

Fédération Nationale des Communes Tunisiennes

Guide de planification territoriale stratégique

“Ne pas planifier, c’est planifier d’échouer”



Ce guide a été réalisé dans le cadre de l'exécution de la 2ème phase du projet « MADINATOUNA SDV QUICK WINS ».

Ce programme est mis en œuvre par la Fédération Nationale des Communes Tunisiennes avec le soutien financier de Cities Alliance.

Le rapport a été rédigé par
Monsieur Ali MAHJOUB : Expert auprès de la Fédération Nationale des Communes Tunisiennes

SOMMAIRE

1. CADRE ET OBJECTIF DU GUIDE	5
1.1 LE CADRE DU GUIDE	5
1.2 BUT ET OBJECTIFS DU GUIDE	5
1.3 STRUCTURE ET UTILISATION DU GUIDE	6
1.4 LES AVANTAGES DE LA PLANIFICATION TERRITORIALE STRATEGIQUE POUR LES COMMUNES	7
2. LES FONDEMENTS ET LES ENJEUX DE LA PLANIFICATION TERRITORIALE STRATEGIQUE POUR LES COMMUNES	8
2.1 LES FONDEMENTS JURIDIQUES	8
2.2 LES EXPERIENCES DES COMMUNES	10
2.2.1 L'EXPERIENCE DES STRATEGIES DE DEVELOPPEMENT DES VILLES	10
2.2.2 L'EXPERIENCE DES PDL DES COMMUNES NOUVELLEMENT CREEES	12
2.3 ÉLÉMENTS D'ORIENTATION POUR L'AMELIORATION DES DEMARCHES DE PLANIFICATION TERRITORIALE STRATEGIQUE	13
3. LE CONCEPT DE PLANIFICATION TERRITORIALE STRATEGIQUE	15
3.1 PRINCIPES DE BASE DE LA PLANIFICATION TERRITORIALE STRATEGIQUE	15
3.2 LE PROCESSUS DE PLANIFICATION TERRITORIALE STRATEGIQUE	17
3.3 INSTRUMENTS ET OUTILS DE PLANIFICATION	18
4. L'ELABORATION DE LA PLANIFICATION TERRITORIALE STRATEGIQUE	21
4.1 LA PHASE DE PREPARATION ET DE MISE EN PLACE DE L'ORGANISATION	21
4.1.1 LES PREALABLES A LA MISE EN PLACE DE L'ORGANISATION	21
4.1.2 LES ETAPES DE LA PHASE DE PREPARATION	22
4.2 LA PHASE DU DIAGNOSTIC	27
4.2.1 IMPORTANCE DU DIAGNOSTIC	27
4.2.2 LES ETAPES DE LA PHASE DE PREPARATION	28
4.3 LA PHASE DU CADRE STRATEGIQUE	35
4.3.1 ARTICULATION ENTRE ENJEUX, AXES ET VISION	35
4.3.2. LES ETAPES DE LA PHASE DU CADRE STRATEGIQUE	35

SOMMAIRE

4.4 LA PHASE DU PLAN D'ACTION DÉTAILLÉ	38
4.4.1 LA DIMENSION OPERATIONNELLE DU PLAN D'ACTION	38
4.4.2 LES ÉTAPES DE LA PHASE DU PLAN D'ACTION DÉTAILLÉ	39
4.5 LA PHASE DU SUIVI ET ÉVALUATION	43
4.5.1 L'ORGANISATION POUR LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN D'ACTION	43
4.5.2 LE SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DES PROJETS	45
4.5.3 L'ÉVALUATION DE LA PLANIFICATION TERRITORIALE STRATEGIQUE	46
CONCLUSION	48
ANNEXE 1 : INSTRUMENTS DE PLANIFICATION URBAINE STRATEGIQUE (PUS)	49
ANNEXE 2 : MODELE DE FICHE D'IDENTIFICATION DE PROJET	53
RESSOURCES BIBLIOGRAPHIQUES	54

LISTE DES ILLUSTRATIONS

ILLUSTRATION 1 : PROCESSUS D'ELABORATION DES SDV	11
ILLUSTRATION 2 : LA DEMARCHE D'ELABORATION DES PLANS DE DEVELOPPEMENT LOCAL	12
ILLUSTRATION 3 : LE PROCESSUS DE PLANIFICATION TERRITORIALE STRATEGIQUE	15
ILLUSTRATION 4 : LES ETAPES DE LA DEMARCHE DE PLANIFICATION TERRITORIALE STRATEGIQUE	17
ILLUSTRATION 5 : HIERARCHIE DES DOCUMENTS D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET D'URBANISME	19
ILLUSTRATION 6 : MODELE DE REFERENCE POUR L'ORGANISATION DE LA GESTION DE LA PLANIFICATION TERRITORIALE STRATEGIQUE	27
ILLUSTRATION 7 : L'OUTIL SWOT	31
ILLUSTRATION 8 : OUTIL D'AIDE A L'IDENTIFICATION DES ENJEUX	32
ILLUSTRATION 9 : OUTIL D'ANALYSE DES LIENS ET DE PRIORISATION DES ENJEUX	33
ILLUSTRATION 10 : TABLEAU DE SYNTHESE DE LA PRIORISATION DES ENJEUX	34
ILLUSTRATION 11 : METHODE POUR REDIGER L'ENONCE LA VISION	36
ILLUSTRATION 12 : MODELE POUR LE CADRE STRATEGIQUE	36
ILLUSTRATION 13 : L'OUTIL « PLAN D'ACTION »	39
ILLUSTRATION 14 : L'OUTIL "4C"	42
ILLUSTRATION 15 : MODELE D'UNE ORGANISATION TRANSVERSALE DU SUIVI ET EVALUATION DU PLAN D'ACTION	44
ILLUSTRATION 16 : MODELE DE TABLEAU DE SUIVI DE L'EXECUTION DES PROJETS	45
ILLUSTRATION 17 : MODELE POUR L'EVALUATION DU DEGRE D'ATTEINTE DES OBJECTIFS	46

1. Cadre et objectif du guide

1.1 Le cadre du guide

Le guide de la planification territoriale stratégique s'inscrit dans le cadre de l'exécution de la 2^{ème} phase du projet « MEDINA TOUNA SDV QUICK WINS » mis en œuvre par la FNCT avec l'appui de Cities Alliance, qui prolonge l'appui aux autorités locales et régionales dans :

- La mise en œuvre des processus et des outils participatifs pour le développement urbain et l'aménagement du territoire qui garantissent un développement urbain inclusif et durable ;
- La mise en œuvre des projets identifiés et hiérarchisés par le biais du SDV en collaboration avec les acteurs locaux.

La FNCT joue un rôle central dans le processus de développement communal à travers notamment la pérennisation du processus SDV, l'harmonisation de la méthodologie, la diffusion et la capitalisation des expériences liées à la SDV, le réseautage et le transfert de compétences et de savoir-faire aux experts locaux.

C'est dans le cadre de ce projet que la FNCT a créé des réseaux dans plusieurs domaines de l'action municipale, le réseau « Planification locale » pour promouvoir les échanges entre les villes, les ateliers interurbains pour réfléchir sur les questions d'opérationnalisation des SDV et le pôle des « mentors » pour doter les communes d'une expertise de qualité dans le domaine du développement territorial.

Étant donné les nouvelles compétences des communes, il est important de s'assurer qu'elles disposent des capacités professionnelles nécessaires pour prendre en charge ces nouvelles compétences, notamment l'élaboration des PDL, de manière adéquate.

La planification territoriale stratégique peut être faite de différentes manières. Elle peut être faite de manière intégrale, englobant les différents domaines d'action et impliquant tous les domaines du développement avec des objectifs à court, moyen et long terme), tout en pouvant aussi être sectoriels et s'attaquer à un domaine d'action spécifique (par exemple environnement, éducation, égalité des sexes).

Le principal enjeu de la planification territoriale stratégique est de passer d'une programmation annuelle et sectorielle à une planification stratégique et concertée soutenue par un ensemble d'autorités locales, à différents niveaux, et d'acteurs actifs dont ceux du secteur privé et de la société civile portant une vision collective du développement à long terme de la Commune.

1.2 But et objectifs du guide

Le but principal du guide est de mettre à la disposition des communes tunisiennes et des acteurs du développement territorial, un référentiel simple, flexible et pratique pour la planification territoriale stratégique à l'échelle communale.

Les objectifs visés sont les suivants :

- Avoir une définition claire des notions de base, des concepts et des principes de la planification territoriale stratégique au niveau communal ;
- Avoir une compréhension claire des rôles de l'équipe technique (les experts) et des citoyens, et de la combinaison de l'approche pragmatique des experts avec les approches collaboratives et participatives ;
- Identifier les acteurs et définir leur rôle dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre de la planification territoriale stratégique ;
- Déterminer les différentes étapes de l'élaboration d'une planification territoriale stratégique et les adapter au contexte spécifique de sa commune ;
- Connaître les outils à utiliser dans les différentes étapes du processus de planification territoriale stratégique ;
- Évaluer la pertinence et l'intégration du processus de planification territoriale stratégique ;
- Concevoir une stratégie de mise en œuvre et de suivi du plan/des plans d'action.

Le présent guide est une contribution à l'amélioration des processus et démarches de planification territoriale stratégique ; il n'a aucune visée normative. Il propose des principes, un cadre, tant du point de vue des objectifs que de la gouvernance et du déroulement de la démarche.

1.3 Structure et utilisation du guide

Ce guide comporte 5 parties :

- **La première partie** définit d'une manière générale le contexte et l'objectif d'élaboration du guide, les utilisateurs du guide et les avantages de la planification territoriale stratégique pour les communes ;
- **La deuxième partie** présente les fondements de la planification stratégique des communes, les expériences récentes, et des orientations pour améliorer, simplifier et adapter les processus de planification territoriale stratégique ;
- **La troisième partie** aborde les concepts, les principes et l'articulation des différentes phases des processus de planification territoriale stratégique ;
- **La quatrième partie** déroule les différentes phases et étapes des processus de planification stratégique. Elle comporte les objectifs, le déroulement, les méthodes et outils et les livrables de chaque phase et fournit des conseils pratiques et des points de vigilance permettant d'améliorer l'efficacité des processus de planification territoriale stratégique ;
- **La cinquième partie** aborde la question de la mise en œuvre des plans d'action issus des processus de planification territoriale stratégique et survole les mesures organisationnelles et les modalités pratiques indispensables pour l'opérationnalisation, le suivi et l'évaluation.

Ce guide a été simplifié de manière à être facilement exploitable.

Il est destiné aux acteurs locaux responsables des processus d'élaboration, de mise en œuvre et de suivi-évaluation de la planification territoriale stratégique. Il s'adresse aux décideurs, mais aussi aux conseillers, aux cadres et techniciens de la commune et aux principaux partenaires notamment les services déconcentrés et les membres d'associations et d'organisations de la société civile.

Les communes engagées dans un processus de planification territoriale stratégique pourront s'appuyer sur ce guide pour évaluer, amender ou rectifier leurs démarches.

Les communes qui n'ont pas encore engagé un processus de la planification territoriale stratégique trouvent dans ce guide les ingrédients de base, les principes et les conseils qui les aident à concevoir des marches et des processus de planification adaptés à leur propre contexte.

Les conseillers techniques, les mentors et les accompagnateurs des communes dans leurs démarches de planification territoriale stratégique trouvent dans ce guide les références de base pour assurer avec succès leurs missions.

Ce guide peut être utilisé par les formateurs et les animateurs dans des actions de renforcement des capacités des acteurs du développement territorial.

Enfin ce guide est accessible pour toutes personnes intéressées par les questions du développement territorial.

1.4 Les avantages de la planification territoriale stratégique pour les communes

Les avantages de la planification territoriale stratégique sont liés à la rationalisation de l'utilisation des ressources, à la coopération entre les acteurs, à la cohérence et à l'intégration des différentes échelles territoriales aux différents niveaux de planification du développement.

Il offre à la commune un cadre approprié pour :

- Élaborer un diagnostic de ses potentialités spécifiques et une analyse approfondie des problèmes ;
- Faire travailler ensemble les différents acteurs : Collectivités territoriales, Société civile, Associations, ONG, citoyens, au cours des étapes d'élaboration et d'opérationnalisation de la planification territoriale stratégique ;
- L'adhésion des acteurs et actrices, et la cohésion des actions ;
- Conduire une démarche participative adaptée aux différents périmètres (territoire, acteurs, portée) de la planification stratégique territoriale ;
- Renforcer les liens de rapprochement des techniciens, de la population et des élus locaux ;
- La déclinaison au niveau communal des orientations supra-locales et nationales de développement local ;
- La concertation, la négociation et la décision entre la Commune et ses partenaires techniques et financiers ;
- Inspirer les stratégies nationales pour le développement territorial.

2. Les fondements et les enjeux de la planification territoriale stratégique pour les communes

2.1 Les fondements juridiques

Dans la constitution de 2014, les principes de libre administration des affaires locales, d'autonomie, de subsidiarité et de démocratie participative attribuent aux collectivités locales (communes et régions principalement, en attendant les districts) un rôle crucial dans le développement de leurs territoires. Ces principes constitutionnels s'appliquent notamment au domaine du développement et de l'aménagement du territoire. L'article 139 de la constitution stipule que « *les collectivités locales adoptent les mécanismes de la démocratie participative et les principes de la gouvernance ouverte afin de garantir la plus large participation des citoyens et de la société civile à la préparation de projets de développement et d'aménagement du territoire et le suivi de leur exécution, conformément à la loi.* » La notion de projet de développement et d'aménagement du territoire prend un sens large qui englobe aussi bien des projets de proximité tels que les projets de voirie ou d'équipement ou que l'élaboration d'un projet global de développement territorial.

Depuis l'adoption du texte de la constitution, des communes tunisiennes, appuyées par des organisations de coopération internationale ont profité de la vague de démocratisation en mettant en œuvre des démarches de planification stratégique collaborative et participative de développement de leurs territoires.

Le Code des Collectivités Locales (CCL) a introduit un ensemble d'instruments de planification et d'aménagement du territoire, dont le Plan de Développement Local (PDL), et attribue aux collectivités locales de nouvelles compétences, notamment dans le domaine du développement économique. L'application des dispositions du CCL est tributaire de la promulgation des textes d'application (14 textes d'application promulgués sur 38 prévus).

Ainsi, le champ est ouvert à l'expérimentation de démarches de développement territorial qui visent à :

- Doter les communes d'un outil d'orientation et de planification du développement territorial ;
- Renforcer les capacités (compétences) des cadres et des élus dans le domaine de la planification du développement territorial ;
- Expérimenter des approches participatives ;
- Promouvoir la coopération entre les collectivités locales et entre les collectivités locales et les services de l'état, ainsi que la coordination des plans et des programmes de développement et d'aménagement ;
- Institutionnaliser les instruments et les démarches de planification du développement territorial.

Le CCL dans son article (105) confère aux collectivités locales la compétence pour l'élaboration et la mise en œuvre de leurs plans de développement local selon une nouvelle approche stratégique et participative du développement local¹.

La portée du PDL est déterminée d'une part, par les compétences de la commune et d'autre part, par les limites territoriales ; la commune ne peut planifier que des projets et actions qui relèvent de ses compétences et qui s'inscrivent à l'intérieur de ses limites territoriales.

Le PDL vise à planifier le développement « Global » de la commune et à renforcer son attractivité pour l'investissement ; les avantages comparatifs sont considérés comme des leviers de développement. Le PDL doit donc comporter la stratégie de promotion basée sur la valorisation des avantages spécifiques et les avantages comparatifs de la commune².

L'article (106) du CCL lie expressément le développement local à la prise en compte des besoins des catégories souvent marginalisées et écartées des projets de développement. Il marque un intérêt à ces catégories notamment dans la phase l'élaboration des plans de développement locaux, au niveau de leur préparation.

En effet, l'article(106) accorde particulièrement la priorité lors de la préparation des plans de développement locaux, à la durabilité, à l'égalité entre les sexes, à la lutte contre la pauvreté, à l'appui aux personnes ayant un handicap, à la promotion de l'emploi, à l'encouragement des jeunes pour le lancement des projets et à l'équilibre spatial du développement qui attire l'attention³. Ces sept enjeux qu'on peut qualifier « d'enjeux sociétaux » doivent être pris en considération lors de l'approbation du plan local de développement ce qui revient à vérifier que ces thèmes ont bien été diagnostiqués et que des solutions à ces enjeux sont proposées.

Les acteurs impliqués sont la commune et les organes qui en dépendent, les services de l'État et tous les autres acteurs et citoyens conformément à la procédure de participation adoptée. Cependant, les services de l'État n'interviennent que pour appuyer les communes sans autre précision sur le sens et la nature de cet appui.

¹**CCL Art. 105, alinéa 1** « Le plan de développement local, élaboré selon une méthode participative et avec l'appui des services de l'Etat, constitue le cadre de référence pour l'action et les interventions des collectivités locales et des organes qui en dépendent en matière de développement global. »

²**CCL, Art. 105, alinéas 2 et 3** « Lors de la préparation du plan de développement local, il doit être tenu compte des capacités de la collectivité locale ainsi que du volume d'appui financier apporté par l'Etat et les différents intervenants dans le domaine du développement à quelque titre que ce soit.
Le plan de développement local s'emploie, avec l'appui de l'Etat, à consolider les avantages comparatifs de chaque collectivité locale ou à lui conférer des avantages attractifs pour promouvoir son développement et y encourager l'investissement. »

³**Art. 106** – Le conseil de la collectivité locale approuve les plans de développement local et prend en considération :

- Les exigences du développement durable,
- L'encouragement des jeunes à créer des projets,
- L'égalité entre les personnes et l'égalité des chances entre les sexes,
- La promotion de l'emploi,
- Le soutien des personnes porteuses de handicaps,
- La lutte contre la pauvreté,
- L'équilibre entre les zones de la collectivité locale.

2.2 Les expériences des communes

Cet aperçu des démarches et des instruments de développement et d'aménagement communal a pour objectif d'identifier des pistes pour l'amélioration et l'adaptation des démarches aux ressources et à la diversité des contextes des communes tunisiennes. Il n'est exhaustif ; il se concentre sur les expériences des stratégies de villes et les expériences des plans de développement local. Un inventaire des expériences de planification territoriale est présenté en annexe.

L'objectif de cet aperçu est de simplifier, sur la base de ces deux instruments, les méthodologies de planification territoriale stratégique, d'assurer la flexibilité des démarches et de permettre à chaque commune de concevoir le processus qui lui convient. Il ne s'agit pas d'une évaluation des deux approches.

2.2.1 L'expérience des stratégies de développement des villes

La SDV n'est pas un instrument de planification institutionnalisé (formel) en Tunisie. Son élaboration est entièrement volontaire. Par conséquent, il n'y a pas de cadre spécifique pour la programmation et la mise en œuvre des actions qui émergent de la stratégie.

Pour les expériences du projet MADINATOUNA, la démarche d'élaboration comporte plus de 40 étapes, nécessite la création de trois instances locales de pilotage et de suivi, et prévoit une diversité de formats de participation citoyenne, de prise de décisions et de validation. De l'avis des communes et des partenaires de la coopération, ce dispositif est lourd et complexe ; la pertinence d'un processus participatif ne se mesure pas uniquement au nombre d'évènements et de participants ; la prise en compte des besoins des différentes catégories sociales, de l'expertise citoyenne et de la contribution de tous les partenaires à la prise des décisions sont aussi importantes.

Il est à noter que les différentes expériences de SDV peuvent être classées selon deux types d'approches :

- **Une approche participative de concertation**⁴ dans laquelle l'élaboration des rapports est faite par l'équipe technique multidisciplinaire (équipe municipale ou experts externes) ; ces rapports feront l'objet d'ateliers de validation par les décideurs et de concertation publique
- **Une approche participative de co-production ou collaborative**⁵ dans laquelle une équipe de 25 à 30 représentants, le conseil municipal, les services de la municipalité, les citoyens, les organisations de la société civile, les organismes professionnels et éventuellement les services déconcentrés élaborent et valident avec l'assistance d'un consultant, la stratégie de développement.

⁴ Cas des villes du projet Madinatouna

⁵ Cas des villes du projet IDEMA ou de l'Association Tunisienne des Urbanistes

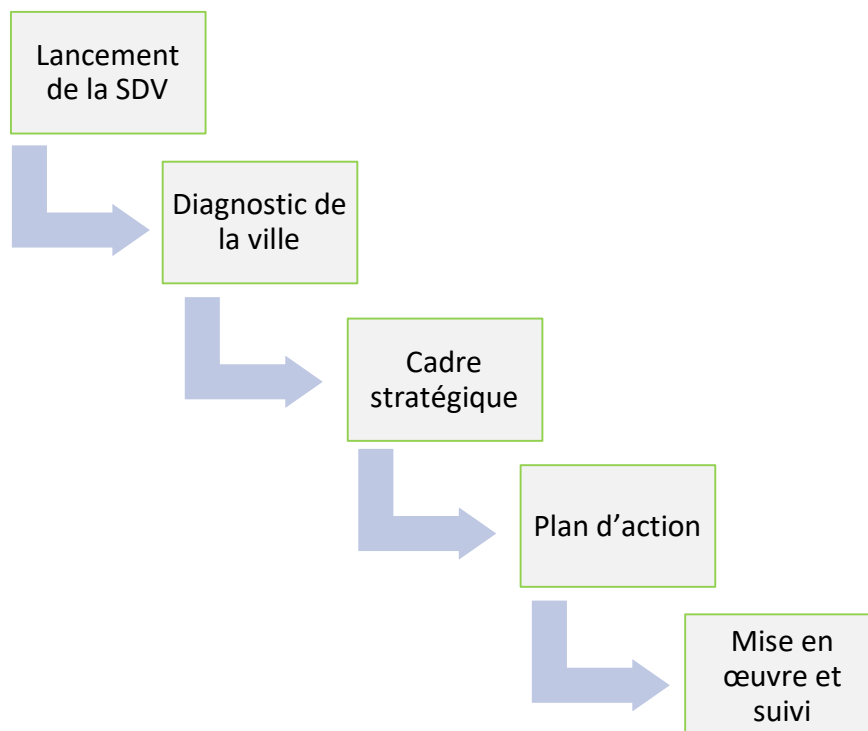


Illustration 1: Processus d'élaboration des SDV

Sur le plan technique, la méthodologie des SDVs comporte l'utilisation d'outils et techniques dont certains étaient peu connus par les experts et les cadres des communes. Des thématiques transversales se sont greffées sur le processus sans le modifier (ex : intégration des ODD, charte de ville).

La méthodologie comporte les mêmes étapes pour toutes les expériences :

- L'étape du diagnostic stratégique participatif
- L'étape de la vision et des axes stratégique
- L'étape du cadre stratégique
- L'étape de la planification des actions et programmes
- L'étape des modalités de pilotage et d'animation de la stratégie

L'échelle territoriale permet de distinguer les stratégies de ville, donc des zones urbaines dans les communes, et les stratégies de développement territorial à l'échelle de tout le territoire communal.

Ainsi, La **SDV** est un instrument non institutionnalisé, qui est réalisé par la propre volonté de la commune. Elle définit une vision de développement à long terme et un plan d'action multi acteur dans différents axes stratégiques. Elle nécessite un ancrage fort aux autres instruments de planification et de programmation pour être opérationnelle. L'approche participative – et notamment la participation des acteurs institutionnels régionaux et locaux – au processus d'élaboration de la SDV constitue son point fort.

2.2.2 L'expérience des PDL des communes nouvellement créées

Le projet s'inscrit dans le cadre du programme IPDLI « Initiative Pilote Pour un Développement Local Intégré » financé par l'Union Européenne et le BIT étant chargé de la gestion déléguée pour assurer l'appui technique. La majeure partie du financement est consacrée aux infrastructures et équipements, répondant aux besoins de base des communes concernées. Les investissements sont mis en œuvre à travers la CPSCL, et devraient autant que possible se référer à l'approche pilote initiée par l'accompagnement technique du BIT.

La démarche d'élaboration des PDL

La démarche de préparation du PDL comporte quatre phases :

Phase I : journée participative avec les structures décentralisées et les autorités régionales et locales

Phase II : un atelier participatif pour formuler le plan de développement local

Phase III : Ateliers des zones pour identifier les projets de proximité

Phase IV : un atelier de restitution du plan de développement local et le financement des projets

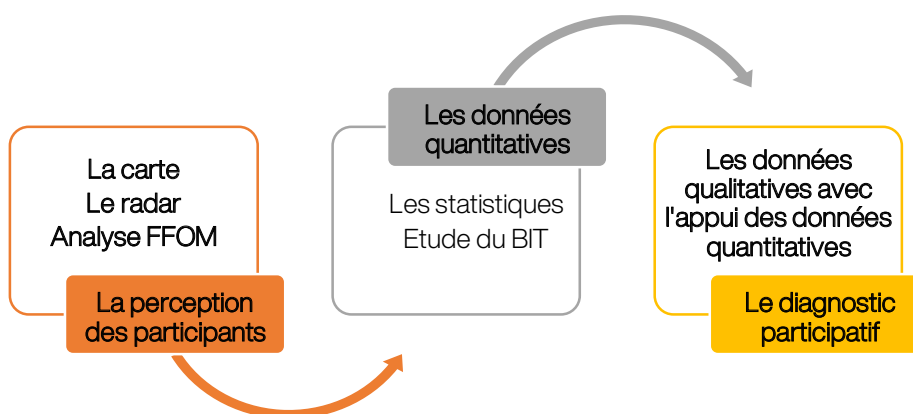


Illustration 2 : La démarche d'élaboration des plans de développement local

L'expérience n'étant qu'à ses débuts, ceci nous amène à commenter dans les points suivants l'approche et les activités réalisées :

- L'approche participative est quasi-identique à l'approche du PAI, elle enchaîne des réunions avec les services de l'état, des ateliers participatifs et des ateliers des zones ;
- La méthodologie est proche de celle adoptée dans les stratégies de développement, mais les analyses sont très sommaires, les outils utilisés qui sont adaptés aux approches stratégiques, ne sont pas judicieusement appliqués.
- Ce projet est mené dans l'urgence pour répondre aux conditions à satisfaire par les communes pour l'octroi des financements⁶ ; Il est prématuré d'en tirer des recommandations pour la généralisation des PDL au format actuel de cette expérience à toutes les communes.

⁶ Parmi ces conditions « l'élaboration d'un Plan d'Investissement spécifique Local pluriannuel (PIL) selon une démarche participative et approbation du PIL par le Conseil Municipal ».

Ainsi, le **PDL** est élaboré sur mesure par rapport à la nature des communes bénéficiaires, avec une finalité préétablie de définir les programmations des communes nouvellement créées telles que définies (typologies et montants) par l'autorité centrale. En dépit de cette contrainte, l'élaboration des PDL a épousé une démarche d'implication des services de l'État et de la population, très proche de celle du PAI.

2.3 Éléments d'orientation pour l'amélioration des démarches de planification territoriale stratégique

L'organisation pour la gestion

L'organisation ne doit pas être très lourde comportant plusieurs structures et plusieurs étapes d'élaboration et de validation, ni très sommaires pour garantir une bonne gestion de l'élaboration. Pour améliorer l'organisation, il faut l'alléger par rapport la structure des SDVs et bien clarifier la composition, les rôles et les responsabilités par rapport à la structure de gestion des PDL.

L'élaboration des documents

Le processus technique d'élaboration constitue le point à améliorer par rapport aux approches SDVs et aux PDLs. La planification stratégique est très pragmatique ; elle est exigeante en compétences, notamment en management transversal, en animation de groupe et en développement territorial. Elle est aussi exigeante en méthode, outils et techniques. Cet aspect est relativement occulté dans les SDVs et les PDLs ; et ce malgré l'appui externe des équipes techniques par des experts nationaux. Il n'est pas concevable de s'appuyer uniquement sur les représentations, les attentes et les idées du citoyen normal pour décider du devenir du territoire et de l'affectation efficace des ressources.

La participation

Les méthodes participatives sont très nombreuses et d'autres méthodes innovantes peuvent être explorées. Le principe de la démocratie participative est énoncé dans la constitution de 2014, mais pas la méthode, l'objectif étant de répondre aux attentes et aux besoins de la population et de reconnaître les connaissances des citoyens.

Cependant, la planification stratégique est réalisée à une échelle locale plus large que l'échelle de proximité et un horizon temporel de plus de 15 ans pour la vision, de 10 ans pour les objectifs et de 5 ans pour le plan d'action. Or le citoyen normal est concentré sur ses intérêts propres et son espace de proximité. Toute la difficulté est d'amener les citoyens à réfléchir d'une manière stratégique avec les techniciens et les élus sur des questions d'intérêt public à une échelle locale dans la durée.

La participation à la planification stratégique territoriale nécessite l'engagement, la représentation de la diversité des intérêts et une vraie concertation qui ne peut être effective que si l'effectif des participants est réduit.

Il faut éviter de ramener la réflexion stratégique à l'expression d'intérêts individuels à un moment donné à une échelle de proximité.

Il faut aussi éviter de multiplier les ateliers et les conférences participatives ouvertes au grand public qui ne garantissent pas l'engagement des participants et n'offrent pas des conditions optimales pour la concertation.

La coopération

Une stratégie est plus que la somme de projets. Il s'agit d'un regroupement significatif de projets qui travaillent ensemble pour atteindre les objectifs stratégiques. Les avantages devraient être tirés des synergies et des conflits évités ou minimisés et des mutualisations des moyens des différentes parties prenantes.

La planification stratégique territoriale est un instrument de coopération multiniveaux. Ce type de coopération recouvre à la fois la multiplicité des niveaux auquel le développement territorial peut être promu et la coopération nécessaire entre ces différents niveaux.

Les pistes de coopération identifiées lors de la planification stratégique territoriale doivent faire l'objet d'accords formels entre les partenaires concernés. Un suivi rigoureux de ces accords permet de passer des intentions à la mise en œuvre d'actions concrètes.

L'efficacité

Les partenaires de la coopération ont financé les SDVs et les PDLs. Les montants investis sont élevés et dépassent largement la capacité des communes tunisiennes. Les communes n'ont pas les ressources nécessaires pour reproduire à l'identique les standards de planification stratégique promus par les organismes de coopération. On peut dans les meilleures des situations espérer mettre à la disposition des communes des compétences ou financer l'expertise technique.

Chaque commune doit adapter sa planification territoriale stratégique à ses ressources et à l'appui technique qui sera mis à sa disposition éventuellement par la FNCT ou l'État.

La mise en œuvre

La planification territoriale stratégique est destinée à être mise en œuvre, suivie et évaluée. Pour éviter que, malgré tous les efforts fournis, elle finisse par être archivée et jamais appliquée, il faut mettre en place une organisation pour la gestion de la mise en œuvre du plan d'action. La mise en place de cette organisation peut nécessiter des changements organisationnels au sein des services municipaux. Cette structure doit être fonctionnelle et suffisamment flexible pour s'adapter à la diversité des projets inscrits dans le plan d'action.

L'expérience des SDVs montre que des processus extrêmement fastidieux avec beaucoup de partenaires impliqués ne sont pas fonctionnels.

Le processus de gestion de la mise en œuvre du plan d'action fait partie du processus global de planification territoriale stratégique ; il doit être conçu lors de l'élaboration de la planification stratégique.

3. Le concept de planification territoriale stratégique

La planification stratégique est un processus qui vise la cohérence entre des finalités à longs termes, des objectifs à moyen terme et des actions à court terme.

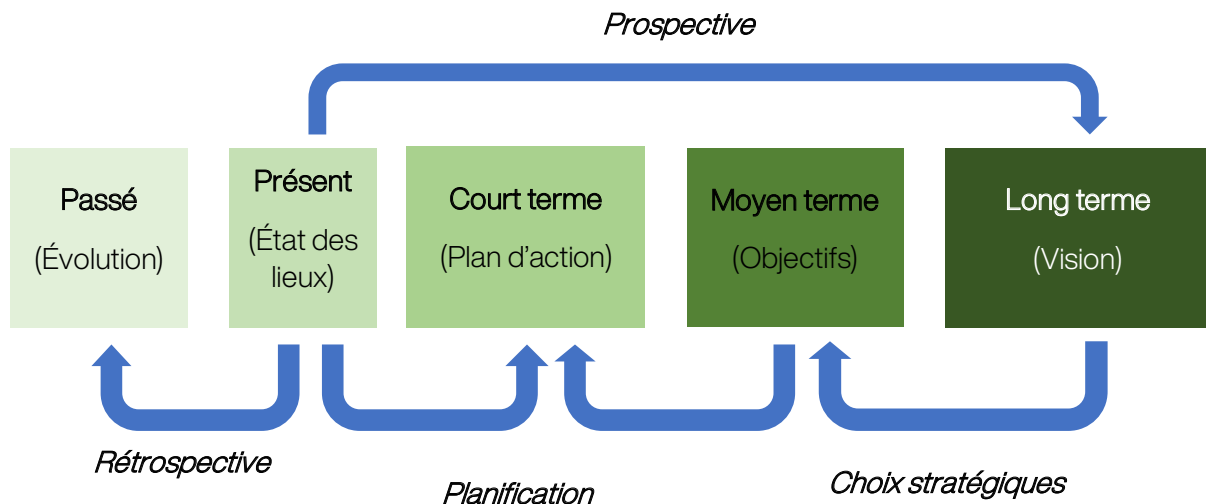


Illustration 3 : Le processus de planification territoriale stratégique

La planification stratégique qui s'est développée à partir du milieu des années soixante au sein des entreprises a été ensuite transposée à l'action publique et dans les collectivités locales un peu partout dans les pays développés, puis dans tous les pays.

Elle préconise un processus continu d'analyse détaillée des enjeux stratégiques au fil de leur émergence dans la collectivité territoriale, largement orienté vers la mobilisation des acteurs autour de projets d'actions.

La planification stratégique est considérée comme un processus continu de réactualisation des priorités et non comme un schéma indicateur à très long terme. Elle sert à guider les décisions vers l'atteinte des objectifs fixés.

3.1 Principes de base de la planification territoriale stratégique

Le processus de planification territoriale stratégique obéit à un certain nombre de principes de base que sont :

- **L'engagement** : l'engagement des élus, des organisations de la société civile, des organismes professionnels et des services de l'état est un facteur déterminant dans la réussite de la planification territoriale stratégique ;
- **La participation et l'inclusion** : le processus de planification territoriale stratégique requiert l'adhésion et la participation de toutes les couches sociales y compris les groupes marginalisés, les femmes, les jeunes et les personnes âgées ;
- **La transparence** : les consultations et les prises de décision doivent se faire de manière libre, démocratique et ouverte, favorisant le contrôle citoyen et la bonne gouvernance ;
- **La prise en compte des thèmes transversaux prioritaires** : le développement durable, le genre et l'équité doivent être pris en compte dans le choix des priorités, la définition des

orientations, la détermination des stratégies et la mise en œuvre des actions à mener à toutes les étapes du processus ;

- **La cohérence** : la planification territoriale stratégique doit se faire en cohérence avec les orientations stratégiques définies par les niveaux supérieurs de planification (plan national, plans sectoriels, schémas directeurs d'aménagement du territoire, schémas directeurs, etc.) ;
- **Le réalisme, la flexibilité et l'adaptabilité aux réalités des communes** : le processus de planification territoriale stratégique doit tenir compte de la capacité réelle de la commune à mobiliser les ressources nécessaires. Il doit également tenir compte du contexte physique, social, économique, culturel et financier de la collectivité ;
- **L'intégration** : la planification territoriale stratégique est plus que la somme de projets. Il s'agit d'un regroupement significatif de projets qui travaillent ensemble pour atteindre les objectifs stratégiques. Les avantages devraient être tirés des synergies et des conflits évités ou minimisés. Le processus de planification doit actionner toutes les dimensions de l'intégration :
 - **L'intégration sectorielle** en cherchant à relier les solutions
 - **L'intégration horizontale** à travers des partenariats au niveau local
 - **L'intégration verticale** à travers l'alignement sur les orientations des niveaux supérieurs
 - **L'intégration territoriale** à travers la coopération des communes limitrophes.

3.2 Le processus de planification territoriale stratégique

Le processus de planification territoriale stratégique s'articule généralement autour de cinq principales étapes.

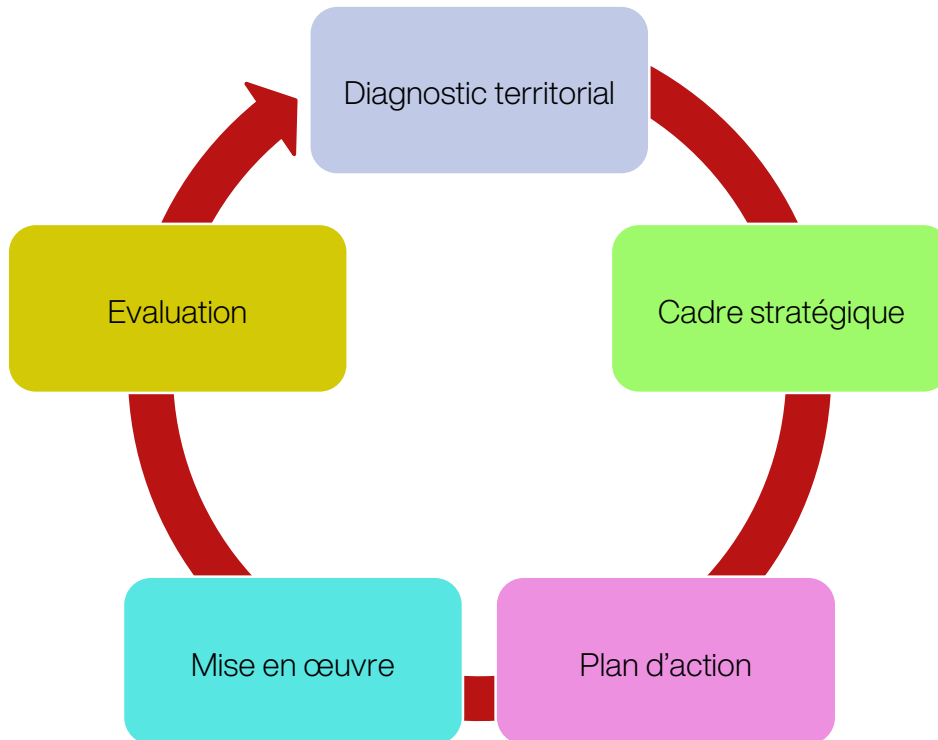


Illustration 4 : Les étapes de la démarche de planification territoriale stratégique

La forme la plus classique du processus de planification territoriale articule :

- Un diagnostic du territoire et l'identification des enjeux issus du diagnostic)
- Un cadre stratégique présentant la vision, les axes stratégiques déclinés en objectifs de développement du territoire
- Un plan d'action à court terme, cohérent et équilibré
- Une organisation de la mise en œuvre du plan d'action
- Des modalités pour le suivi et l'évaluation de la planification territoriale stratégique.

Dans la pratique, ces démarches impliquent la mise en place d'une organisation et de processus techniques, participatifs et de prise de décision cohérente et adaptée aux contextes particuliers des projets et des territoires concernés.

3.3 Instruments et outils de planification

La planification communale doit être orientée vers la cohérence des initiatives sur le territoire et l'intégration des diverses orientations et projets sectoriels et spatiaux.

L'articulation avec les documents d'aménagement du territoire et d'urbanisme

En lien avec les documents d'urbanisme et d'aménagement du territoire, la planification territoriale stratégique doit être compatible avec les orientations des schémas directeurs d'aménagement élaborés au niveau national, régional, des gouvernorats, des agglomérations urbaines et des zones sensibles, conformément au code de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. Ce principe de compatibilité interdit à la planification territoriale de fixer des orientations qui s'opposent aux orientations des schémas directeurs et l'incite à contribuer à la concrétisation de ces orientations.

Les communes, particulièrement les zones urbaines et certaines localités rurales sont dotées de plans d'aménagement urbain (PAU). Ces documents d'urbanisme réglementaire déterminent l'affectation et l'occupation du sol. L'usage et les règles d'occupation du sol sont opposables aux tiers. Ils s'imposent à la planification territoriale stratégique. Les projets du plan d'action doivent être localisés dans l'espace ; cette localisation doit être impérativement conforme au plan d'aménagement. Pour optimiser la localisation des projets du plan d'action, il est possible d'inscrire la révision du plan d'aménagement parmi les projets du plan d'action, tout en sachant que la révision prend du temps.

En plus du PAU les plans d'aménagement de détail et de lotissement, considérés comme instruments d'urbanisme opérationnel, comportent en plus de la réglementation détaillée conforme au PAU la mise en œuvre d'un programme d'aménagement. Il s'agit le plus souvent de grandes opérations d'aménagement qui doivent être prises en compte par la planification territoriale stratégique.

Les documents d'urbanisme comportent des programmes d'équipement conçus conformément à une grille d'équipement et localisés sur les documents graphiques. La prise en compte de ces programmes d'équipement dans la planification territoriale stratégique est souhaitée, mais ne résout pas la question de la maîtrise foncière des emprises. Des acquisitions foncières sont indispensables ; les coûts estimatifs des projets issus de la planification stratégique doivent couvrir aussi les coûts des acquisitions foncières.

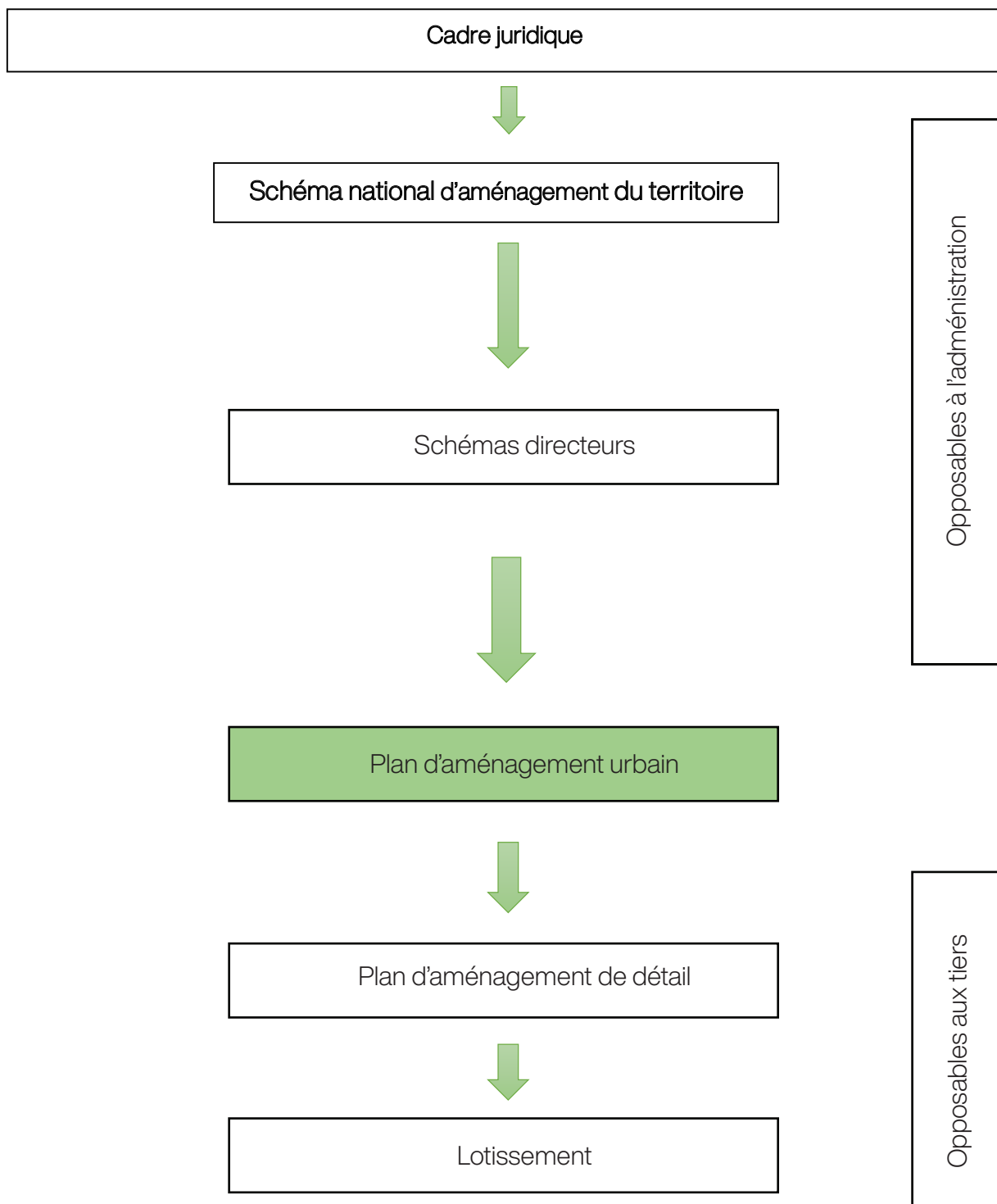


Illustration 5 : Hiérarchie des documents d'aménagement du territoire et d'urbanisme

L'articulation avec les plans de développement économique et social

Les plans quinquennaux de développement économique et social sont élaborés au niveau national et régional et déclinés dans des plans et programmes sectoriels. Ces plans stratégiques définissent les orientations et les objectifs de développement et planifient l'affectation du budget de développement. Les programmes d'investissements prévus par les plans sont mis en œuvre par l'administration nationale et régionale de l'état.

Par les plans de développement économique et social, l'état définit ses politiques de développement au niveau national, régional et sectoriel, et affecte les ressources financières pour les mettre en œuvre.

Bien que la planification du développement économique et social s'arrête au niveau régional, un grand nombre de délégations prioritaires bénéficient de plan de développement intégré destiné à rattraper leurs retards de développement.

Les investissements communaux représentent à peine 5% des investissements publics pour le développement. Les communes ont un grand intérêt à articuler leur planification territoriale stratégique avec la planification du développement économique et social, et ce pour améliorer l'efficacité des investissements pour le développement.

Chaque commune doit étudier comment elle pourra contribuer à l'atteinte des objectifs découlant des orientations stratégiques de développement et d'aménagement du territoire. Le processus de planification territoriale stratégique doit tenir compte de tous les documents de planification cités plus haut.

4. L'élaboration de la planification territoriale stratégique

Cette partie présente en détail les phases et les étapes d'élaboration de la planification stratégique territoriale, la phase de gestion et de la mise en œuvre des projets du plan d'action à fait l'objet d'un autre guide.

Elle présente le processus d'élaboration d'une planification territoriale stratégique en quatre phases et développe les détails des activités à réaliser dans chaque phase.

4.1 La phase de préparation et de mise en place de l'organisation

4.1.1 Les préalables à la mise en place de l'organisation

La préparation d'une stratégie de développement territorial est un travail d'équipe. Les objectifs pour la commune sont de se préparer, d'impliquer les principales parties prenantes dès le départ, de garantir leur engagement et d'organiser leur implication.

L'engagement politique

Il s'agit d'obtenir un engagement politique, mais aussi un engagement du personnel municipal. La participation à la fois des politiciens et des principaux gestionnaires de différents services est essentielle pour le succès du processus de planification stratégique. L'engagement du maire, en assurant le leadership, est un facteur important de réussite. Plus l'appropriation du processus est large, plus l'engagement envers la stratégie sera durable.

La capacité technique

L'engagement du leadership doit aller de pair avec une capacité technique pour mener à bien le travail. Des grandes communes dotées de ressources humaines importantes aux petites communes avec un personnel limité, les approches techniques sont différentes, mais les principes sont les mêmes.

L'implication des parties prenantes

L'implication des principales parties prenantes du territoire et de l'extérieur du territoire ayant un intérêt et une influence sur sa croissance et son développement doit être faite au début, lors de la préparation, pour s'assurer que toutes les parties prenantes sont prises en compte et qu'un processus participatif crédible est mis en place.

Les parties prenantes sont des personnes, des groupes ou des organisations qui :

- Sont affectés, positivement ou négativement, par la stratégie
- Peuvent contribuer avec des ressources humaines et non humaines à la planification et à la mise en œuvre de la stratégie
- Peuvent contrôler ou influencer la mise en œuvre du processus d'élaboration de la stratégie
- Peuvent avoir un intérêt pour le succès ou l'échec du processus d'élaboration de la stratégie

Une analyse des parties prenantes permet de comprendre les intérêts et les capacités des individus, des groupes et des organisations qui pourraient avoir quelque chose à gagner ou à perdre, ou qui pourraient soutenir, ou bloquer l'élaboration de la stratégie. Elle permet de les impliquer dans les différents rôles de l'organisation du processus d'élaboration.

La détermination du rôle des parties prenantes se base sur les différents niveaux d'engagement :

- *Partenaires opérationnels* : parties prenantes qui viennent de l'extérieur des structures municipales, mais qui seront activement engagées dans l'élaboration et la mise en œuvre de la stratégie. Ce sont des partenaires qui participent souvent aux ateliers de réflexion. Dans certains cas, elles peuvent être impliquées dans l'équipe technique.
- *Partenaires consultatifs* : ce sont des acteurs que la commune consultera au cours du processus et qui donneront un retour d'information important.

La faisabilité de l'élaboration de la stratégie

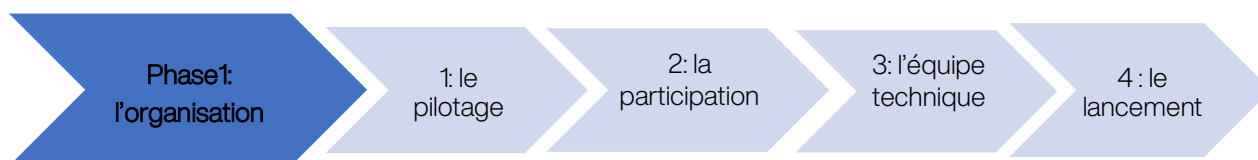
La mise en place d'une organisation pour l'élaboration d'une planification stratégique de développement territorial et la préparation des processus sont définies par quatre facteurs principaux :

- Capacités de l'institution et du personnel, et leurs compétences
- Ressources financières
- Le niveau d'implication des parties prenantes
- La participation citoyenne

Cette organisation définie en amont, les modalités pour

- Le pilotage
- L'élaboration technique de la planification
- La coopération entre les acteurs
- La participation citoyenne

4.1.2 Les étapes de la phase de préparation



Étape 1.1 : Organiser le pilotage

Objectifs : Assurer un portage et valider des choix stratégiques et des engagements des partenaires.

Méthodologie :

Identifier les partenaires qui doivent être représentés dans le comité de pilotage

Cette première identification des acteurs peut être effectuée en se basant sur la portée de la planification, les missions et les compétences des partenaires et une analyse rapide des acteurs. La commune doit chercher en premier lieu à associer au pilotage des partenaires avec lesquels elle peut prendre des engagements par rapport la mutualisation des moyens, à la création de synergies et à l'intégration de la planification.

La commune doit se référer en première approche aux articles 243 et 243 du CCL pour établir la liste des institutions avec lesquelles elle cherchera à engager des coopérations pour créer la transversalité.

Le gouverneur, actuellement président du conseil régional et représentant de l'état, détient un pouvoir, des moyens importants ; son rôle dans le pilotage de la planification territoriale stratégique est crucial. Il peut mobiliser les services de l'état dans la région, ordonner l'allocation de ressources et éventuellement ...

Cependant l'adhésion du gouvernorat, de la région et des services régionaux n'est pas acquise. Leur engagement peut être affecté par la nature des relations avec les communes. Les expériences pilotes de planification stratégique territoriale illustrent des situations très contrastées.

Les communes situées dans des délégations dotées d'un PDI l'engagement du délégué serait un atout pour la planification.

L'implication des organismes professionnels qui portent les intérêts du secteur privé est primordiale quand l'intérêt public croise les intérêts privés pour justifier la coopération.

Les associations ne sont pas à l'écart de la dynamique de développement. Certaines associations peuvent avoir des ressources et des compétences et intérêts qui justifient leur représentation au niveau du pilotage de la planification stratégique territoriale.

Analyser la liste des membres potentiels du comité de pilotage

Une analyse approfondie de la liste des membres potentiels du comité de pilotage est indispensable pour ne retenir que les membres qui ont la capacité de s'engager dans des coopérations pour l'élaboration et la mise en œuvre de la planification.

La portée de la planification

Le pouvoir et les intérêts des membres

Solliciter l'adhésion et l'engagement des partenaires

C'est à la commune, chef de file du pilotage d'aller vers les institutions, à commencer par le gouverneur. L'adhésion et l'engagement du gouverneur seraient un important atout et devraient faciliter l'adhésion des services de l'état dans le gouvernorat. Le maire en personne doit prendre l'initiative ; il peut déléguer un élu pour continuer les contacts avec les autres institutions.

La liste des membres du comité de pilotage comportera les institutions qui ont confirmé officiellement leur engagement et ont désigné des représentants.

Étape 1.2 - Organiser la participation

Dans le monde l'impératif de participation est mis en avant par les institutions internationales, qui incitent les pays en développement à appliquer des principes de bonne gouvernance pour pallier à l'absence de services publics véritablement effectifs ou accompagner sa construction.

Il n'y a pas d'approche unique de mise en œuvre ; les moyens sont divers, voire inédits. Ils s'inscrivent dans l'environnement culturel, politique, social, institutionnel, dans les traditions nationales et locales et dans les spécificités sectorielles. Ils s'adaptent à la nature des problèmes à résoudre et aux ressources disponibles. Ils peuvent être formels ou informels, institutionnalisés ou non, contraignants ou facultatifs, d'une importante, intensité, fréquence et portée variables, initiées par l'autorité ou par les acteurs.

La participation n'est pas une fin en soi, mais un moyen pour améliorer l'efficacité et l'efficience de l'action publique et des services publics.

Dans le processus participatif, les citoyens et habitants sont les principaux acteurs pour évaluer et décider avec les techniciens, les agents publics et les élus le développement du territoire dans lesquels ils vivent.

La Tunisie ne fait pas l'exception, des approches participatives en vue le jour avec les projets de développement agricole depuis les années 80.

En Tunisie, c'est le projet de loi organique relative aux collectivités locales (en cours d'adoption) en application de l'article 139 de la Constitution, les modalités de la participation des citoyens et de la société civile dans la préparation des projets de développement et d'aménagement du territoire et le suivi de leur exécution.

Malgré les lois qui mettent l'habitant au cœur des politiques publiques locales les expériences des SDVs et des PDL, montrent trois limites aux approches participatives :

- Désintéressement des citoyens
- Manque d'engagement des citoyens
- Difficultés pour situer l'intérêt particulier par rapport à l'intérêt général
- Manque de capacité à réfléchir sur des questions stratégiques et risque de limiter le plan d'action à

Choisir les modalités de la participation

La commune doit choisir le processus participatif adapté à la portée de la planification stratégique territoriale. Il y a une diversité d'outils de participation qui peuvent être aussi combinés.

Pour les communes tunisiennes la combinaison de l'outil « panel citoyen » et forum citoyen peut apporter des améliorations par rapport aux expériences des SDV et des PDL en améliorant l'efficacité de la participation

Mise en place du panel citoyen

La mise en place du PANEL de citoyens est souvent initiée par la commune. Par souci de représentation de la diversité des intérêts et de la population, les participants aux PANEL sont tirés au sort. Les citoyens sont choisis de façon aléatoire avec pour objectif de représenter au mieux la diversité de la population (catégories sociales, âges...). Leur participation est volontaire. Le nombre des panélistes peut être compris entre 12 et 20 personnes.

Fonctionnement du PANEL

Le panel est appelé à échanger avec les experts sur des questions stratégiques relativement complexes et à contribuer à la concertation. Il faut en même temps les former, leur expliquer le travail des experts et les inviter à l'évaluer. Ce qui nécessite du temps.

La réunion de présentation :

La première réunion dure une journée. Elle se déroule uniquement avec les citoyens composant le panel accompagné du coordinateur. Les objectifs de la réunion sont :

- De se présenter les uns aux autres afin de créer un esprit d'équipe,
- De découvrir la méthodologie (son déroulement, des objectifs, le cadre dans lequel elle se place)
- D'être sensibilisé sur le thème de la planification territoriale stratégique
- Échanger avec les experts sur le sujet et la méthodologie

Les réunions de concertation

Ces réunions sont organisées avant la validation des différentes phases par le comité de pilotage. Ce sont des réunions de formation et de concertation avec les membres de l'équipe technique. Les panélistes posent des questions et formulent des propositions et des attentes. Ces réunions peuvent prendre deux jours. À la fin de chaque réunion, le PANEL rédige un rapport d'évaluation comportant leurs propositions et leurs attentes.

Étape 1.3 : Constitution de l'équipe technique

L'équipe technique est responsable de l'organisation et de la réalisation de toutes les activités du processus de planification territoriale stratégique, c'est le cœur de l'organisation et le garant de la qualité et de l'efficacité du processus.

Designer un coordinateur du processus de planification stratégique

Le coordinateur est une personne clé dans le processus de planification territoriale stratégique. Il doit posséder des compétences transversales dans les domaines de développement territorial et des compétences avérées en management transversal.

Le coordinateur stratégique :

- Dirige le processus ;
- Gère le travail de l'équipe de l'équipe technique et les ressources à déployer pour l'élaboration de la stratégie ;
- Présente régulièrement des rapports au maire et au comité de pilotage de la stratégie.

Il est préférable de commencer par désigner le coordinateur ; sa première mission serait d'assister la commune dans la mise en place de l'organisation pour la gestion du processus de planification territoriale stratégique.

Constitution de l'équipe technique

Quelle soit interne, composée des cadres et techniciens de la commune ou externe composée de consultants, l'équipe technique doit être multidisciplinaire, ses membres doivent avoir une grande capacité d'analyse et de synthèse des problématiques territoriale, une maîtrise des méthodes et techniques du travail collaboratif et participatif.

La taille de l'équipe technique devrait idéalement être comprise entre 8 et 12 personnes, pour que les négociations et les consensus puissent avoir lieu relativement facilement.

Dans la structure de gouvernance d'un processus de planification territoriale stratégique :

- L'équipe technique est responsable du travail au jour le jour sur l'élaboration de la stratégie ; des consultants et/ou des cadres des services régionaux peuvent être engagés pour faciliter les travaux de l'équipe technique ;
- Les groupes thématiques se réunissent à des étapes clés du processus pour discuter, pour amender et présenter leurs recommandations/décisions. Ces discussions sont facilitées par le coordinateur.

Étape 1.4 : Lancement du processus

La commune organise un grand séminaire ouvert au public. Elle annonce au cours de ce séminaire le lancement de l'élaboration de la planification stratégique, présente la démarche et invite le public à participer au processus.

Si le PANEL des citoyens n'a pas été constitué, il sera nécessaire de le constituer au cours de cette journée de lancement. Une cérémonie doit être prévue pour formaliser l'organisation pour la gestion du processus et l'engagement des partenaires.

Le pilotage, la réalisation des activités et la participation et la concertation des services de l'état et des organisations de la société civile et des organismes professionnels constituent les fonctions minimales de l'organisation d'un processus de planification territoriale stratégique. Les communes peuvent s'appuyer sur le modèle suivant pour une organisation plus étendue.

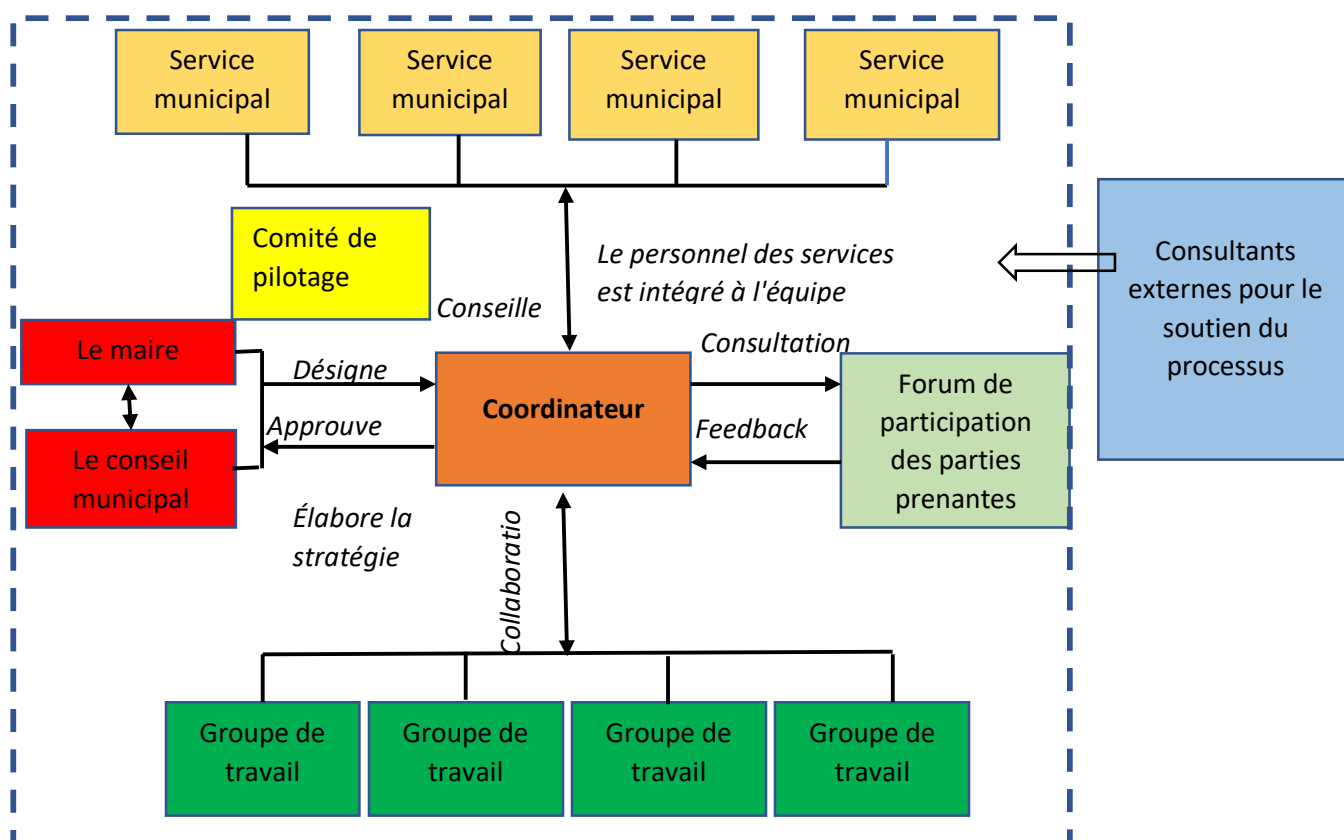


Illustration 6 : Modèle de référence pour l'organisation de la gestion de la planification territoriale stratégique

4.2 La phase du diagnostic

4.2.1 Importance du diagnostic

Le développement des territoires repose sur des processus collectifs et concertés. Le diagnostic territorial est le point de départ pour l'élaboration d'une planification stratégique du territoire. Il faut caractériser un état des lieux de la situation initiale en effectuant une analyse partagée et globale du territoire et des thématiques considérées. Le diagnostic ne doit pas se réduire à une opération de recensement des actions existantes, des moyens et des acteurs mobilisés ; l'implication des acteurs locaux est essentielle. Outre l'objectif de compléter l'état des lieux par des informations contextuelles, la démarche de diagnostic territorial est pensée avant tout comme un processus participatif d'apprentissage ayant pour objectif d'augmenter le pouvoir d'agir des parties prenantes et la capacité collective de s'organiser en vue d'agir collectivement pour le développement du territoire. Cette démarche doit permettre également l'émergence d'une dynamique endogène de prise de décision concertée sur le territoire.

Ainsi le diagnostic n'est pas une fin en soi, il est une étape de la démarche de planification stratégique. Il a une finalité opérationnelle ; il repose sur la participation des acteurs du territoire, sur la confrontation des points de vue et la recherche de solutions communes. Il nécessite donc un travail de coordination important.

L'établissement du diagnostic comporte trois étapes :

- La collecte et analyse des données et de la documentation
- L'analyse du territoire
- L'identification des enjeux/défis du développement du territoire.

4.2.2 Les étapes de la phase de préparation



Étape 2.1: La collecte des données

Cette étape consiste à collecter des données en explorant les sources et les modalités et les moyens d'acquisition et en planifiant les investigations et les recherches complémentaires.

Objectif :

Disposer des données pertinentes et fiables pour l'analyse territoire.

Méthode :

Avant de se lancer dans la collecte des données, l'équipe technique doit bien préparer cette étape en identifiant à partir de la méthodologie retenue les indicateurs de l'analyse et les besoins de données pertinentes.

La planification de la collecte des données comporte pour chaque domaine ou thème de l'analyse, les données à collecter, les sources des données et les organismes concernés ainsi que les modalités d'acquisition.

Certaines sources sont incontournables pour la collecte des données et documents nécessaires à l'analyse du territoire dont notamment :

- Les recensements et les enquêtes de l'INS
- Les données sectorielles publiées par les offices de développement
- Les études et documents d'urbanisme et d'aménagement du territoire
- Les thèses et mémoires en lien avec les thèmes de la stratégie
- Les plans de développement économique et social

Les données peuvent être déjà disponibles et/ou analysées ; on les trouvera prioritairement dans les documents des différentes institutions, mais aussi sur internet. Il faut les recenser, les récolter et les organiser. Attention à leur fiabilité

Les entretiens avec différents acteurs et aux différentes étapes de la planification territoriale stratégique permettent de collecter des informations le plus souvent qualitatives, comprendre les représentations ou sonder les perceptions de certains acteurs, approfondir l'analyse de certaines problématiques, ou éventuellement solliciter l'implication et l'engagement d'un acteur clé.

Les différents documents d'urbanisme, d'aménagement du territoire et de planification du développement économique et social comportent des analyses, des orientations et des programmes. Ces éléments sont indispensables pour assurer la cohérence et l'intégration de la planification territoriale stratégique.

Il faut veiller à ne pas passer à côté de données pertinentes ni de tomber dans la redondance en collectant la même donnée par plusieurs membres de l'équipe technique.

Se lancer dans des enquêtes et des recensements pour combler le manque constaté peut s'avérer très coûteux et peu pertinent pour l'amélioration des analyses. Le recours à ces outils n'est envisageable que pour les données qui affectent profondément la pertinence et la qualité de la planification.

Étape 2.2 : Les analyses territoriales par domaines

Objectif des analyses territoriales consiste à caractériser l'état des lieux par des tendances, des facteurs d'évolution et des problématiques spécifiques

La méthodologie de l'analyse des données doit être détaillée dans les termes de références de l'équipe technique.

L'entrée dans l'analyse, par une liste des faits, ou par une liste de thématiques prioritaires ne permet pas de contourner une entrée par les domaines et les thèmes liés au développement territorial pour effectuer une analyse globale, même quand il s'agit d'une planification stratégique concentrée sur un domaine précis.

Le coordinateur technique répartit son équipe en quatre groupes. Chaque groupe est chargé d'élaboration de l'analyse d'un des domaines.

Les équipes techniques utiliseront des méthodes et des techniques appropriées établir l'état des lieux, notamment le croisement des données, les analyses spatiales, les liens avec les autres domaines

Les rapports d'analyse comporteront tous les éléments permettant de :

- caractériser l'état des lieux et identifier les facteurs d'évolution
- faire émerger les tendances et dégager les facteurs d'évolutions
- dégager les problématiques spécifiques

La responsabilité de la qualité des rapports incombe soit au coordinateur soit aux chefs des groupes. Ces rapports seront évalués à travers trois filtres :

- Le filtre du développement durable
- Le filtre du genre
- Le filtre de l'intégration.

Ces rapports seront validés lors d'une réunion technique collaborative à laquelle participent tous les membres de l'équipe technique et avantageusement les points focaux

Presque tout le travail d'analyse peut être réalisé dans les locaux de la commune par une équipe technique organisée en « mode projet » et un management transversal avec les différents services de la commune.

Il existe une variété de clés d'entrée dans le diagnostic permettant de maîtriser la complexité du champ du développement territorial. Dans tous les cas, il est essentiel de choisir des éléments d'analyse qui facilitent l'identification des leviers d'action et la compréhension des enjeux pour la commune.

La délimitation du champ d'analyse du diagnostic territorial peut aussi bien dépendre des priorités stratégiques et des objectifs poursuivis par les élus.

Le diagnostic exhaustif est lourd ; il présente le risque de se perdre dans la phase d'état des lieux au détriment de l'analyse, de la formulation des enjeux et de la définition d'un plan d'action réaliste. Il faut trouver un équilibre entre approche transversale et analyse par domaine de développement territorial. Il est nécessaire de recentrer, dans un second temps, l'analyse et l'action sur des problématiques jugées prioritaires

Etape.2.3 : L'analyse des facteurs de développement du territoire

Cette étape initie la réflexion stratégique. Elle s'attache à identifier les leviers que la commune peut utiliser pour limiter l'effet des freins au développement et se positionner par rapport au futur de la commune.

Construire la matrice SWOT

Le SWOT est un outil collaboratif d'analyse stratégique qui peut être utilisé dans les phases d'identification et/ou de planification de projet. Il combine l'étude des forces et des faiblesses d'une organisation, d'un territoire, d'un secteur, d'un projet complexe avec celle des opportunités et des menaces de son environnement afin d'aider à la définition d'une stratégie de développement et d'actions, notamment en repérant les différents positionnements stratégiques possibles du territoire.

Les matrices swot génériques sont réalisées par les groupes de travail. Elles ne nécessitent un travail collectif, mais pas beaucoup de temps ; une réunion de travail d'une demi-journée suffit pour réaliser d'une manière assez exhaustive la première mouture.

<i>SWOT (AFOM)</i>		
<i>Interne</i>	ATOUTS (FORCES) « Quels sont mes points forts qui me permettront d'atteindre mes objectifs ? »	CONTRAINTES (FAIBLESSES) « Quels sont les points sur lesquels je dois progresser ? »
<i>Externe</i>	OPPORTUNITES « Quels sont les éléments externes sur lesquels je peux m'appuyer ? »	MENACES Quels sont les éléments externes avec lesquels je vais devoir composer ? »

Illustration 7 : L'outil swot

Affiner et valider la matrice SWOT

Dans un deuxième temps, les groupes de travail effectuent une priorisation des éléments les plus importants de la matrice. Pour effectuer la priorisation on peut utiliser une grille comportant trois niveaux : très important, important, importance faible. Les facteurs de faible importance sont systématiquement supprimés.

La qualité d'une matrice SWOT dépend de l'importance des facteurs retenus et de leur formulation. Il faut veiller à ne pas passer à côté d'un facteur important et à formuler d'une manière très claire tous les facteurs.

Les matrices sont validées par le coordinateur technique qui peut impliquer soit les chefs des groupes techniques soit tous les membres de l'équipe technique

Etape.2.4 : L'identification et priorisation des enjeux

L'analyse SWOT n'est pas une fin en soi. C'est une étape du diagnostic stratégique ; une fois réalisée, elle va permettre de faire émerger les différents enjeux auxquels le territoire doit faire face. Il s'agit de se projeter dans le futur, et d'imaginer que deviendrait le territoire si rien ne changeait et comment peut-on s'appuyer sur les éléments de la matrice pour orienter les changements souhaités ?

Identifier et formuler les enjeux

Les équipes techniques commenceront par établiront une liste la plus exhaustive que possible des enjeux en interrogeant les matrices SWOT par domaine. L'outil d'identification des enjeux permet un questionnement systématique de la matrice SWOT.

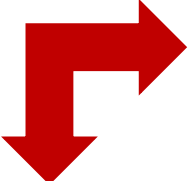
			Approche Interne			
			Les forces		Les faiblesses	En quoi les forces permettent de maîtriser les faiblesses ?
			Comment développer/ maximiser les forces ?		Comment minimiser les faiblesses ?	
A p p r o c h e	Les opportunités	Comment maximiser les opportunités ?	Comment utiliser les forces pour tirer parti des opportunités ?	Comment corriger les faiblesses en tirant parti des opportunités ?		
	Les menaces	Comment minimiser les menaces ?	Comment utiliser les forces pour réduire les menaces ?	Comment minimiser les faiblesses et les menaces ?		
E x t e r n e		Examiner en quoi les opportunités permettent de minimiser les menaces ?				

Illustration 8: Outil d'aide à l'identification des enjeux

Ce travail peut être réalisé en deux temps ; un temps de travail individuel et un temps de mise en commun. Il ne nécessite pas beaucoup de temps.

Prioriser les enjeux

Les équipes techniques procéderont par la suite à une première priorisation des enjeux et ne retenir que les six à 10 enjeux les plus importants. Ce travail peut être réalisé en deux temps ; un temps de travail individuel et un temps de mise en commun.

Une deuxième priorisation, cette fois-ci, par rapport au temps (court terme, moyen terme et long terme) est nécessaire. Elle peut être réalisée séparément pour chaque domaine ou après le regroupement de tous les enjeux dans l'étape qui suit.

Les listes des enjeux priorisés sont validées par le coordinateur technique qui peut privilégier l'association de tous les membres de son équipe et éventuellement les points focaux.

Regroupement et priorisation des enjeux

Pour passer de l'approche fragmentée (par domaine) à une approche globale et intégrée du système territorial, il faut regrouper les enjeux de tous les domaines et les répartir à nouveau selon les liens de complémentarité et de synergie entre eux.

L'outil d'analyse des liens peut aider à réaliser le travail de priorisation sur la base de l'intensité des liens de compatibilité et de complémentarité.

Outil : analyse des liens entre les enjeux

Enjeu 1	Enjeu 1										
Enjeu 2	1	Enjeu 2									
Enjeu 3	0	3	Enjeu3								
Enjeu 4	3	0	1	Enjeu 4							
Enjeu 5	3	1	3	2	Enjeu 5						
Enjeu 6	0	2	0	1	3	Enjeu6					
Enjeu 7	2	1	2	2	0	3	Enjeu 7				
Enjeu 8	1	0	1	2	1	1	3	Enjeu 8			
Enjeu 9	1	2	0	1	2	1	2	1	Enjeu 9		
Enjeu 10	3	1	1	0	3	2	2	1	2	Enjeu 10	
Notation	14	10	11	12	16	13	17	11	12	15	

Illustration 9: Outil d'analyse des liens et de priorisation des enjeux

Si la priorisation dans le temps n'a pas été faite précédemment, elle doit être effectuée pour les listes obtenues à la suite de la priorisation sur la base de l'intensité des liens.

Ce travail est effectué par toute l'équipe technique. On peut envisager un travail individuel puis une synthèse en équipe.

Groupes	Enjeux	Priorité		
		Court terme	Moyen terme	Long terme
Groupe 1	1.1-			
	1.2-			
	1.3-			
	1.4-			
Groupe 2	2.1-			
	2.2-			
	2.3-			
	2.4-			
Groupe 3	3.1-			
	3.2-			
	3.3-			
	3.4-			

Groupe 4	4.1-			
	4.2-			
	4.3-			
	4.4-			

Illustration 10: Tableau de synthèse de la priorisation des enjeux

La localisation des enjeux

Le territoire n'est pas homogène ; de même pour les enjeux. La spatialisation des enjeux consiste à effectuer un découpage du territoire sur la base de la superposition des enjeux. Ce découpage permet de localiser les enjeux sur le territoire.

Ainsi le résultat de l'identification et la priorisation sera présenté par un tableau récapitulatif et une carte.

Le résultat de l'identification et de la priorisation des enjeux est validé par le coordinateur il peut associer à la validation les membres de son équipe et éventuellement les points focaux

Étape 2.5 : La concertation

Les premières étapes du diagnostic technique collaboratif permettent de mener un état des lieux soulignant les atouts et les faiblesses de la commune et de leur positionnement sur le territoire de. Cette analyse des caractéristiques, des besoins, et des ressources du territoire pour chacun des domaines doit permettre de définir des enjeux à mettre en débat avec le PANEL, s'il a pu être formellement créé, ou encore des habitants et des associations représentatives des habitants .

La mise en partage du diagnostic ne peut se réduire à une information des habitants et nécessite d'élaborer des formes d'implication adaptées au contexte local.

Étape 2.6 : La validation par le comité de pilotage

L'équipe technique prépare :

- Un rapport de synthèse
- Une note qui explique comment les attentes et les propositions du PANEL des citoyens ont été prises en compte dans cette phase
- Le rapport rédigé par le PANEL
- Une présentation à projeter.

Ces documents serviront de support à la réunion de validation par le comité de pilotage

La réunion de validation

Cette réunion sera organisée en présence de la majorité des membres. Le coordinateur s'assure de l'envoi de la documentation et de l'ordre du jour une semaine avant la réunion.

La délibération du comité de pilotage est signée par tous les membres présents à la réunion.

L'équipe technique doit intégrer les recommandations du comité de pilotage avant de passer à la phase suivante.

4.3 La phase du cadre stratégique

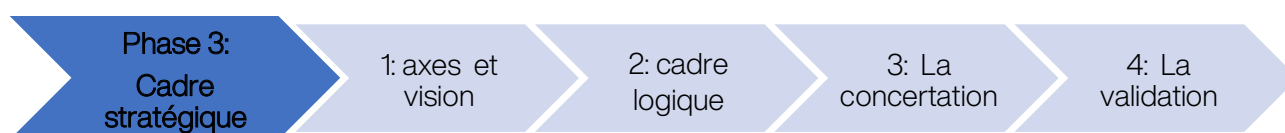
4.3.1 Articulation entre enjeux, axes et vision

Le cadre stratégique s'attache à la formulation précise de la vision, des axes stratégiques et des objectifs de la planification territoriale stratégique. La vision doit être ambitieuse, mais aussi réaliste.

La vision, ses axes stratégiques et ces objectifs permettent de formuler avec clarté ce que vous voulez que votre commune soit à l'avenir. Dans la mesure du possible, l'énoncé de la vision doit être court, clair et ne contenir aucune expression à la mode.

L'approche préconisée ci-dessous permet d'éviter des formulations de visions qui ne sont pas réalistes. Elle repose sur une articulation forte entre les enjeux, les axes et finalités stratégiques et la vision.

4.3.2. Les étapes de la phase du cadre stratégique



Étape 3.1: Formulation des axes stratégiques et de la vision

Énoncé des axes stratégiques

En se basant sur les enjeux, validés dans la phase du diagnostic, l'équipe technique, répartie selon les paquets d'enjeux retenus commence par formuler les énoncés des axes stratégiques ou finalités à long terme. Plusieurs formulations sont possibles, on peut retenir deux ou trois formulations pour chaque axe.

Énoncé de la vision

L'équipe technique organise une réunion collaborative pour valider dans un premier temps les énoncés des axes stratégiques ; dans un deuxième temps l'équipe réunie travaille sur l'énoncé de la vision qui synthétise les finalités. En principe, il faut retenir au moins trois énoncés de vision, qui seront présentés plus tard à la concertation.

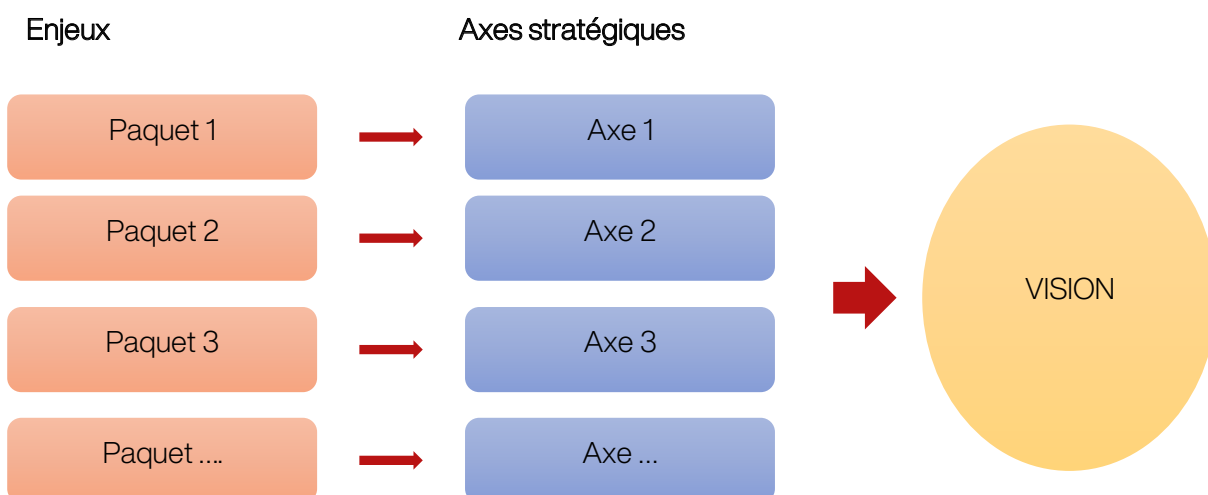


Illustration 11: Méthode pour rédiger l'énoncé la vision

Étape 3.2 : Concevoir un cadre logique

La stratégie est plus élaborée ; elle doit comporter les actions destinées à atteindre les buts ou les objectifs opérationnels.

La démarche du cadre logique est importante pour ne pas confondre vos objectifs, avec les résultats attendus et donc sur le choix des actions / projets. Il existe plusieurs formats de cadres logiques. Il est intéressant de choisir celui qui convient pour poser clairement les bases du projet. Au même titre que la phase diagnostic, le cadre logique s'inscrit dans une démarche itérative. L'équipe technique peut utiliser le modèle suivant pour élaborer le cadre logique de sa planification territoriale stratégique.

Axe stratégique :.....

Objectif	Résultat attendu	Indicateur
1	2	3

Illustration 12 : Modèle pour le cadre stratégique

L'objectif de cette étape est de concevoir un cadre logique cohérent.

Élaborer les premiers cadres logiques

L'équipe technique sera organisée en groupes de travail non plus par domaine, mais par axes stratégiques.

Les objectifs doivent être le plus précis et le plus clairs que possible. Ils sont calés sur le moyen terme (entre 5 et 10 ans). Des objectifs à plus de 10 ans seront abstraits, car le territoire aura connu de profonds changements.

Pour réaliser ce travail, les groupes techniques doivent utiliser les documents produits dans la phase du diagnostic, notamment les analyses thématiques et les enjeux priorisés et localisés.

Chaque objectif est nécessairement en relation avec un ou plusieurs enjeux ; il dit ce qu'il faut faire pour gagner les enjeux.

Il est préférable à ce stade de compléter tous les éléments du cadre logique, notamment les résultats et les indicateurs agrégés qui permettent aux décideurs de mesurer le degré de réalisation des objectifs en consultant un nombre restreint d'indicateurs.

Évaluer la cohérence du cadre logique

L'équipe technique organise une réunion collaborative, tous les membres participent à la réunion. Cette réunion se déroule en deux temps :

- Dans un premier temps ils discuteront séparément les objectifs qui déclinent les axes stratégiques et apporteront les modifications résultant des échanges pour une meilleure qualité des énoncés.
- Dans un deuxième temps, ils travailleront sur la cohérence du cadre logique dans sa globalité. Les objectifs sont priorisés et réorganisés par rapport aux axes stratégiques en fonction du degré de pertinence. L'outil « analyse des liens » permet de travailler à la fois sur l'importance et la pertinence des objectifs.
- Dans un troisième temps, le coordinateur technique valide le cadre logique et engage les préparations pour la concertation.

Étape 3.3 : La concertation

La concertation avec le PANEL des citoyens porte sur :

- Les axes stratégiques,
- La vision
- Le cadre logique

Les réunions de concertation sont organisées avant la validation par le comité de pilotage les panélistes posent des questions et formulent des propositions et des attentes. Ces réunions peuvent prendre deux jours. À la fin de chaque réunion, le PANEL rédige un rapport d'évaluation comportant leurs propositions et leurs attentes.

Étape 3.4 : La validation par le comité de pilotage

Préparation des documents

L'équipe technique prépare :

- Un rapport de synthèse
- Une note qui explique comment les attentes et les propositions du PANEL des citoyens ont été prises en compte
- Le rapport rédigé par le PANEL
- Une présentation à projeter

Ces documents serviront de support à la réunion de validation par le comité de pilotage.

La réunion de validation

Cette réunion sera organisée en présence de la majorité des membres. Le coordinateur s'assure de l'envoi de la documentation et de l'ordre du jour une semaine avant la réunion.

La délibération du comité de pilotage est signée par tous les membres présents à la réunion.

L'équipe technique doit intégrer les recommandations du comité de pilotage avant de passer à la phase suivante.

4.4 La phase du plan d'action détaillé

4.4.1 La dimension opérationnelle du plan d'action

Cette phase permet de développer des actions/projets concrets en les planifiant en détail, en pensant au temps, aux ressources, aux acteurs, etc. : projets détaillés, avec échéanciers et responsabilités assignés, et budgets incorporés dans un plan d'investissement multisectoriel.

L'objectif de l'utilisation de cet outil est de développer un ensemble d'actions et de projets qui, ensemble, ont le potentiel d'atteindre les objectifs fixés.

Pour élaborer le plan d'action détaillé, il faut finaliser les discussions entre les parties prenantes concernées et obtenir des accords sur la répartition des responsabilités, le financement et les échéanciers de réalisation des actions/projets.





L'outil plan d'action

Développer des actions/projets concrets en les planifiant en détail, en pensant au temps, aux ressources, aux acteurs

Affiner une action/Projet aide à transformer la vision en réalité de manière efficace

Axe/Objectif global				
Objectif spécifique	Action/projet	Acteurs/institution	Échéance/échelle du temps	ressources

Illustration 13 : L'outil « plan d'action »

4.4.2 Les étapes de la phase du plan d'action détaillé



Étape 4.1: Définir les actions/projets

Cette étape consiste à identifier et prioriser les actions nécessaires pour atteindre les résultats attendus. Elle nécessite une analyse approfondie des projets. Les parties prenantes clés travailleront ensemble pour élaborer les projets en détail ; ce qui implique la définition d'objectifs de projets spécifiques », ainsi que l'identification des composantes et activités clés des projets. Ils analyseront l'éventail des options institutionnelles de mise en œuvre et des modalités de financement. Ils peuvent utiliser des fiches de projets pour mieux réaliser cette étape.

Les groupes techniques organisés par axe élaboreront une première ébauche du plan d'action. Ils intégreront les idées de projets qui ont émergées lors des phases précédentes.

Ils rédigeront pour chaque projet une fiche suffisamment détaillée qui les aidera à réaliser toutes les activités inscrites dans cette phase. Il existe plusieurs modèles de fiche de projet ; le coordinateur choisira un modèle unique pour toute l'équipe.

Les fiches d'actions sont des outils indispensables pour étudier en détail la faisabilité des actions en les décomposant et en définissant les modes de coopération des acteurs dans les différentes étapes de chaque action. Ce sont aussi des outils de communication sur la stratégie de développement et de mobilisation des acteurs.

La structure de la fiche d'actions comporte :

- Une justification de l'action en l'inscrivant dans le contexte de la commune et des tendances d'évolution*
- Une description détaillée de l'action, de ses composantes, du rôle des acteurs impliqués, de sa pertinence et de ses objectifs ;*
- La planification de la mise en œuvre de l'action et sa cohérence avec d'autres actions de la stratégie, ainsi que les indicateurs de suivi et évaluation de l'action ;*
- Une estimation du coût de l'action et une indication des sources de financement*

Définir les acteurs responsables

Les projets peuvent nécessiter de nouvelles méthodes de travail coordonnées entre les acteurs. Si la mise en place de partenariats public-privé est choisie dans le cadre de la stratégie, il faudra réfléchir à ces relations. Si les acteurs sont responsabilisés sur plus d'un projet, il faut réfléchir à la dotation en personnel et aux capacités nécessaires pour ce faire.

Définir les sources de financement des actions/projets

Dans cette étape l'équipe technique travaillera sur les budgets des projets et les mécanismes de financement, notamment le financement local des projets, les financements provenant d'autres sources et sur les éventuels efforts de mobilisation de ressources supplémentaires nécessaires. Il peut s'avérer nécessaire de sur l'établissement d'une stratégie financière pour la mise en œuvre du plan d'action.

Établir les échéances de réalisation

Le plan d'action détaillé planifie et séquence également dans le temps la mise en œuvre des projets et l'allocation des ressources en tenant compte des moyens financiers et des capacités des ressources humaines des différents acteurs.

Par ailleurs, des grilles de priorisation peuvent être conçues et appliquées pour mieux sélectionner et ordonner les projets du plan d'action dans le temps.

Validation technique du plan d'action

L'équipe technique organise une réunion collaborative, tous les membres participent à la réunion. Cette réunion se déroule en deux temps :

- Dans un premier temps ils discuteront séparément les projets proposés par chaque groupe de travail et apporteront les modifications nécessaires
- Dans un deuxième temps, l'équipe technique travaille sur la pertinence et la cohérence du plan d'action dans sa globalité ; ils pourront utiliser l'outil « analyse des liens » pour évaluer la pertinence des projets par rapport aux objectifs et apporter les modifications nécessaires

Le coordinateur technique valide le cadre logique et engage les préparations pour la concertation

Étape 4.2 : La concertation

Réunion de concertation avec le PANEL des citoyens

La concertation avec le PANEL des citoyens porte sur tous les détails du plan d'action, de l'identification des projets à l'évaluation de la cohérence et de la pertinence du plan d'action

Les réunions de concertation sont organisées avant la validation par le comité de pilotage. Les panélistes posent des questions et formulent des propositions et des attentes. Ces réunions peuvent prendre deux jours. À la fin de chaque réunion, le PANEL rédige un rapport d'évaluation comportant leurs propositions et leurs attentes.

Evaluation de la cohérence et la solidité du plan d'action

Avant de passer à la validation du plan d'action par le comité de pilotage, l'équipe technique actualise le plan d'action en intégrant les changements retenus lors de la concertation et évalue sa cohérence et sa solidité. Elle peut utiliser l'outil « 4 C » : (cohérence – concerns – completeness continuation).

Des mesures de mise en œuvre peuvent être proposées sur la base de l'évaluation « 4C » pour organiser la gestion de la mise en œuvre des projets

C1 : Cohérence

- Est-ce que le plan d'action semble plausible et réaliste ?
- Est-il probable que la réalisation de toutes les actions conduise aux résultats souhaités ?
- Le budget et les ressources pour chaque action sont-ils appropriés ?
- Les actions sont-elles liées aux objectifs ?
- Y a-t-il un chemin logique clair montrant comment chaque action contribue aux résultats ?

C3 : Complétude (competeness)

- Les objectifs spécifiques sont-ils clairement définis ?
- Les résultats incluent-ils tous des indicateurs de mesures appropriées ?
- Le plan d'action est-il complété à un niveau de détail approprié ?
- Y a-t-il des détails attachés à chaque action ?

C2 : Préoccupations (concerns)

- Énumérer les choses qui ont encore besoin d'attention
- Ceux-ci incluent des questions, des doutes ou des problèmes sur lesquels vous devez vous concentrer

C4 : Continuation

Trouver des moyens de répondre aux préoccupations :

- Les prochaines étapes : elles peuvent être en réponse aux préoccupations ou en réponse à d'autres éléments identifiés au cours du processus d'examen
- L'activité identifiée ici doit être détaillée ; une personne responsable est désignée pour la réalisation de l'activité

Illustration 14 : L'outil "4C"

Étape 4.3 : La validation du plan d'action par le comité de pilotage

Préparation des documents

L'équipe technique prépare :

- Un rapport de synthèse
- Une note qui explique comment les attentes et les propositions du PANEL des citoyens ont été prises en compte dans le plan d'action
- Le rapport rédigé par le PANEL
- Une présentation à projeter

Ces documents serviront de support à la réunion de validation par le comité de pilotage

La réunion de validation

Cette réunion sera organisée en présence de la majorité des membres. Le coordinateur s'assure de l'envoi de la documentation et de l'ordre du jour une semaine avant la réunion.

La délibération du comité de pilotage est signée par tous les membres présents à la réunion.

L'équipe technique doit intégrer les recommandations du comité de pilotage dans le plan d'action et les mesures de mise en œuvre.

4.5 La phase du suivi et évaluation

L'objectif de la gestion de la mise en œuvre est que les services de la commune et leurs partenaires mettent en œuvre le plan d'action et prennent les mesures nécessaires pour y faire face de manière efficace et efficiente. La mise en œuvre nécessite la prise en compte de certaines activités, notamment :

- Les changements organisationnels définis dans la stratégie, notamment l'attribution des responsabilités, le renforcement des capacités et la communication ;
- La préparation de la passation des marchés des projets. Cela impliquera la rédaction des documents d'appel d'offres et des procédures pour les projets à mettre en œuvre. Si nécessaire, un renforcement des capacités doit être assuré.
- La préparation des partenariats et des coopérations, notamment la négociation et l'établissement des conventions et des contrats avec les partenaires.
- Les discussions avec les services ministériels pour aligner les besoins de financement avec les plans de développement et les programmes sectoriels.
- La mise en œuvre de la stratégie de mobilisation des ressources élaborée pendant la phase du plan d'action et son ajustement si nécessaire.
- La gestion des contrats de prestation de services externes avec le respect des normes de transparence, d'éthique et de primauté du droit.

Cette partie présente successivement

- L'organisation pour la mise en œuvre du plan d'action
- Les modalités du suivi de la mise en œuvre des projets
- L'évaluation.

4.5.1 L'organisation pour la mise en œuvre du plan d'action

La planification territoriale stratégique exige la mise en place d'une organisation pour le suivi et la rétroaction du processus de mise en œuvre du plan d'action. La commune devrait y réfléchir notamment dès l'a validation finale.

Cela peut nécessiter, par exemple, la mise en place d'un organe ou comité de suivi, dont la responsabilité est de suivre les activités du plan d'action de manière transparente.

Une option est que l'équipe de la planification territoriale stratégique prend en charge cette tâche. L'avantage de ceci est qu'ils ont été impliqués dans la mise en place du processus et n'ont pas besoin de beaucoup de temps pour se préparer et s'orienter.

Les étapes de l'organisation pour la mise en œuvre et le suivi et évaluation.



Étape 1 : Décider de la composition du comité de suivi

Selon ses moyens et ses ressources humaines, la commune pourra :

- Soit créer un service développement territorial dont la mission principale serait d'assurer le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre du plan d'action ;
- Soit introduire une organisation matricielle transversale dans l'organigramme général. Cette organisation peut-être par axe stratégique ou par domaine. Chaque membre du comité de suivi et évaluation assurera à temps partiel des responsabilités et des tâches qui relèvent du suivi de la mise en œuvre du plan d'action ;
- Soit externaliser le suivi et l'évaluation. Cette option peut convenir pour les communes nouvellement créées qui n'ont pas encore recruté les compétences qui leur permettent d'assurer en interne les missions de suivi et évaluation des plans d'action.

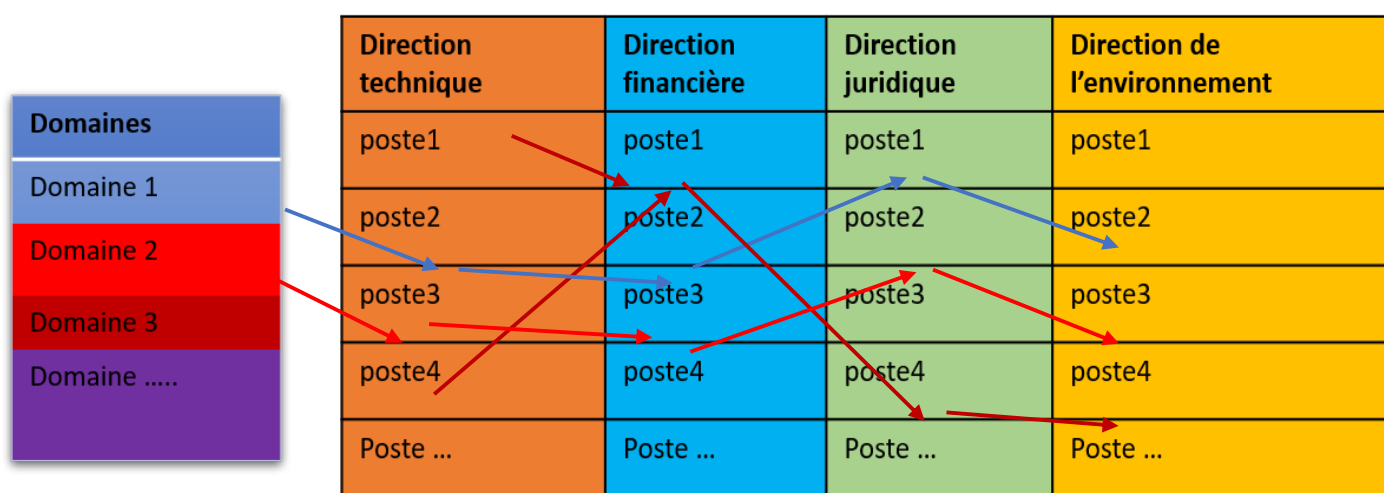


Illustration 15: Modèle d'une organisation transversale du suivi et évaluation du plan d'action

Étape 2 : Mise en place de l'organisation du suivi et évaluation

La mise en place de l'option retenue concernant le comité de suivi et évaluation du plan d'action nécessite des changements organisationnels et l'adaptation des fiches de poste des membres du comité de pilotage et éventuellement de certains autres postes. Les tâches quotidiennes des membres du comité de suivi et évaluation seront allégées et remplacées par des tâches et activités liées au suivi et évaluation.

Étape 3 : Modalités de fonctionnement du comité de suivi et évaluation

Les modalités de fonctionnement doivent être validées par une décision du maire ; le texte de la décision précise :

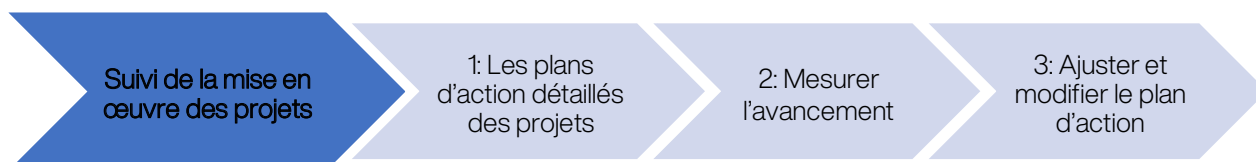
- la composition et l'organisation du comité de suivi et évaluation
- les missions et responsabilités
- les modalités de fonctionnement
- les modalités du suivi de la mise en œuvre des projets.

4.5.2 Le suivi de la mise en œuvre des projets

L'objectif du suivi du plan d'action est que la commune surveille la mise en œuvre de la stratégie et soit capable d'ajuster et de modifier les aspects qui doivent changer.

Le processus de suivi du plan d'action permet de mesurer le niveau de progression des projets/actions entrepris, et le degré de la maîtrise d'ouvrage exercée dans la mise en œuvre du plan.

Les étapes du suivi de la mise en œuvre des projets



Étape 1 : Rédiger les plans d'action détaillés des projets

Le comité de suivi et évaluation, avec l'aide des services de la commune, prépare les plans d'opération détaillés pour les projets des deux ou trois premières années. Il analyse "comment" exécuter les activités et déployer les moyens avec efficacité et efficacie dans les temps impartis et s'assure de l'inscription des projets du plan d'action dans les plans annuels d'investissement de la commune avant de démarrer l'exécution.

Étapes 2 : Mesurer l'avancement de l'exécution des projets

Cette étape vise le suivi de la réalisation des projets du plan d'action. Elle permet de s'assurer du respect des conditions d'exécution des marchés et de la conformité des réalisations par rapport aux cahiers des charges.

Concrètement le comité technique :

- Définit les indicateurs de suivi
- Arrête les modalités et les moyens de collecte des données
- Prépare le tableau des indicateurs de suivi
- Définit l'échéancier de suivi des projets

N°	Projets	Indicateurs	Mois	Prévision	Réalisation	Ecarts	Mesures d'ajustement
01							
02							
....							

Illustration 16 : Modèle de tableau de suivi de l'exécution des projets

Étape 3 : Ajuster et modifier le plan d'action

Sur la base du suivi de l'exécution des projets, le comité de suivi évaluation élabore régulièrement des rapports de suivi trimestriels et procède à des ajustements et adaptations de l'exécution des projets et éventuellement à des changements à introduire dans le plan d'action.

4.5.3 L'évaluation de la planification territoriale stratégique

L'évaluation de la planification stratégique vise à mesurer le degré d'atteinte des objectifs et de réalisation des résultats. Elle permet procéder à des ajustements de la planification et éventuellement à réviser totalement le processus de planification territoriale stratégique.

L'évaluation s'appuie sur le cadre de résultats de la planification territoriale stratégique

Les étapes de l'évaluation de la planification territoriale stratégique



Étape 1 : Affiner le cadre de résultats du plan d'action

Il s'agit de définir les valeurs cibles des indicateurs permettant de mesurer le degré d'atteinte des objectifs spécifiques.

Axe :						
Objectifs	Objectifs spécifiques	Année n	Valeur cible	Valeur réalisée	Écart	Mesure d'ajustement
Objectif 1	Objectif 1					
	Objectif 2					
	Objectif...					
Objectif 2	Objectif 1					
	Objectif 2					
	Objectif...					
Objectif ...	Objectif 1					
	Objectif 2					
	Objectif...					

Illustration 17 : Modèle pour l'évaluation du degré d'atteinte des objectifs

Étape 2 : Évaluer le degré d'atteinte des objectifs

L'évaluation doit être effectuée tous les ans sur la durée du plan d'action. Elle permet de s'assurer de la contribution des projets réalisés à l'atteinte des objectifs et à la réalisation des résultats définis lors de l'élaboration de la planification territoriale stratégique.

Cette étape comporte :

- La collecte des données permettant de calculer la valeur des objectifs et de vérifier l'atteinte des résultats attendus ;
- La production d'un rapport annuel d'évaluation de la planification territoriale stratégique permettant d'analyser les écarts et de proposer des ajustements de la planification.

Étape 3 : Ajuster et réviser la planification territoriale stratégique

Sur la base des rapports annuels d'évaluation, le maire ou le comité de pilotage valide les modifications proposées par le comité de suivi et évaluation.

Si les modifications ne comportent pas de grands changements dans les objectifs et les projets, la commune peut se contenter d'ajuster la planification territoriale stratégique.

Si les changements touchent à la vision et aux orientations stratégiques, la commune procède à la révision de sa planification territoriale stratégique.

La planification territoriale stratégique doit être dans tous les cas actualisée une année avant la fin de l'échéance du plan d'action détaillé.

Conclusion

La planification territoriale stratégique est par nature un processus simple. Il existe un certain nombre d'outils à utiliser et d'étapes à suivre lors de l'élaboration de votre plan stratégique. Ces principes englobent les principes de développement durable et les dimensions genre.

La démarche de planification territoriale stratégique est plus profonde que les démarches qui mettent en avant la dimension participative formelle et occulte la dimension collaborative et technique.

Ce guide de référence propose d'une manière assez facile et claire les concepts, les principes et les processus de base de la planification territoriale stratégique. Il traite d'une manière assez détaillée les activités et le travail collaboratif des équipes techniques chargées de l'élaboration des documents de planification stratégique.

Il propose des outils pratiques pour le travail collaboratif, notamment des outils pour l'évaluation de la cohérence, l'intégration et la solidité du processus de planification territoriale stratégique.

Ce guide ne présente pas une méthodologie standard du processus d'élaboration des instruments de planification territoriale stratégique et ne prétend pas apporter des réponses à toutes les questions relatives à l'efficacité des processus expérimentés par certaines communes tunisiennes.

Les communes trouveront dans ce guide les ingrédients qui leur permettent de concevoir des processus de planification territoriale stratégique adaptés à la diversité de leur contexte et leurs moyens et de leurs ressources. Car pour finir, l'efficacité d'un processus de planification stratégique se mesure par la mise en œuvre des projets et actions retenus dans le plan d'action à court terme.

Annexe 1 : instruments de planification urbaine stratégique (PUS)

INSTRUMENTS DE PLANIFICATION URBAINE STRATEGIQUE, PUS

Instruments	Période	Références Internationales	Programmes d'appui en Tunisie	Porteurs de l'instrument de PUS	Partenaires nationaux et locaux	Financement	Remarques
Agenda 21 Local	Années 95-2010	Sommet de la Terre Rio de Janeiro Agenda 21 des Nations Unies 1992	Programme d'appui à l'élaboration des Agendas 21 locaux au profit de 100 communes	Le Ministère de l'Environnement et du DD	CNDD 80 Communes dont Jendouba, Medjéz El Bab, Nebeur, Krib, Msaken, El Jem, Hammam Sousse, Gabès, Kairouan, Ksar Hellal, Monastir, Hammam Lif...	GTZ Suisse ONG européennes Budget de l'État	Exercice intéressant autour de l'approche environnementale et DD Dans quelques villes, des projets inscrits dans le PA de l'AG 21, ont été financés dans les PICs mais : - Peu de communes sont allées jusqu'au bout du processus - L'approche genre n'a pas été mise en exergue - Forte instrumentalisation politique et faible appropriation par les acteurs locaux et SC
Les consultations urbaines autour de thématiques locales	Années 1994-2004	Le PGU, Programme de Gestion Urbaine (PNUD, CNUEH, BM et pays européens)	PGU Pays Arabes et PGU Tunisie	FNVT	Ministère de l'Intérieur et Ministère du Développement Communes Tunis Kasserine Bou Salem	PNUD, CNUEH, BM et pays européens	Consultations urbaines thématiques : Pauvreté, équipements, habitat social, accès au foncier, marginalisation des femmes et des jeunes. Activités novatrices en matière de PUS, mais les compétences limitées des municipalités, la forte centralisation et le faible développement de l'approche participative, ont limité l'impact de ces consultations urbaines
Première génération de SDV	Fin des années 90 début 2000	SDV villes pilotes du PGU mondial	La SDV de Tunis	FNVT	Ministère de l'Intérieur (DGCL) Commune de Tunis	PNUD, CNUEH, BM et pays européens	Processus de planification stratégique, prospective et partiellement participatif mais en dehors du maire, ni le Conseil Municipal ni l'administration municipale ne se sont sentis vraiment concernés. Pas d'appropriation.

	Années 2000 et reprise début années 2010	PGU Les objectifs du millénaire pour le DD, 2000	SDV du Grand Sfax	Commune de Sfax	FNVT Ministère de l'Intérieur (DGCL) 7 Communes du Grand Sfax	Contribution PGU/FNVT GIZ Barcelone Régionale Agence espagnole de coopération	Processus de planification stratégique, prospective et partiellement participatif qui a fédéré 7 communes et s'est soldé par l'inscription de projets au Plan quinquennal et dans les PICs. Mais après janvier 2011, remise en cause du leadership de la commune de Sfax au sein du Grand Sfax
	Années 2000 et reprise début années 2010	Les objectifs du millénaire pour le DD, 2000 Conférence de Rio sur le développement durable 2012	SDV du Grand Souss	Commune de Souss	Ministère de l'Intérieur (DGCL) Communes du Grand Sfax	Medcités, GIZ, PNUD, USAID, CMI, Caisse des dépôts, AFD..)	Processus de planification stratégique, prospectif et partiellement participatif.
	Années 2010	Les ODD Conférence de Rio sur le développement durable 2012	Les SDV de Jendouba et Siliana	Communes Jendouba et Siliana	ATU	Hanns Seidel	Bon exercice pédagogique et technique, mais faible implication des acteurs déconcentrés, des acteurs économiques et faible capacité de planification des communes.
Guide PDM 2015 Projet de guide PDM (PDL)	2015 et 2019	CCL-PDL SDV PDC Maroc	PAGUDEL PLMI	National	MALE	Danemark AMC	Projets de guide à discuter le moment voulu avec le MALE
PAI sensible au genre	2014-2017		PAGUDEL	National Commune de Médénine	MALE MFFES	Danemark	Validé par la commune L'opérationnalisation reste à évaluer
PAI sensible à la jeunesse	2014-2017		PAGUDEL	National Commune de Siliana	MALE Observatoire de la Jeunesse	Danemark	Validé par la commune L'opérationnalisation reste à évaluer
2^{ème} génération de SDV	Années 2010-2020	Agenda 2030 pour le DD Nouveau Programme pour les Villes 2017	Programme Madinatouna	FNVT Communes Béja, SBZ, Médénine, Tataouine, Msaken, Kairouan,	CILG PNUD GIZ Medcités	Cities Alliance GIZ	L'exercice a été capitalisé 1. Avancées au niveau de la méthodologie de la PUS, AP, mobilisation des acteurs locaux, charte de ville, vision partagée, plan d'action multiacteurs, mais :

		Politiques Urbaines Nationales	Programme IDEMA	Jendouba, Gabès, Soukra	Communes de Ben Guerdane Boughrara	CILG	<p>2. Faible leadership municipal autour des SDV, 3. Pas assez de convergence SDV-PDL-PAI, 4. Pas de pérennisation des capacités de planification, en l'absence d'une unité de planification municipale 5. Faible capacité municipale de mobilisation des fonds en dehors des PIC, 6. Les projets inscrits dans les PA des SDV ne sont pas immédiatement « bankables » 7. Approche genre insuffisante, pas d'outils opérationnels</p> <p>- Méthodologie : co-élaboration des sdv par les acteurs locaux ; diagnostic stratégique participatif, vision réaliste, cadre logique, plan d'action à court et moyen termes, co-construction du dispositif de pilotage - Leadership municipal important à Boughrara, faible à Ben Guerdane - Possibilité d'articulation des SDV avec les cadres réglementaires de planification - Renforcement des capacités de planification des acteurs locaux - Approches genre et ODD insuffisantes - Co-construction de la structure du pilotage - Pas d'engagement des services régionaux de l'état</p>
	SymbioCity	Commune El Mourouj et Mahdia	SKL/fnvt		<p>- Diagnostic global participatif (groupe de travail : élus, cadres de l'administration communale et société civile) - Identification d'un site projet pilote à mettre en oeuvre en plusieurs étapes selon un plan d'action (aménagement d'un espace public)</p>		

	Année 2019		PDL	86 communes nouvellement créées	Bit/MALE	UE	<p>Projet pilote d'élaboration d'un plan de développement local triennal 2019-2021 basé sur une approche participative et en prenant en considération les spécificités des communes</p> <ul style="list-style-type: none"> - Approche participative comparable à celle du PAI avec notamment des réunions de quartier - Lien entre PDL et PAI ? - Attente de l'évaluation de cette expérience
<p>PLAN DE DEVELOPPEMENT LOCAL (PDL)</p>			Lab Baladia	Bizerte et Mahdia	IFC /FNVT	Ambassade de France	<p>- Atelier d'échanges d'expériences entre élus</p> <ul style="list-style-type: none"> - Dix thèmes en lien avec le développement territorial <p>Objectifs : formation, mini projets, communication institutionnelle</p> <ul style="list-style-type: none"> - Possibilité d'identifier des projets de coopération décentralisée - Faible intérêt des maires pour les thèmes économie locale et compétitivité
SmartCities	Communes de Carthage et Kram			KONRAD ADENAUER	<p>- Conception participative du projet et identification des actions test quick Win</p> <ul style="list-style-type: none"> - Une stratégie des espaces publics pour la ville de Mahdia, mais pas El Mourouj - Renforcement des capacités des acteurs locaux - Difficultés de maintien de l'engagement des participants de la ville d'El Mourouj sur la durée du projet - Projet financé pas la coopération suédoise - Atelier de 4 jours pour élaborer sommairement un diagnostic, une vision, un cadre de résultats pour les thèmes : <ul style="list-style-type: none"> • Développement sociétal • Aménagement territorial urbain • Marketing territorial • Finances locales - Sensibilisation à la planification stratégique 		

Annexe 2 : Modèle de fiche d'identification de projet

Modèle de fiche d'identification de projet

Axe

Objectif spécifique

Intitulé du projet :

Contexte général du projet

Situation actuelle du domaine concerné par le projet

Perspectives du domaine concerné par le projet

Description du projet

Institution porteuse du projet

Principales composantes du projet

Zone d'intervention

Justificatifs et pertinence par rapport au développement de la commune
Objectif

Liens avec les projets en cours

Complémentarités avec d'autres projets du plan d'action

Résultats attendus

Mise en œuvre du projet

Stratégie de réalisation du projet

Planning indicatif de mise en œuvre

Acteurs clefs concernés

Conditions-cadres pour la mise en œuvre

Indicateurs de suivi-évaluation

Indicateurs d'impacts

Coût estimatif du projet

Coût de l'investissement

Sources de financement

Ressources bibliographiques

- Boîte à outils URBACT : <https://urbact.eu/toolbox-home>
- Cities Alliance, 2016. CDS Toolkit « version 2.0 »
- Commission Européenne, DG Développement, « Méthodes de l'Aide - Lignes directrices, Gestion du Cycle de Projet », Bruxelles, mars 2004
- X.GREFFE, Le développement local, éditions de l'Aube, 2002
- J.-P. Helfer, M. Kalika, J. Orsoni, *Management stratégique*, 2013
- VNG International, 2010. Processus de stratégie de développement municipal : une boîte à outils pour les praticiens
- Cary, P et Joyal, A (2011). *Penser les territoires*, Presse de l'Université du Québec
- Meyronin, B. (2009). *Le marketing territorial : enjeux et pratiques*, Paris, Vuibert
- Batat, W. (2016). *Marketing territorial expérimental*, ellipses Édition
- Bonnet, J (dir). (2012). *Aménagement et développement territorial*, Ellipses Édition

Fédération Nationale des Communes Tunisiennes
76, rue de Syrie-1002 Lafayette, Tunis
Tél : 71 841 393 Fax : 71 844 847
www.fnct.tn
Septembre 2021



Remerciements : Les auteurs tiennent à remercier Cities Alliance/UNOPS et le Secrétariat d'État à l'économie (SECO) pour leur soutien financier et technique.

Avis de non-responsabilité : Les opinions exprimées dans cette publication sont celles de l'auteur et ne reflètent pas les politiques ou les points de vue du Secrétariat de Cities Alliance, de ses membres ou de l'UNOPS.



الجامعة الوطنية للبلديات التونسية
FÉDÉRATION NATIONALE DES COMMUNES TUNISIENNES



Cities Alliance
Cities Without Slums

Hosted by
UNOPS