



## Une approche participative pour favoriser l'appréciation du public et améliorer la gestion du Parc du mont Taishan, en Chine

### Sommaire

Le Parc national du mont Taishan, à Tai'an, en Chine, attire plus de 4 millions de visiteurs chaque année. Cette magnifique montagne, qui revêt une grande importance tant sur le plan naturel que culturel pour le peuple chinois, a également été déclarée site du patrimoine mondial par l'UNESCO. Le défi pour les gestionnaires et les employés municipaux au mont Taishan était d'offrir aux visiteurs une expérience satisfaisante et de préserver la beauté et l'importance culturelle de la montagne, tout en répondant aux exigences d'une économie de marché.

Le Centre international pour le développement municipal (CIDM) de la Fédération canadienne des municipalités (FCM) a entrepris un projet modèle en vue d'implanter une approche axée sur la clientèle pour la gestion du Parc national du mont Taishan. Ce projet était fondé sur les pratiques exemplaires appliquées dans les municipalités canadiennes qui fonctionnent dans une économie de marché et dont l'objectif est de répondre aux besoins des consommateurs.

L'équipe du projet modèle a privilégié une approche de gestion participative pour le parc et conçu une nouvelle stratégie fondée sur la participation du personnel, la sensibilisation de la clientèle et la gestion du rendement. Ce changement fondamental sur le plan de la gestion a permis d'appliquer de nouvelles méthodes de travail et de gestion au mont Taishan. Aujourd'hui, le personnel et les gestionnaires du mont Taishan travaillent en équipe pour s'assurer que les besoins des clients sont au centre de leurs plans d'action stratégiques.

Dans tout organisme axé sur la clientèle, il est essentiel d'avoir du personnel engagé et habilité. La gestion participative est devenue un élément clé pour aider les municipalités du monde entier à mieux servir leurs citoyens. Cette approche instaure la prise en charge et la responsabilité chez les employés, habilite le personnel à prendre des décisions pour répondre aux besoins des clients, renforce les réseaux opérationnels

entre les services municipaux et met en place des systèmes pour rendre l'organisme plus redevable auprès du public.

Le Projet modèle de gestion du parc du mont Taishan est un des neuf projets modèles réalisés dans le cadre du Projet de développement municipal intégré en Chine (PDMIC), géré par la Fédération canadienne des municipalités (FCM) et financé par l'Agence canadienne de développement international (ACDI).

### Introduction

Le Projet de développement municipal intégré en Chine (PDMIC) travaille de concert avec les services municipaux de municipalités chinoises choisies en vue d'améliorer les processus de gestion, de participation publique et d'élaboration des lois. Il s'agit d'un projet bilatéral du Centre international pour le développement municipal (CIDM) de la Fédération canadienne des municipalités (FCM) et de son partenaire en Chine, le State Council Office for Restructuring the Economic Systems (SCORES). Le PDMIC est financé par l'Agence canadienne de développement international (ACDI).

Le mont Taishan, situé dans la municipalité de Tai'an, dans la province de Shandong, est sans doute la montagne la plus escaladée au monde. Le mont Taishan a été déclaré site du Patrimoine mondial par l'UNESCO et c'est un des parcs nationaux les plus populaires en Chine. Le mont Taishan surplombe la ville de Tai'an, qui est située à 60 km au sud de Jinan, la capitale de la province de Shandong. Le temple Dai (à 150 mètres d'altitude) à Tai'an est le point de départ de la randonnée de 8 km où les randonneurs doivent gravir 6 400 marches en pierre pour atteindre le sommet à 1 232 mètres. La montagne compte 819 tablettes de pierre gravées et plus de 1 000 inscriptions dans la face du rocher qui témoignent des pèlerinages des empereurs de Chine au cours des 2 000 dernières années. La montagne compte également de nombreux temples. Les archives indiquent que le plus ancien a été construit en 351 avant J.-C. Chaque année, plus de 4 millions de visiteurs viennent au mont Taishan et, au plus fort de la saison touristique, les sentiers et les escaliers sont bondés.

À l'heure où la Chine passe d'une économie planifiée à une économie de marché, les touristes recherchent une véritable valeur pour l'argent qu'ils dépensent en vacances, et les gestionnaires du tourisme apprennent rapidement l'utilité du service à la clientèle. Le Comité de gestion des lieux panoramiques de Taishan était très conscient de l'importance d'accroître la satisfaction de la clientèle et d'améliorer le rendement et la gestion de la municipalité.

Le but du projet était de renforcer les capacités de gestion publique de la municipalité de Tai'an, tout en aidant la population à mieux apprécier le mont Taishan comme un site patrimonial culturel et naturel de classe mondiale. L'équipe du projet modèle était composée de représentants du State Council Office for Restructuring the Economic Systems (SCORES), de la Fédération canadienne des municipalités, de la Ville de Calgary et du Comité de gestion des lieux panoramiques de Taishan, lequel comprenait des représentants de plus de 26 services municipaux (dont le bureau de l'administration, le service de la billetterie, le comité de gestion de Taishan, le bureau de la sécurité, le service de la propagande, etc.).

## Le processus

### Approche d'équipe mixte

Le Projet modèle du mont Taishan a été réalisé par des équipes sino-canadiennes mixtes tout au long de sa durée. Des chefs ou des «champions» des processus ont été choisis pour chaque équipe internationale et les diverses sous-équipes, qui comprenaient l'équipe principale, l'équipe de gestion de l'information d'interprétation, l'équipe du service à la clientèle et d'autres équipes de travail.<sup>1</sup>

Ensemble, ces chefs d'équipe ont passé en revue et approuvé les plans d'action et le cadre des processus à mesure que le projet progressait. Chaque équipe devait respecter l'horaire établi pour chaque mission et budgéter les ressources, comme la formation, les services de consultation et la documentation. L'approche des équipes mixtes a permis de renforcer l'engagement et d'assurer que le travail était bien réparti et que les objectifs étaient atteints.

### Cadre du projet international

Le Centre international pour le développement municipal de la FCM a mis au point une méthodologie en quatre phases qui a guidé le projet et fourni un cadre pour atteindre les résultats. Chaque phase du projet (ou mission) a donné lieu à des extraits concrets qui établissaient le fondement pour la prochaine phase. Les quatre phases du projet étaient la définition du projet, l'acquisition des connaissances, le renforcement des capacités et la mise en oeuvre.



*Des stations de service à la clientèle sont aménagées le long des sentiers en montagne pour aider les visiteurs.*

<sup>1</sup> Au terme du projet, deux comités permanents ont été établis pour poursuivre le travail (le Comité de gestion de Taishan et le Comité de gestion du service à la clientèle de Taishan) et trois services permanents ont été établis (le Service des enquêtes et des sondages, le Bureau de gestion détaillée, et la Division de l'éducation et de la formation).

## Définition et planification du projet – mettre le projet sur la bonne voie

Le Projet modèle du mont Taishan a commencé en septembre 1999 avec une mission sino-canadienne à Tai'an. Il était évident dès le départ que les cadres chinois voulaient régler de nombreux problèmes et que l'équipe canadienne n'avait ni les ressources ni le temps nécessaires pour répondre à tous les besoins dans un calendrier d'exécution de 18 mois. Dans un atelier d'évaluation novateur, 20 gestionnaires du Parc du mont Taishan ont examiné un large éventail de questions de gestion interne et externe dans un cadre général touchant la gestion, l'exploitation, l'environnement, la collectivité, les lois et les tendances socio-économiques. Ils ont dressé une longue liste qu'ils ont éventuellement réduite à 14 questions prioritaires. Les gestionnaires ont ensuite examiné ces questions par le biais d'une série d'écrans décisionnels pour évaluer divers facteurs, telle l'expertise pertinente, les préoccupations d'ordre politique par rapport aux préoccupations d'ordre administratif, et les points de référence canadiens. Cet exercice de définition s'est soldé par la détermination de deux questions interdépendantes qui sont devenues l'objectif global du projet :

«Renforcer les capacités de gestion publique de la municipalité de Tai'an tout en augmentant l'appréciation du public du mont Taishan comme site patrimonial national culturel et naturel.»

## Acquisition des connaissances – enseigner, explorer et apprendre

En octobre 1999, l'équipe sino-canadienne mixte a réalisé une mission de compilation des connaissances au Canada. Pendant la mission, les membres de l'équipe ont appliqué les principes de gestion pertinents à l'énoncé de but du projet. Ils ont appris des stratégies touchant le service à la clientèle et d'autres processus d'information sur les parcs de «classe mondiale» dans le cadre d'une série d'activités à Banff, Calgary et au Royal Tyrell Museum. Ils ont étudié les processus de gestion des visiteurs, établissant des limites de capacité appropriées pour le nombre de visiteurs dans chaque secteur de la montagne, la planification et la mise en oeuvre des activités d'interprétation et les protocoles de formation. Les leçons apprises ont été compilées dans un manuel de «pratiques exemplaires».

Cette approche s'est avérée un succès. Elle a permis à l'équipe de se concentrer sur l'objectif global, tout en maximisant les possibilités d'apprentissage. Le point culminant de la mission a été une séance d'une journée pendant laquelle les participants chinois et canadiens ont échangé leurs visions de l'avenir et élaboré un plan d'action pour le projet. Ils ont décidé de se concentrer d'abord sur un secteur de la montagne, en espérant que les expériences et les changements aux méthodes de gestion seraient transférés aux autres secteurs de la montagne.

## Renforcement des capacités – obtenir des résultats

Dans la phase de renforcement des capacités, les membres de l'équipe du projet modèle ont travaillé individuellement et en équipe. En juin 2000, toute l'équipe s'est réunie de nouveau en Chine.

Avant la mission, l'équipe du service à la clientèle a conçu et administré une enquête en vue de connaître le degré de satisfaction de la clientèle et une autre enquête dans le but de recueillir des données de base auprès des employés. L'équipe a également commencé à préparer un manuel de service à la clientèle, des descriptions de postes et des mesures de rendement. L'équipe de gestion de l'information d'interprétation a élaboré un cadre et des normes de signalisation pour les activités d'interprétation et d'information, et elle a déterminé les principaux scénarios.

Lorsque l'équipe canadienne, qui comprenait des spécialistes de la conception des activités d'interprétation et du service à la clientèle, est revenue en Chine, chacun était prêt pour une séance de travail intensive de deux semaines. Pendant la mission, l'équipe du service à la clientèle a mis les dernières touches à la stratégie de service à la clientèle et au manuel de formation, et elle a formé un groupe de base de formateurs. L'équipe de gestion de l'information d'interprétation a raffiné ses normes de conception, resserré sa présentation et planifié l'expression du scénario d'interprétation. Une fois les plans en place, l'équipe chinoise était prête à mettre en oeuvre le projet pilote.



*La signalisation d'orientation et d'interprétation aide les visiteurs qui font l'ascension du mont Taishan.*

## Mise en œuvre

Pendant la phase de mise en œuvre du projet, l'équipe de service à la clientèle a formé et testé plus de 100 employés. Le manuel de formation est maintenant utilisé pour former tout le personnel au mont Taishan. Tous les éléments stratégiques pour le programme de service à la clientèle – un énoncé de vision, des équipes de service à la clientèle, des normes de services, le perfectionnement professionnel, les prix d'excellence et de reconnaissance, et les commentaires des clients – sont maintenant en place.

L'équipe de gestion de l'information d'interprétation a terminé la phase initiale du programme de signalisation interprétative pour le parc. L'équipe canadienne a aidé à élaborer les mécanismes pour recueillir les commentaires, et l'équipe mixte a établi un programme de suivi de cinq ans comportant des enquêtes auprès des clients et des employés, l'examen des plans stratégiques et l'évaluation du rendement. Des cartes de pointage équilibrées permettent de tenir compte de façon égale de la collectivité, des clients, des employés et des indicateurs de rendement financiers pour évaluer les progrès futurs.

Afin de partager leur expérience d'apprentissage, l'équipe de Tai'an a organisé un atelier régional en novembre 2000. Elle a invité les administrateurs d'autres lieux panoramiques pour revoir les changements découlant du projet au mont Taishan et partager de nouvelles approches de gestion avec leurs pairs. En octobre 2001, un atelier de suivi a été organisé au mont Taishan pour accueillir plus de 200 participants qui représentaient sept bureaux de conseil d'État et huit municipalités ayant des parcs reconnus.

## Résultats

La nouvelle orientation axée sur la clientèle a entraîné des changements importants au mont Taishan. La direction et les employés trouvent de nouvelles façons de répondre aux attentes de la clientèle et de nouvelles façons d'offrir les services. Dans ce processus, ils découvrent également les avantages de cette approche, tant pour les clients que pour eux-mêmes.

## Action motivée par la clientèle

Des pancartes directionnelles pour les visiteurs sont maintenant installées à toutes les principales entrées de la montagne. La nouvelle signalisation directionnelle récemment installée et la signalisation d'interprétation en bordure des sentiers identifient clairement les routes et offrent de l'information au sujet du contexte culturel et du cadre naturel du parc, ce qui aide les visiteurs à mieux comprendre les valeurs culturelles et naturelles du parc. De plus, en réponse aux résultats de l'enquête initiale sur la satisfaction des clients, les toilettes ont été améliorées et de nouvelles toilettes ont été installées pour les visiteurs. Les normes pour le service à la clientèle au mont Taishan sont affichées clairement et elles soulignent la responsabilité de l'organisme de servir le visiteur.

## Assurer la viabilité de l'orientation axée sur la clientèle

Les gestionnaires du mont Taishan ont constaté que, s'ils voulaient que les employés traitent les clients différemment, ils devaient écouter leurs suggestions et les employés ont constaté qu'ils devaient écouter les clients et faire des suggestions. L'enquête auprès des employés a été très utile dans ce processus. Les membres de l'équipe chinoise ont apprécié l'appui des cadres supérieurs et ils étaient très heureux de montrer les manuels de formation qu'ils avaient produits et de décrire comment les employés ont réussi à améliorer le service à la clientèle.

Les membres de l'équipe chinoise ont commencé à envisager le service à la clientèle comme un processus. Par exemple, ils ont effectué une enquête auprès des clients et apporté des changements pour répondre aux demandes des clients. Ils ont constaté une hausse de 40 pour cent du niveau de satisfaction de la clientèle. Le Bureau du service à la clientèle a l'intention de continuer de sonder les clients et de mettre en œuvre des plans d'action fondés sur leurs commentaires.

## Approche de gestion participative

Dans un pays habitué à une économie planifiée, faire le genre de changement de gestion requis pour une économie de marché est une tâche énorme. Les membres de l'équipe canadienne ont démontré des approches de gestion participative et ont aidé à créer un environnement d'apprentissage. La méthodologie participative du projet a contribué à instaurer la confiance et le respect entre les membres de l'équipe. Travaillant dans des équipes interculturelles, ils ont examiné leur travail mutuel et intégré des suggestions et l'apprentissage des deux cultures à chaque phase du projet. Entre les phases, ils ont examiné les résultats atteints et planifié la prochaine phase.

Tout au long du projet, l'équipe mixte a accompli d'importantes réalisations, notamment :

- la création d'un cadre stratégique afin de préparer le terrain pour un changement de gestion en vue de créer un organisme motivé par la clientèle et servir de point de départ pour obtenir «un service de qualité totale» et l'«amélioration continue»;
- l'élaboration d'une série d'outils pour appuyer la nouvelle orientation axée sur le client – ces outils comprennent des descriptions de postes pour refléter l'orientation axée sur le client, un système de gestion du rendement fondé sur la satisfaction de la clientèle, ainsi que des techniques d'évaluation pour surveiller l'organisme et les contributions individuelles en vue de devenir un organisme motivé par les clients;
- l'élaboration des concepts et du contexte organisationnel pour s'assurer que le service à la clientèle est un effort durable, et l'établissement d'un Bureau de service à la clientèle et d'une équipe de service à la clientèle pour que l'intervention soit durable; et
- des changements physiques à la signalisation qui ont procuré des signes de succès évidents et fourni une dynamique pour d'autres changements.



La nouvelle signalisation offre aux visiteurs de l'information historique et éducative.

## Apprentissage

Le projet modèle du mont Taishan a été une expérience d'apprentissage pour tous ceux et celles qui y ont participé et il a permis de dégager des leçons qui peuvent aider à éclairer de futurs projets auxquels participent des équipes interculturelles en Chine et ailleurs.

**Il est essentiel de faire participer au projet des gens qui «peuvent obtenir des résultats».** Ce sont les gens qui connaissent le contexte et qui sont capables de faire tomber les obstacles et de régler les différences.

**La planification de la documentation et de la traduction fait partie d'une bonne planification.** La documentation échangée entre les visites est un élément essentiel dans un projet interculturel. Afin d'optimiser le temps que les membres de l'équipe ont passé ensemble pendant les missions, les participants avaient besoin de temps pour assimiler les documents échangés et y réfléchir, ainsi que pour effectuer des recherches et planifier la prochaine visite. Dans la plupart des projets interculturels, une bonne traduction est essentielle, surtout lorsqu'on traduit des concepts (comme le cadre stratégique et le service à la clientèle). Les communications relatives au projet peuvent être retardées par le temps de la traduction, et il est important de prévoir suffisamment de temps pour cette activité – environ deux fois le temps requis pour les communications normales. La technologie de l'information peut également aider à combler les écarts. Dans ce projet, les membres de l'équipe chinoise ont été très efficaces en faisant leurs recherches et leurs communications par le biais de l'Internet. Cela a permis de sauver du temps et des efforts pour la traduction et le transfert de documents.

**Il faut déterminer l'orientation du projet et ne pas en déroger.** Dans ce projet modèle, l'exercice d'orientation s'est avéré un grand succès. Il a non seulement aidé à démarrer le projet, mais il a également été important pour le garder sur la bonne voie.

**Il est plus facile d'articuler les questions délicates lorsqu'elles sont placées dans un contexte que tous les participants connaissent.** Initialement, les consultants canadiens pensaient qu'il serait difficile de discuter des véritables questions. Les consultants canadiens ont réglé ce problème en abordant d'abord les questions qui ont émergé à Calgary. Les participants chinois ont ainsi pu mieux envisager leurs propres questions dans une perspective municipale plus globale, et ils étaient plus à l'aise pour cerner et partager les questions émergentes en Chine.

**Il faut faire preuve de créativité pour changer les méthodes d'apprentissage.** Les méthodes d'apprentissage en Chine et au Canada sont très différentes. Le système d'éducation chinois est fondé sur l'apprentissage par cœur, tandis que l'approche canadienne est orientée sur les principes d'apprentissage occidentaux de l'éducation des adultes, qui est axée davantage sur l'expérience. (Les participants appelaient cette méthode «démocratique et créative».) Le consultant canadien a créé un contexte pour l'éducation des adultes en invitant le groupe à être des participants actifs – en pratiquant ce qu'ils apprenaient au moyen d'exercices, d'études de cas, de jeux de rôle et d'échange d'expériences. Cette approche a été un élément majeur dans le succès du projet.

**Les femmes qui travaillent sont confrontées aux mêmes problèmes.** À mesure que le projet progressait, il est devenu apparent que les participantes chinoises et canadiennes avaient hâte d'échanger leurs points de vue au sujet des aspects culturels associés aux femmes qui travaillent. Les consultants canadiens ont organisé une rencontre du réseau des femmes professionnelles pour leur permettre d'échanger des opinions. Beaucoup de femmes ont participé (non seulement les participantes au projet). Cette rencontre a suscité beaucoup d'intérêt et a permis de mieux comprendre les enjeux auxquels les femmes étaient confrontées au travail.

**Les produits se transfèrent mieux entre les cultures que les concepts.** Il est relativement facile de présenter un produit et de montrer comment l'utiliser dans une autre culture. Par exemple, dans ce projet modèle, il a été possible de démontrer l'agencement et les éléments de la nouvelle signalisation, et les gens ont pu discuter de leur application. Mais un concept est beaucoup plus difficile à transférer. Dans ce projet, le concept de l'habilitation du personnel de première ligne avait des répercussions sur le rôle du superviseur. (Si le travailleur de première ligne prend des décisions au sujet du service à la clientèle, quel sera le travail du supérieur? Pourquoi la haute direction doit-elle changer? Ne fait-elle pas simplement que donner les ordres à suivre?) Le transfert d'un concept exige du temps et de la patience, et des occasions pour permettre aux participants de mettre en pratique le concept.

**Profitez des occasions pour partager votre message.** Il est impossible de planifier tous les éléments d'un projet. Il faut donc être souple et prêt à tirer profit des occasions qui se présentent. Dans ce projet modèle, par exemple, l'équipe du projet a diffusé des nouvelles au sujet du projet à la collectivité de Taishan par le biais d'une émission de nouvelles à la télévision, et les membres de l'équipe canadienne ont décrit le concept du service à la clientèle à un auditoire de plus de 200 gestionnaires et employés de mont Taishan.

### Rédigé par :

M. Jim Allison, gestionnaire, Sensibilisation publique et programmes, Développement des parcs, Ville de Calgary  
 M<sup>me</sup> Joy Halvorson, consultante en ressources humaines, Services stratégiques, Ressources humaines, Ville de Calgary  
 M<sup>me</sup> Louise Morris, gestionnaire, Programme de la Chine, FCM

Pour de plus amples renseignements sur ce programme, communiquez avec :



**La Fédération canadienne des municipalités –  
 Centre international pour le développement municipal**

24, rue Clarence, Ottawa (Ottawa) Canada K1N 5P3  
 Téléphone : (613) 241 5221  
 Télécopieur : (613) 241 7117  
 Courriel : international@fcm.ca

La FCM est reconnaissante à l'Agence canadienne de développement international (ACDI) pour l'aide financière qu'elle apporte à ses publications et à ses programmes internationaux.