

Guide pour la planification, le suivi et l'évaluation participatifs avec une approche systémique

Document de travail/Rapport interne

Préparé par Nathalie Beaulieu

Groupe de planification pour le développement rural, projet d'information et communications pour les communautés rurales, Institut d'innovation Rurale, Centre International d'Agriculture Tropicale (CIAT), Cali, Colombie

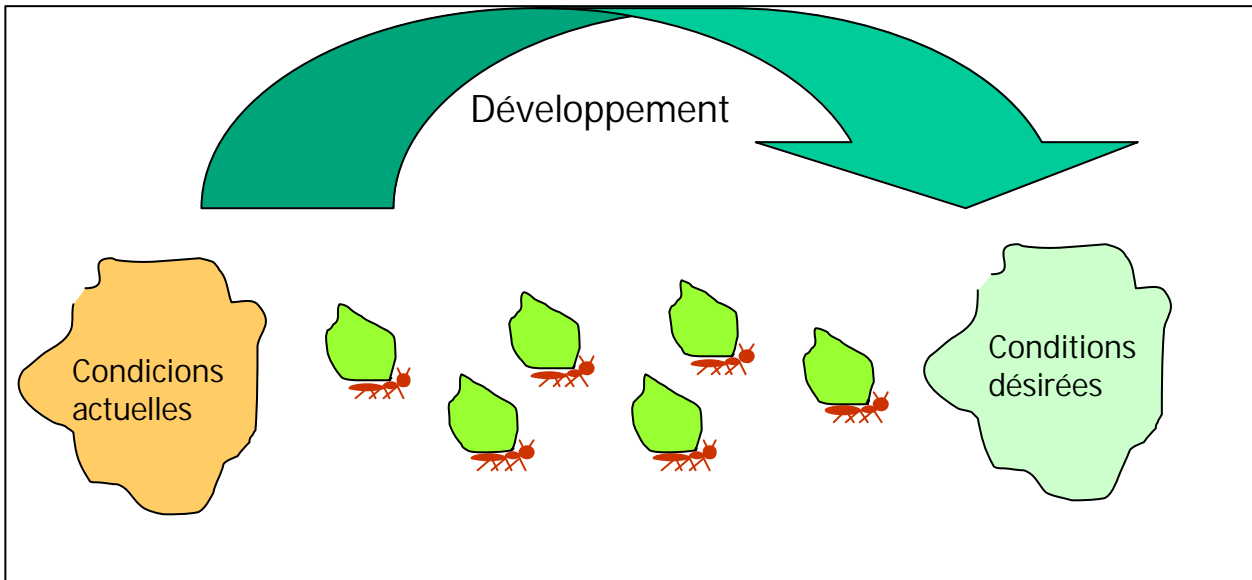
Accueillie par l'Institut National de Recherches Agricoles (ISRA), Dakar, Sénégal

Dakar, Octobre 2003, Actualisé en mars 2004

Contact : n.beaulieu@cgiar.org

Quelques pensées sur le développement et la planification

On peut voir le développement comme une progression, ou un changement, depuis des conditions initiales vers des conditions plus désirables par les personnes et groupes de la communauté. Dans la figure suivante, on symbolisera les membres de la communauté par des fourmis qui parcourent un chemin entre les conditions actuelles et les désirées.



Mais il ne s'agit pas de changer seulement pour changer. Il faut définir quelles sont les conditions que l'on souhaite changer, comment on souhaite voir l'avenir, et ce qu'on fera pour y arriver. La planification est justement l'activité qui nous permet de définir cela. Comme la communauté fonctionne grâce aux activités de tous ses habitants, il faut se mettre d'accord sur les buts désirés, et sur comment se répartir les tâches et responsabilités. Quand différents habitants, groupes et institutions prennent part à la planification, on appelle ça de la « planification participative ». Cependant, la participation à elle seule ne garantit pas que les décisions soient prises de façon à représenter tout le monde, et on reviendra plus tard sur les sujets de la participation et de la représentation.

Beaucoup de gens voient la planification seulement comme un moyen de répondre à une exigence du gouvernement, de justifier la dépense des fonds publics, ou de demander des ressources supplémentaires pour faire des projets ou construire des ouvrages. Or, même si la planification sert aussi à cela, elle sert avant tout à articuler les activités des différents acteurs (personnes, groupes ou institutions qui agissent) vers des buts communs, et d'articuler ces actions locales à celles des autres communautés et niveaux administratifs plus élevés. Elle permet d'identifier des besoins et de demander de l'appui, en montrant bien sûr qu'on fait aussi notre part. Lorsqu'elle est réalisée dans un processus continu de suivi et d'évaluation, elle nous permet d'apprendre de nos succès et erreurs, de nous ajuster en cours de route et de nous organiser de façon à pouvoir affronter diverses situations. Les commissions de planification qui font des réunions régulières de suivi et d'évaluation sont des interlocuteurs rêvés pour les personnes ressources diverses, car ils peuvent y diriger de l'assistance technique, de la formation, de l'information, et avoir des retours sur comment cet apport a été utilisé par la communauté. Les projets de développement préfèrent travailler avec des communautés organisées et dynamiques car le même montant d'aide produit des résultats bien plus substantiels que dans des communautés désarticulées, qui attendent l'aide extérieure mais ne mobilisent pas leurs ressources intérieures.

Pourquoi décider ensemble ?

Il peut sembler plus simple que ce soit un chef qui décide tout, et que les autres suivent. Cependant, le chef d'un groupe n'a pas les capacités de prendre toutes les décisions qu'il faut prendre. Chacun prend la décision qui incombe à ses responsabilités, mais ce qu'il faut surtout décider ensemble est comment on veut voir notre communauté dans le futur, et comment on va compléter les actions des uns avec les besoins des autres. Il y a aussi d'autres décisions qui doivent être prises à plusieurs, de façon à ce que tous les groupes de la communauté soient représentés, par exemple par rapport au destin des biens communs : le budget, les ressources naturelles et les terrains communs.

Le mot démocratie a malheureusement été réduit à l'idée que le peuple élise un chef qui le représentera. Mais tout le monde sait qu'un élu ne peut pas représenter ses électeurs s'il ne les consulte pas, s'il ne se soucie pas de leurs aspirations et de ce qu'ils ont besoin, et s'il ne prend pas en compte leurs contributions au développement de la communauté. C'est la responsabilité de l'élu de représenter ses électeurs, non pas seulement parce que c'est une valeur de base de la démocratie, mais surtout parce qu'on obtient ainsi de meilleurs résultats. Les électeurs participeront mieux au développement de la communauté s'ils se savent représentés et concernés.

Pourquoi est-il préférable de parler de conditions futures désirées plutôt que de problèmes ?

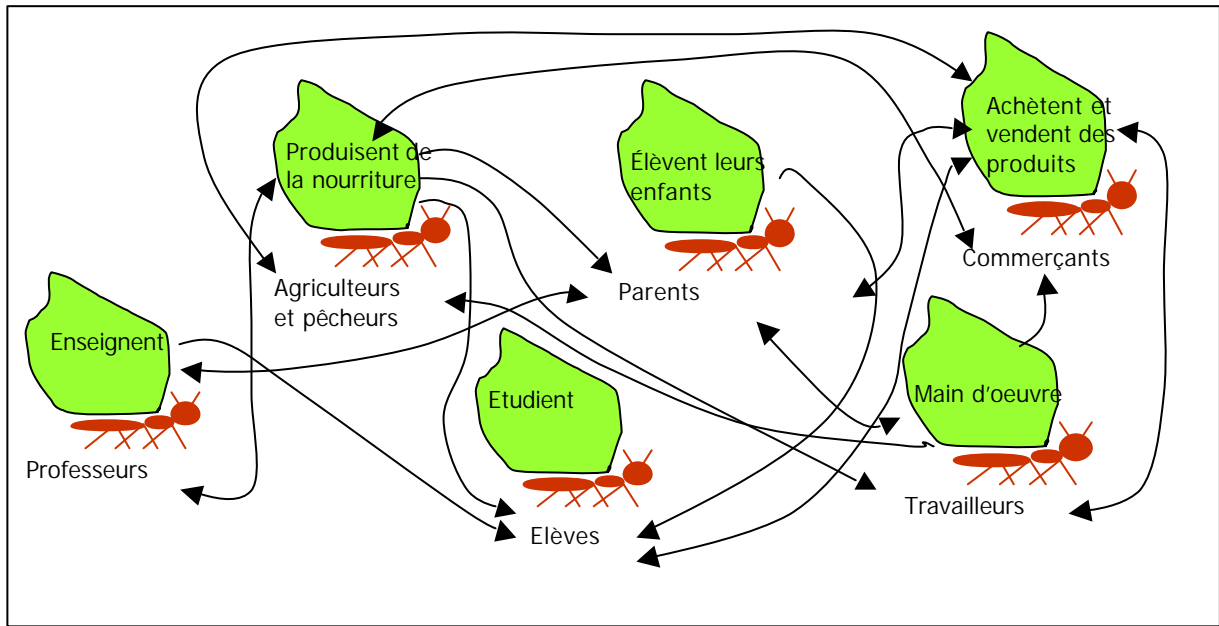
Le fait de penser aux problèmes ne nous motive pas à agir. Il est plus motivant de transformer les problèmes en objectifs qui nous permettent peu à peu d'atteindre une situation désirée. Mais il ne faut surtout pas oublier que les solutions aux problèmes ne sont que des étapes sur la route, et qu'il faut tout d'abord définir là où on veut aller, en discutant de comment on espère voir l'avenir.

De plus, quand on est en groupe et qu'on parle de problèmes, les personnes concernées se sentent toujours attaquées et prennent une attitude défensive. Cela rend les discussions difficiles car chacun veut se justifier et éventuellement reporter la faute sur un autre, qui se défendra à son tour s'il est présent. Si on met la faute sur des acteurs absents, ou sur un facteur externe (le gouvernement, le commerce extérieur, le colonialisme, le climat) on ne se sent pas pour autant motivés à agir, bien au contraire. Cela ne veut pas dire que les facteurs externes ne nous affectent pas, mais on doit les voir comme des obstacles sur la route, et non des barrières insurmontables.

D'autre part, quand on discute de l'avenir désiré, on réussit souvent à trouver un terrain d'entente. Même lorsqu'on a des préférences différentes, on peut toujours imaginer une communauté qui puisse apporter ce que chacun espère. C'est souvent sur les moyens d'y arriver que les opinions divergent, mais on se rend souvent compte que ces moyens peuvent se compléter. La visualisation d'une vie meilleure, et de se rendre compte que les autres (souvent même nos ennemis) veulent la même chose que nous, est exaltante. En discutant, on ouvre notre esprit et sans s'en rendre compte, on essaie d'inventer une communauté future qui puissent plaire à tous.

Les alliances

Dans une communauté, tout le monde ne fait pas la même chose. Le plus souvent, les membres font des activités complémentaires, et les actions des uns correspondent aux besoins des autres. C'est cette complémentarité qui permet de développer des alliances entre les acteurs. Par exemple, si on revient aux fourmis de tout à l'heure et qu'on les regarde de plus près, sans prétendre représenter tous les métiers et toutes les occupations, on pourrait voir des liens entre elles, puisque chacune a besoin de ce que fait les autres.



Il peut aussi se produire des alliances entre des membres du groupe et des personnes ou groupes de l'extérieur, ou entre le groupe et d'autres groupes, institutions, ou niveaux administratifs. De la même manière qu'interagissent des personnes au sein d'un petit groupe, des groupes peuvent interagir au sein d'un groupe plus grand (voir la figure suivante). Les alliances sont d'autant plus faciles à créer lorsque les conditions désirées par un groupe sont harmonisées avec celles des membres de ce groupe.

Questions de logique

Nous sommes souvent habitués à fonctionner sous une logique compétitive de gagnants et de perdants, ou encore sous une logique de lutte contre un ennemi. C'est souvent le cas en politique, car seulement un des candidats peut gagner une élection. Il faut veiller à ce que l'objectif de gagner, ou d'être le préféré, ne devienne pas l'objectif principal, et ne pas oublier que le véritable but de la politique est de permettre à des individus de représenter l'intérêt de groupes de citoyens. La compétition est seulement un moyen de faire intervenir l'opinion des électeurs. Elle a malheureusement souvent l'effet de diviser les communautés, et de former des clans. Parfois de fortes alliances se forment à l'intérieur de ces clans, mais qui visent la défaite de l'autre clan. Si les mandats de différents partis politiques se suivent, il n'est pas rare de voir un parti saboter les projets lancés par le parti précédemment au pouvoir, alors que ces projets contribueraient au développement de la même communauté que le nouveau pouvoir doit représenter. On peut au moins diminuer ces effets pervers de la compétition politique en se rappelant sans cesse les objectifs de développement de la communauté, et ses propres objectifs d'y contribuer.

On parle beaucoup de pouvoir et de luttes de pouvoir, mais si on parlait plutôt de responsabilités ? La planification nous permet de répartir les responsabilités de telle sorte qu'on puisse atteindre nos objectifs individuels et communs.

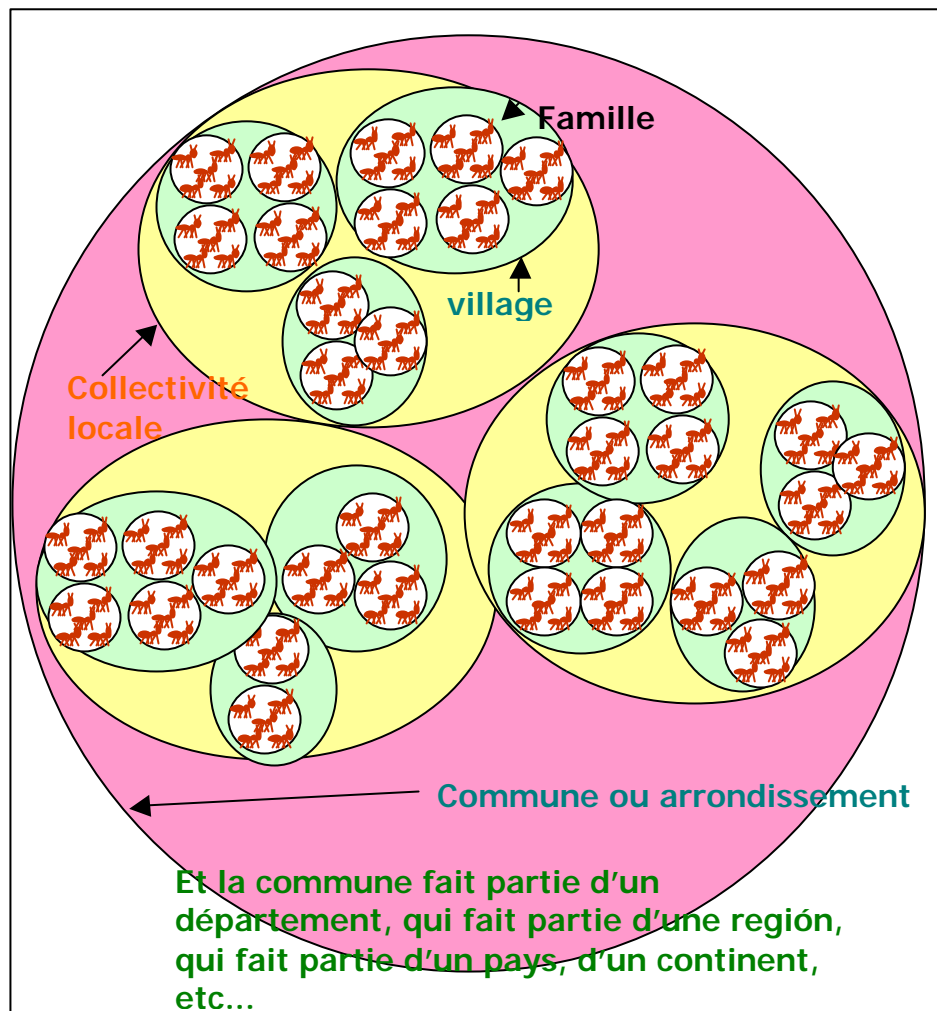
Parfois on travaille à une lutte sociale contre un ennemi tel que la faim, la pauvreté, la criminalité, l'oppression, ou bien encore contre un autre groupe. Bien que de telles luttes sont souvent justifiées par une souffrance ou une injustice, on peut atteindre des résultats encore plus satisfaisants en empruntant une logique de progression, à long terme, vers des objectifs communs.

Une alliance ne requiert pas nécessairement un compromis ou une collaboration étroite. Parfois, on contribue à des résultats importants sans même connaître les autres contributeurs . Ce qui est essentiel est de respecter les autres membres de la communauté, et d'essayer d'atteindre nos objectifs tout en contribuant à l'avancement de cette communauté et de la société en général, sans en brimer les autres membres.

En termes de logique, il faut aussi privilégier le bien-être à long terme plutôt que le gain facile et rapide. Il faut aussi viser, autant que possible, l'autonomie sans pour autant chercher la déconnexion et l'isolement. Donc il faut essayer de s'affranchir de la culture de l'assistance qui affecte beaucoup de pays en développement.

Qu'est-ce-qu'un système ?

Un système est un ensemble organisé hiérarchiquement, qui est compris dans un ensemble plus grand, et qui comprend lui-même des ensembles plus petits. Chaque ensemble a des fonctions, qui contribuent aux fonctions de l'ensemble plus grand dont il fait partie. Les ensembles qui font partie de lui sont ses «composantes ». Chaque niveau coordonne les actions de ses composantes et les contrôle, jusqu'à un certain point, grâce à ce qu'on appelle des «boucles de rétro-alimentation ». Celles-ci se produisent grâce à des informations qui circulent et qui permettent à celui qui contrôle de comprendre la situation et d'agir en conséquence. Par exemple, lorsque l'on conduit un vélo, on peut contrôler la vitesse en pédalant plus ou moins vite, ou en appliquant les freins, et on vérifie sa vitesse en regardant défiler le sol sous nos pieds. Si l'on conduit une voiture, c'est le cadran du vélocimètre qui fait la rétro-alimentation d'information vers le conducteur. Les systèmes sont généralement dynamiques, ils changent avec le temps, et peuvent passer par différents «états ». Les différentes composantes interagissent entre eux, et il y a souvent aussi des interactions entre les niveaux hiérarchiques. Des exemples bien connus des systèmes sont les écosystèmes, le corps humain (qui est une des composantes d'un écosystème) et la société. Retournons à nos fourmis et organisons-les un peu comme notre système social :

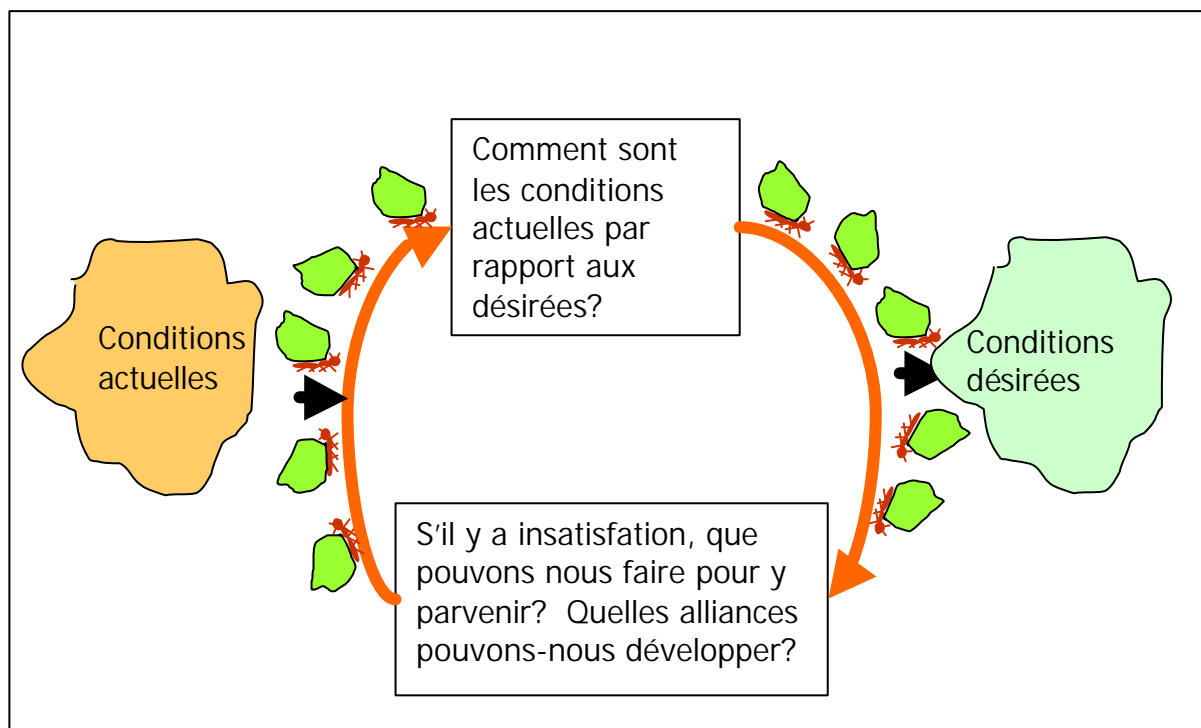


Planifier selon une approche de systèmes signifie donc:

- Se situer par rapport aux groupes desquels on fait partie, et comprendre quels individus et groupes font partie de notre groupe
- Prendre conscience des interactions et interdépendances qui existent dans la collectivité
- Harmoniser les objectifs des groupes avec ceux de leurs «composantes »
- Articuler les actions des différents individus, groupes et niveaux
- Définir les règles et les ajuster en cours de route
- Encourager les mécanismes d'auto contrôle chez les composantes et organiser des mécanismes de contrôle au cas où les premiers feraient défaut
- Améliorer sa capacité d'adaptation aux changements dans les conditions extérieures et son apprentissage de «ce qui fonctionne » et «ce qui ne fonctionne pas », à travers le suivi et l'évaluation.

Le processus d'apprentissage

La planification et le suivi font partie d'un processus d'apprentissage qui doit être continu pour être profitable. Si l'on revient à nos fourmis:



Un groupe qui fait la planification et le suivi, par exemple la commission de planification d'une collectivité locale, entreprend un véritable processus d'apprentissage s'il se réunit périodiquement, et s'il réfléchit réellement sur la relation entre ce qui a été fait et les résultats obtenus. Il peut accélérer cet apprentissage s'il peut compter sur l'appui de personnes ressources qui sont disposées à répondre aux questions qui surviennent dans les réunions. Les comptes-rendus des réunions peuvent comprendre une liste de questions qui peuvent être acheminés au groupe d'appui. Ce groupe d'appui peut être composé de personnes expérimentées dans la communauté, d'assistants techniques, d'agents de conseil rural, des professionnels, universitaires et chercheurs de toutes sortes. On peut aussi utiliser les technologies de l'information et des communications pour communiquer avec ces personnes ressource.

En plus d'apprendre en formulant des questions et en recevant des réponses, on apprend de l'expérience. Au moment de prendre une décision, on fait, en quelque sorte, une hypothèse sur ce qui devrait fonctionner le mieux. En voyant les résultats obtenus après la mise en pratique de la décision, et parfois en essayant plusieurs options, on apprend ce qui fonctionne bien et ce qui fonctionne moins bien. Les actions adoptées ont-elles causé les changements désirés ? Si non, pourquoi ? Si oui, est-ce que ça veut dire qu'on a fait le bon choix ? Quand on a trouvé une solution à un problème spécifique, ou quand on a trouvé « quelque chose qui fonctionne bien », on peut partager son expérience avec d'autres groupes. On peut organiser des rencontres avec eux ou décrire l'expérience par écrit. Il existe même des programmes permettant de publier des expériences de communautés rurales sur l'internet.

Quand on planifie, on décide:

- Quelles sont les conditions désirées ?
 - Quelles sont les conditions qu'on désire changer et quelles sont celles qui sont satisfaisantes, quelles sont les qualités que l'on ne veut pas perdre ?
 - Quelles sont les étapes de changement attendues pour chaque conditions que l'on veut changer, et comment pourront-nous savoir dans quelle étape on se trouve ?
 - Quelles sont les conditions extérieures, que nous ne pouvons pas changer, et qui affectent notre bien-être et nos décisions ?
- Qu'allons nous faire ? (S'il existe déjà un plan, quels sont les programmes, projets et activités ?)
 - Quelles sont les options disponibles?
 - Qui va le faire?
 - Où?
 - Avec quelles ressources?
- Quelles alliances allons nous développer avec des personnes dans ou en dehors de notre groupe?
 - Qui peut collaborer avec nous?
 - Quelles sont les actions qui sont la responsabilité d'autres personnes ?
 - Qui peut faire les choses qui sont nécessaires mais que nous ne pouvons pas faire, ou qui ne sont pas de notre ressort ?

Quand on fait un diagnostic (la première fois) et le suivi (les fois suivantes), on se demande:

- Sur les conditions:
 - Comment sont les conditions actuelles par rapport aux désirées ?
 - Quelles sont les tendances? Dans quelle étape sommes nous?
 - Les actions et les alliances ont-elles produit une amélioration des conditions que l'on veut changer ?
 - Comment les conditions qui sont hors de notre contrôle ont-elles changé?
- Sur les actions:
 - Les actions planifiées ont-elle été accomplies ?
 - Faut-il ajuster les actions planifiées en fonction de comment changent les conditions ?
- Sur les alliances:
 - Les engagements ont-ils été respectés?
 - Comment vont nos interactions au sein du groupe, avec d'autres groupes et avec d'autres institutions?

La communication

La communication entre les membres du groupe et vers l'extérieur est importante pour

- Partager et harmoniser les objectifs et les actions
- Discuter de ce qui se fait et comment changent les conditions
- Exprimer des questions
- Fournir et partager des réponses ainsi que des leçons apprises
- Renforcer les alliances

L'information

L'information doit servir pour appuyer la planification, le suivi et l'apprentissage. Il est cependant mieux de débiter ces processus à partir des connaissances locales et de l'intuition, puis ensuite de chercher de l'information qui puisse répondre aux différentes questions qui surviennent en cours de route. Le diagnostic consiste à comparer les conditions actuelles avec les désirées, et ne doit pas seulement être une description extensive ou encore un inventaire de l'information existante sur la zone.

On peut obtenir de l'information de sources externes, en faisant des observations, des mesures et des enquêtes sur le terrain. Elle peut venir, ou on peut l'organiser, sous des formes très diverses, en histoires, documents, fichiers, tableaux, cartes, émissions de télévision ou de radio. Devant tout type d'information, il faut maintenir son sens critique puisque toute information ne montre qu'un aspect très restreint de la réalité, et il peut même y avoir de l'information fausse.

On peut utiliser l'information, ancienne ou nouvelle, pour répondre aux questions de la page précédente, appuyant (ou parfois corrigeant) les perceptions des acteurs.

On l'utilise pour:

- Voir comment sont les conditions actuelles, et pouvoir les comparer avec les désirées
- Elargir l'éventail des conditions considérées
- Evaluer les ressources disponibles, qui peut faire quoi, et où on peut le faire
- Apprendre des expériences passées
- Comprendre ce qui se passe à présent
- Apprendre de l'expérience des autres et des résultats de la recherche scientifique
- Explorer les conséquences de certaines actions dans le futur (Que se passerait-il si nous faisons... ou si telle ou telle chose se produisait...)

Remerciements:

Nous remercions les agents de la Cellule d'Appui aux Elus Locaux (CAEL) du Sénégal pour leurs suggestions qui ont mené à une amélioration de ce guide

Modèles de feuilles qui peuvent être remplies et mises à jour à chaque réunion
(chaque groupe peut les adapter à son goût)

Ils comprennent :

- ◆ Une feuille pour écrire les règles de fonctionnement du groupe
- ◆ Deux feuilles pour cibler et suivre les actions dans le contexte de la progression vers les conditions désirées
- ◆ Deux feuilles de suivi des résultats ou conditions que l'on veut influencer
- ◆ Une feuille pour le suivi de l'apprentissage et la formulation de questions
- ◆ Une feuille pour l'articulation des actions (matrice des attentes des intervenants les uns envers les autres)
- ◆ Une feuille de présence
- ◆ Une feuille pour lister les personnes ressources

Règles de fonctionnement du groupe

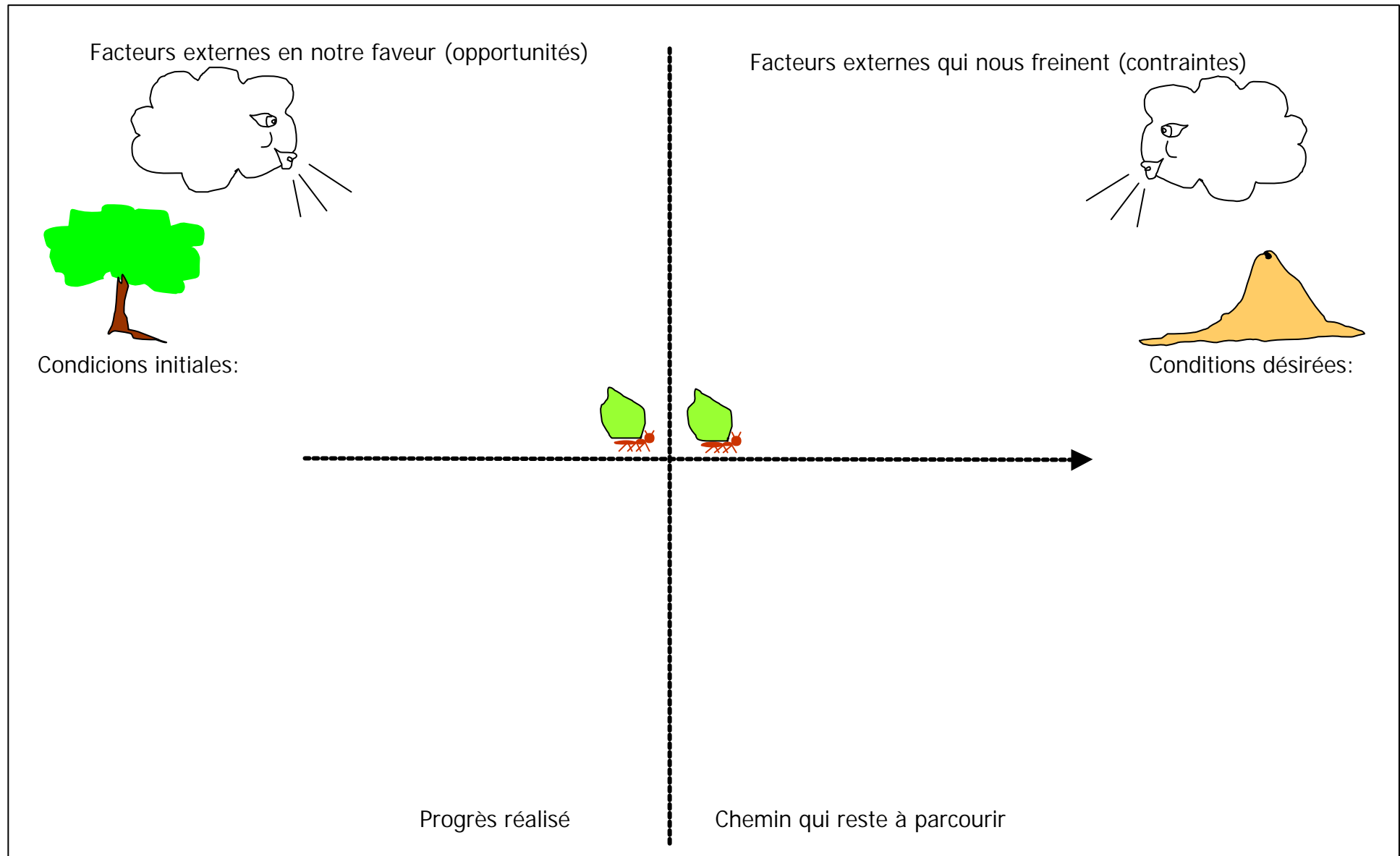
(Définir au cours de la première réunion, puis ensuite ajuster et ajouter en cours de route, selon le besoin)

Représentation visuelle du progrès

(adaptation de la matrice FFCO (Forces- Faiblesses - Contraintes- Opportunités) qui est très répandue en planification)

Si on a la possibilité de dessiner ce diagramme sur un grand papier ou un tableau, le groupe peut y mettre ses idées sur des petits cartons, ou directement avec un feutre ou une craie.

Aux endroits désignés, indiquer les conditions initiales, les conditions désirées, le progrès réalisé, le chemin qui reste à parcourir, les opportunités et les contraintes.



Planification et suivi des actions et alliances

Ces cinq colonnes peuvent être remplies lors d'une première réunion de planification, puis être ajustées par la suite.

Conditions futures désirées	Actions (Programmes et projets)	Activités réalisées	Activités restantes	Alliances (ce que l'on attend d'autres acteurs)

Planification et suivi de conditions (à utiliser seulement si le comité ou la commission a la possibilité d'influencer des conditions et d'en suivre l'évolution)

Conditions futures désirées (qu'on peut contrôler)	Facteur qui nous indique notre situation*	Comment étions-nous au début?	Comment étions-nous à la réunion dernière?	Comment sommes-nous maintenant?	Comment progressons-nous? Faut-il changer les plans?
Conditions qui ne peuvent pas être contrôlées					

*Si une condition ne peut pas être évaluée quantitativement, on peut définir des étapes de progrès avec une description qualitative. Voir la page suivante.

Matrice des attentes des différents intervenants les uns envers les autres

Intervenant Attend de	a	b	c	d	e	f	g	h	i
a									
b									
c									
d									
e									
f									
g									
h									
i									

