

PROGRAMME DE DEVELOPPEMENT RURAL
COORDINATION NATIONALE

Méthode de priorisation

Dossier méthodologique

DEZA
DDC
DSC
SDC
COSUDE



inter
cooperation

Gestion des Ressources Naturelles
Economie Rurale
Gouvernance Locale et Secteur Civil





Méthode de priorisation

Dossier méthodologique

Introduction

La présente méthode a été développée par le consultant EDA (Enterprise Development Agency) de Banja Luka en Bosnie Herzégovine pour le projet de développement municipal mis en œuvre par l'Intercoopération suisse depuis le mois de novembre 2001. Il s'agissait de trouver un moyen très simple d'aide à la priorisation de problèmes identifiés en groupes pluridisciplinaires au niveau des collectivités locales soutenues par le projet. Un team municipal formé de représentants de différents acteurs (autorités politiques communales, employés de l'administration communale, différents villages composants la commune, société civile (ONGs), secteur privé et la jeunesse) a été constitué. Ce team a été guidé dans l'application de cette méthode par les consultants locaux du projet.

Cette méthode vise à permettre au team d'identifier les problèmes par priorités logiques et de concentrer les moyens financiers limités apportés par la commune et le projet (bailleur) pour la réalisation des projets prioritaires.

La méthodologie étant très simple, elle peut ensuite être appliquée par les participants à la priorisation de n'importe quel problème ou projet sur le plan communal ou villageois sans recours à des aides extérieures.

La présentation de cette méthode prend en compte un exemple d'application concret pratiqué par l'Association Ravintsara d'Antananarivo dans la commune rurale d'Analavory située dans le District de Miarinarivo dans la Région de l'Itasy à Madagascar. Le cadre était la mise en œuvre de la thématique de la gouvernance locale du Programme de développement rural SAHA mis en œuvre par l'Intercoopération suisse sur financement de la Coopération Technique de ce pays en avril 2006.

La méthode

Appelée en anglais "IF-THEN" (si-alors), cette méthode permet de classer dans un ordre logique une série de problèmes identifiés par un ou plusieurs groupes de travail. Elle repose sur le principe d'identification des relations entre les problèmes et permet de faire ressortir le problème prioritaire qu'il faut absolument résoudre avant d'entamer la résolution du problème N°2, etc..... Dans son utilisation, les participants comprennent les interrelations entre tous les problèmes identifiés et sont ainsi obligés de ne pas isoler les problèmes les uns par rapport aux autres mais de les appréhender dans une approche globale.

Cette méthode s'inspire de manière très simplifiée de celle des flux tendus en production industrielle.

Présentation de la méthode au travers d'un exemple concret

1^{ère} étape : identification des problèmes

Dans le cadre du démarrage de la mise en œuvre des activités en gouvernance avec cette commune, un atelier a été organisé avec pour objectifs de faciliter la compréhension de la notion gouvernance locale par les acteurs locaux, l'identification et la priorisation de problèmes liés à la gouvernance locale et enfin de faciliter la planification des différentes activités à mener.

Une soixantaine de représentants des différents acteurs ont participé à cet atelier dont des membres du bureau exécutif de la commune, des membres du conseil communal, des représentants de la société civile, des représentants du secteur privé, des représentants des services techniques déconcentrés de l'Etat ainsi que des représentants des 21 *Fokontany* (villages) de la commune. Les participants à l'atelier ont, dans un premier temps, listé tous les problèmes au cours d'une séance de "brain storming". Il s'agissait dans cet exercice de se concentrer sur les principaux problèmes empêchant le développement des principes de bonne gouvernance locale.

Les principaux problèmes identifiés lors de cette première étape étaient les suivants :

- a) Méfiance entre les responsables communaux et la société civile (non respect mutuel)
- b) Ignorance des citoyens sur le fonctionnement et l'organisation d'une commune
- c) Absence de communication
- d) Manque de formation pour les associations au niveau des Fokontany
- e) Ecart entre les citoyens et les responsables communaux
- f) Insuffisance d'explication aux citoyens sur la gestion communale
- g) Insuffisance d'information, de communication et de sensibilisation sur les activités de la commune
- h) Corruption des services de l'administration communale
- i) Ignorance des responsabilités à assumer de la part des responsables communaux
- j) Insuffisance de subventions dans le domaine social
- k) Ignorance de la loi
- l) Absence de suivi des activités
- m) Manque de solidarité entre les acteurs
- n) Incompétence des responsables
- o) Exclusion sociale (origine, dialecte, classe sociale, appartenance politique, religion)
- p) Manque de participation des citoyens et de la société civile dans la vie communale
- q) Insuffisance d'associations
- r) Manque de motivation des Chef Fokontany du fait de la non considération

Le consultant doit veiller à ce que la formulation des problèmes soit correcte et comprise par tous les participants. Si nécessaire il convient de les reformuler voire de regrouper des idées identiques.

2^{ème} étape : regroupement des problèmes

A ce stade, le consultant aide le groupe à voir si certains problèmes identifiés ne peuvent pas être regroupés en une seule idée afin de limiter la liste des problèmes sur lesquels on va pouvoir appliquer la méthode de priorisation. Par exemple les problèmes b), c), f) et g) peuvent être regroupés sous le problème plus général de "problème de communication entre les citoyens et la commune".

Le regroupement donne une liste de 6 problèmes plus généraux suivants :

1. La société civile n'ose pas communiquer avec les responsables communaux et ces derniers ne rendent pas compte à la population de leurs activités
2. Désintéressement total de la population des affaires communales d'où absence de participation ou de prise de responsabilité des citoyens
3. Non satisfaction des citoyens sur la qualité des services publics offerts par le personnel communal et sur la capacité de gestion des responsables communaux
4. Existence de différentes formes de corruption au niveau des services communaux
5. Insuffisance de subventions dans le domaine social
6. Faible collaboration entre les responsables communaux

3^{ème} étape : reformulation des problèmes

Une fois que tous les problèmes ont été compris et bien formulés par tous les participants avec l'aide du consultant, chaque problème est résumé en quelques mots ou en une phrase très courte avec le concours des participants pour en faciliter l'écriture dans les futurs tableaux. Il est important à ce stade de veiller à ce qu'un problème décrit ne soit pas en fait une somme de plusieurs problèmes ce qui rendrait difficile leur comparaison ultérieurement.

Un problème = une idée

Selon l'exemple, les 6 regroupements de problèmes cités plus haut sont résumés/reformulés par les participants de la manière suivante :

1. Manque de communication inter-acteurs (gouvernés-gouvernants et gouvernés-gouvernés)
2. Manque de civisme et de prise de responsabilité au niveau de tous les acteurs
3. Incompétence des responsables communaux à tous les niveaux
4. Corruption au niveau des prestations des services communaux
5. Insuffisance de subventions dans le domaine social
6. Absence de collaboration entre les responsables communaux à tous les niveaux

Il est important que chaque participant comprenne bien le problème résumé et qu'il n'y ait pas d'ambiguïté dans leur interprétation.

3^{ème} étape

Analyse IF-THEN (Si-Alors):

Pour commencer l'analyse, un tableau doit être préparé par le consultant devant tous les participants en intégrant autant de lignes et de colonnes qu'il y a de problèmes identifiés. L'abscisse et l'ordonnée étant annotées des chiffres identiques jusqu'à concurrence du total des problèmes identifiés (dans le cas de l'exercice, il s'agit de prévoir un tableau à 6 colonnes et 6 lignes.

	1	2	3	4	5	6
1						
2						
3						
4						
5						
6						

Le consultant met une croix (x) dans chaque intersection de même problème (1-1 ; 2-2, 3-3, ...) car on ne compare pas un problème avec lui-même.

	1	2	3	4	5	6
1	x					
2		x				
3			x			
4				x		
5					x	
6						x

Le consultant procède ensuite à la lecture du tableau de la manière suivante : il lit le chiffre 1 en vert de la première colonne et explique aux participants :

“ La résolution du problème de manque de communication inter-acteurs permettra-t-elle de résoudre tout ou partie du problème 2. : “Le manque de civisme et de prise de responsabilité au niveau de tous les acteurs ?” ; la réponse est évidemment OUI, donc le consultant introduit un √ dans la troisième colonne (sous 2) première ligne (ligne 1)

Il passe ensuite à la question suivante : *“ La résolution du problème de manque de communication inter-acteurs permettra-t-elle de résoudre tout ou partie du problème 3. : “L’incompétence des responsables communaux à tous les niveaux” ; la réponse est NON, (car il n’y a aucune relation entre le problème 1 et le problème 3), donc le consultant n’introduit pas de √ dans la quatrième colonne (sous 3) première ligne (ligne 1)*

Il passe ensuite à la question suivante : *“ La résolution du problème de manque de communication inter-acteurs permettra-t-elle de résoudre le problème 4. : “La corruption au niveau des prestations des services communaux” ; la réponse est OUI EN PARTIE donc le consultant introduit un √ dans la cinquième colonne (sous 4) première ligne (ligne 1)*

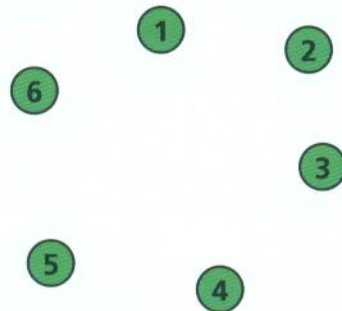
Lorsque toutes les questions sont posées à partir de chaque problème, le tableau complet se présente de la manière suivante :

	1	2	3	4	5	6
1	x	√		√	√	√
2	√	x		√	√	
3	√		x	√		√
4	√	√		x		√
5		√			x	
6	√	√	√	√		x

Remarque : il est important qu'en cas de désaccord dans le groupe de travail à propos de l'existence ou non d'une corrélation entre deux problèmes, le consultant aide le groupe à trouver un consensus. De plus la corrélation doit être directe et ne pas dépendre de la réalisation en parallèle d'autres conditions annexes.

4^{ème} étape

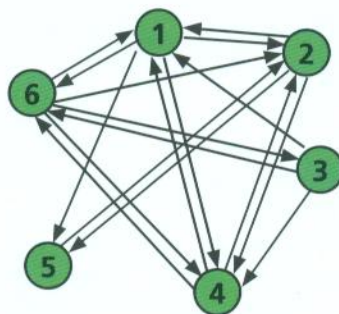
Une fois le tableau rempli, le consultant prend une autre feuille et dessine autant de cercles qu'il y a de problèmes et ceci en formant un cercle :



Le consultant reprend le tableau précédent et en fait la lecture suivante :

La résolution du problème 1 (en vert dans la colonne verticale) permet de résoudre le problème 2 (en rouge dans la ligne horizontale), le 4 (rouge), le 5 (rouge) et le 6 (rouge) ainsi le consultant trace une flèche partant du cercle 1 vers 2, 4, 5 et 6.

Le tableau final se présente de la manière suivante pour l'exemple :



5^{ème} étape

Le consultant prend une troisième feuille et prépare le tableau suivant :

- 1^{ère} colonne : les chiffres correspondant à chaque problème identifié
- 2^{ème} colonne : le titre est " le nombre de flèches entrantes "
- 3^{ème} colonne : le titre est " le nombre de flèches sortantes "
- 4^{ème} colonne : le titre est "Priorité"

Problèmes	Nombre de flèches entrants	Nombre de flèches sortantes	Priorité
1	4	4	
2	4	3	
3	1	3	
4	4	3	
5	2	1	
6	3	4	

En fonction du tableau avec les cercles et les flèches (4^{ème} étape), le consultant aidé des participants complète le tableau ci-dessus. Une fois toutes les flèches entrantes et sortantes inscrites dans le tableau, la colonne des priorités se remplit en mettant en priorité "une" le problème ayant le plus grand nombre de flèches sortantes, c'est-à-dire le problème qui, lorsqu'il sera résolu permettra de résoudre tout ou partie de presque tous les autres problèmes. **C'est aussi celui qui doit impérativement être résolu avant les autres pour ne pas bloquer la résolution d'autres problèmes**, par exemple entre 1 et 5, il ne sert à rien de vouloir améliorer le subventionnement dans le domaine social si la communication entre tous les acteurs (gouvernés-gouvernants et gouvernés-gouvernés) n'est pas améliorée auparavant ou tout au moins en parallèle, car qui dit meilleure communication dit également amélioration des possibilités de participation dans la définition des besoins des populations et notamment ceux concernant le secteur social.

Problèmes	Nombre de flèches entrants	Nombre de flèches sortantes	Priorité
1	4	4	I
2	4	3	III
3	1	3	II
4	4	3	III
5	2	1	IV
6	3	4	I

Remarque: dans cet exemple, la résolution des problèmes 2, 3 et 4 permet de résoudre tout ou partie d'un même nombre de problèmes (3 = nombre des flèches sortantes); pour prioriser ces 3 problèmes entre eux, on peut regarder également la colonne "nombre de flèches entrantes" et raisonner de la manière suivante : il est préférable de prioriser le problème 3 au lieu du 2 car le problème 3 ne subit l'influence que de la résolution d'un seul autre problème alors que le 2 est "plus dépendant" car il subit l'influence de la résolution de quatre problèmes.

6^{ème} étape

En résumé l'analyse a permis de mettre en évidence la liste de priorités suivantes pour tous les problèmes identifiés par les représentants des différents acteurs communaux.

- **Les problèmes à résoudre en première priorité:**
 - Manque de communication inter-acteurs (gouvernés-gouvernants et gouvernés-gouvernés)
 - Absence de collaboration entre les responsables communaux à tous les niveaux
- **Les problèmes à résoudre en seconde priorité :**
 - Manque de civisme et de prise de responsabilité au niveau de tous les acteurs
 - Corruption au niveau des prestations des services communaux
- **Les problèmes à résoudre en troisième priorité :**
 - Insuffisance de subventions dans le domaine social

Conclusion

Dans la majorité des communes à Madagascar, les ressources propres (impôts et taxes) additionnées aux ressources externes (subventions, dons,...) ne permettent pas de réaliser toutes les actions identifiées d'où l'importance de prioriser les actions et d'inclure une large participation des différents groupements de la société civile dans ce processus. En effet, trop souvent les processus d'identification participative d'actions dans les communes malgaches se sont arrêtés à la définition de ce que l'on pourrait qualifier de "liste du Père Noël" sans chercher à mettre en relation la faiblesse des moyens financiers et les projets de développement ce qui a eu pour effet de créer de l'espoir chez les participants à ces réflexions et beaucoup de déception et de démotivation lorsque les projets ne se réalisent pas ensuite faute de moyens. En informant clairement la population sur les objectifs de la méthode et la nécessité de se limiter à la résolution de problèmes "finançables" on ne crée ainsi pas de fausses attentes et on maintient par la transparence un intérêt et une confiance des citoyens pour la chose publique et le développement de leur commune.

Dans une étape ultérieure à l'application de cette méthode, il est important que chaque action priorisée soit budgétisée. Seules les premières actions dont le budget peut être couvert soit par des fonds propres ou des fonds étrangers seront mises en œuvre.

Dans le souci de respecter les principes de la bonne gouvernance locale, la transparence est assurée seulement si les autorités présentent clairement le résultat de la priorisation mais aussi les coûts budgétés de ces actions ainsi que la provenance des fonds prévus pour leur mise en œuvre. La participation est effective si les représentants participant à la définition des problèmes et leur priorisation sont bien issus de tous les différents groupes d'acteurs de la commune. Il reste cependant encore à veiller à ce que ces mêmes acteurs puissent être actifs également dans le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre des projets prioritaires dont le financement a été assuré. De même, les autorités rendront compte régulièrement de l'avancement des projets tant du point de vue technique que financier.

Enfin il est important de mentionner que bien que ce document soit illustré d'un exemple lié au développement communal, cette méthode peut être appliquée dans n'importe quelle situation et pour n'importe quel type d'acteur.

SAHA, Coordination Nationale
Lot II Y 50S bis F Fort-Duschesne
B.P. : 4052 - Antananarivo 101
Téléphone : 22 681 66 - 22 611 72
Fax : 22 611 73
e-mail : saha@iris.mg
Site Web : <http://www.intercooperation.ch>