problèmes délicats. Il/elle gère les conflits qui pourraient survenir en les rendant constructifs plutôt que néfastes et ne prend jamais parti.

Le/la modérateur/trice intervient en tant que méthodologue et non en tant que personne ressource.

Ainsi, il/elle lui revient de présenter la méthode de travail, introduire le programme de la rencontre, répondre aux questions méthodologiques et faciliter la compréhension de chaque participant. Il/elle dispose de la méthodologie de planification présentée dans ce guide et des outils afférents pour stimuler la participation et la créativité des participants.

Le/la rapporteur/teuse

Un-e rapporteur/teuse (deux si nécessaire) est désigné-e pour chaque atelier parmi les membres de l'ETC et du groupe de rédaction de la Commune, avec pour mission de relever l'intégralité des points abordés et de préparer un compte-rendu fidèle aux réflexions menées et décisions prises.

Les comptes-rendus peuvent prendre des formes variables en fonction du type de rencontre :

- Pour chaque rencontre, le rapporteur se doit de relever les discussions de la manière la plus précise et fidèle possible en utilisant, lorsque les moyens techniques le permettent, un enregistreur audio afin de conserver les discussions dans leur intégralité et archiver l'historique du processus. Dans tous les cas, le rapporteur utilise la prise de notes.
- Lors de l'atelier de pré-planification, le compte-rendu préparé par le rapporteur doit mettre en exergue l'ensemble des discussions, réflexions et propositions abordées, car ces résultats viendront alimenter l'atelier de planification stratégique.
- Après les ateliers de planification stratégique et de programmation, le/la rapporteur/teuse (chargé-e de rédaction) est chargé-e de rédiger et mettre en forme les résultats (cadres logiques).

Annexe 7 – Canevas de PCD

1. Table des matières
2. Liste des abréviations
3. Préface : Mot du Président du Conseil
4. Résumé

Introduction

1. Présentation du contexte
2. Méthodologie d'élaboration du PCD

Partie 1. Diagnostic participatif de l'état des lieux

I. Présentation de la commune / territoire (synthèse de l'état des lieux)

- Données générales
- Le milieu physique et les infrastructures
- Les aspects démographiques
- L'environnement socio-économique
- Les organisations de la Commune
- La gestion communale et les finances locales
- Identification des projets, programmes et plans en cours de réalisation ou prévus par les services de l'État ou par d'autres acteurs intervenant dans le territoire de la Commune
- Analyse SWOT / FFOM

II. Identification des priorités de développement de la commune (synthèse diagnostic participatif)

1. Les résultats du forum de diagnostic communal
2. L'analyse des résultats

Partie 2. Vision stratégique

I. Plan stratégique communal

1. Texte explicatif :
 - les valeurs et la mission de la Commune
 - la vision stratégique
 - les objectifs spécifiques
2. Cadre logique stratégique
3. Hypothèses et conditions de réalisation du plan

Partie 3. Plan d'action et budgétisation

I. Plan d'actions triennal

1. Cadre logique opérationnel

II. Budgétisation

1. Bilan de l'analyse des capacités financières de la Commune comprenant les points suivants :
 - a. l'évaluation des ressources et leur utilisation,
 - b. l'évaluation des capacités de recouvrement et des possibilités d'emprunt,
 - c. l'étude de l'évolution des recettes de la Commune et de ses dépenses et la proposition de pistes et de moyens pour le financement du PCD,
 - d. l'inventaire et l'évaluation des ressources humaines de la Commune et leur mise à profit dans le cadre de la réalisation du PCD.
2. Programmation budgétaire sur 3 ans précisant les recettes afférentes à chaque dépense prévue.