

Chapitre 10

LES SYSTEMES DE SUIVI ET D'ÉVALUATION¹

10.1 Introduction

10.1.1 Les éléments d'un système de suivi et d'évaluation

Comment savoir si une stratégie de développement durable a eu du succès ou si elle est sur la bonne voie ? Non seulement les stratégies ont-elles des objectifs multiples, mais les activités stratégiques – tout comme les conditions sociales, économiques et environnementales – vont changer avec le temps. Ceci présente un défi considérable en ce qui concerne le suivi et l'évaluation, mais c'est un défi qu'on doit absolument relever, car l'apprentissage et l'adaptation sont l'essence même d'une approche stratégique. La tâche cruciale du suivi et de l'évaluation consiste donc à contrôler systématiquement les variables et processus clefs, dans le temps et l'espace, pour repérer les modifications qui y sont apportées par les activités stratégiques (Spellerberg, 1991). Il faut pour cela :

- mesurer et analyser la durabilité ;
- contrôler la mise en œuvre de la stratégie ;
- évaluer les résultats de la stratégie ;
- rendre compte des conclusions et les diffuser.

Quatre tâches de suivi pour qu'une SNDD continue sur la bonne voie

Mesurer et analyser la durabilité : il s'agit de déterminer l'état de la société, de l'économie et de l'environnement, les principales forces et faiblesses, les questions que la stratégie devra aborder, les facteurs sous-jacents. La manière la plus productive de s'y prendre consiste à mener une évaluation de la durabilité axée sur des indicateurs, complétée par une analyse spatiale et, éventuellement, par des mesures et analyses additionnelles. Il importe d'assurer le suivi permanent des indicateurs choisis afin d'identifier les tendances, détecter (et, dans la mesure du possible, prévoir) les changements et recenser les progrès réalisés. Cet aspect fait l'objet d'un examen approfondi dans la section 5.3.

Contrôler la mise en œuvre de la stratégie (section 10.5) : il s'agit de surveiller la gestion et le respect de l'obligation de rendre compte. Les éléments suivants doivent faire l'objet d'un suivi régulier pour s'assurer que les activités stratégiques se déroulent convenablement :

- *les apports* sur le plan des ressources financières, physiques et humaines mises à la disposition de la stratégie et des actions connexes

¹ Les commentaires et matières supplémentaires fournis par Robert Prescott Allen, Canada, ont permis d'enrichir ce chapitre.

- *la qualité du processus* sur le plan du respect des principes de la stratégie (concentration sur la personne humaine, participation, intégration, incitation et l'engagement, voir l'encadré 3.1)
- *les rendements stratégiques*, c'est-à-dire ce qui est produit (biens, services, capacités) par les organisations associées à la stratégie
- *les résultats* en ce qui concerne l'accessibilité et l'utilisation des produits stratégiques (qui ne sont pas forcément sous le contrôle des organisations concernées par la stratégie) et la satisfaction qu'ils engendrent
- *la performance des acteurs stratégiques individuels* au niveau de la mise en œuvre de la stratégie, sur le plan de l'efficacité et l'efficience de la prestation de services et la gestion qu'ils assurent.

Evaluer les résultats de la stratégie (section 10.6) : il s'agit d'établir la corrélation entre l'action et les changements spécifiques des conditions humaines et environnementales, tester les hypothèses stratégiques (choix des questions prioritaires, analyse des facteurs sous-jacents, recommandations d'action), respecter l'obligation de rendre compte, tirer les enseignements et développer les capacités par l'apprentissage.

Rendre compte des conclusions et les diffuser (section 10.7) : il s'agit de restituer les messages aux groupes de parties prenantes clefs, leur permettant ainsi d'améliorer en permanence leurs comportements, la stratégie elle-même et ses volets d'activité. Les conseils donnés dans le chapitre 7 (sur la communication) sont, pour une grande partie, d'intérêt à cet égard.

Les données nécessaires au suivi, les sources et les indicateurs CDD sont repris dans les tableaux figurant dans l'appendice

Les tableaux A1 et A2 (voir l'appendice) illustrent *l'éventail de données et de sources et la périodicité* des différents types de suivi esquissés ci-dessus.

Certains ou, bien trop souvent, tous ces éléments ont été omis de nombreuses stratégies précédentes. Les problèmes qui s'associent couramment à l'absence d'un système de suivi sont illustrés dans l'encadré 10.1.

Encadré 10.1 : Une stratégie dépourvue de suivi et d'évaluation réguliers - Pakistan

L'examen à mi-parcours de la stratégie nationale de conservation du Pakistan a pu constater l'absence quasi totale de suivi courant des produits, résultats et impacts par rapport aux indicateurs de durabilité, ainsi qu'un manque de liens entre les politiques de l'organisme de coordination de la SNC et les projets s'inspirant de la SNC. Au cours de huit années de mise en œuvre, les objectifs stratégiques (d'ailleurs assez cohérents) s'étaient fragmentés en centaines de volets d'activité éparpillés, sans mécanisme d'information en retour (exception faite du suivi limité à certains apports, notamment les crédits gouvernementaux). L'examen de la SNC a donc essayé d'établir une base de référence et un cadre simples pour établir la corrélation entre les résultats sur le plan de la durabilité et les processus stratégiques à l'avenir.

« Correctement assurés, le suivi et l'évaluation auraient sans doute permis de changer l'impression donnée par la SNC : plutôt qu'un « document » de référence figé, elle aurait été considérée comme un processus dynamique capable d'améliorer le bien-être économique,

social et écologique futur. Finalement, cela aurait favorisé une culture de la transparence et de l'apprentissage ».

Source : Hanson *et al.* (2000).

10.1.2 Principes du suivi et de l'évaluation efficaces

L'expérience montre que, quand ils ont du succès, le suivi et l'évaluation :

- **sont construits et élaborés comme système** qui intègre les fonctions décrites sous 10.1.1, les considérant comme composantes clefs du système global de gestion de la stratégie. Très peu de pays, surtout de pays en développement, ont mis en place des capacités et procédures officielles de suivi et d'audit adaptées aux cadres de planification stratégique. Cependant, dans la plupart des pays, plusieurs instances gouvernementales, ainsi que des ONG importantes et des associations professionnelles, assurent déjà quelques-unes des fonctions de suivi devant faire partie du système de suivi de la stratégie. Le tableau A.1 (voir l'appendice) présente quelques exemples d'organisations/institutions capables d'apporter une contribution au suivi des questions liées à la pauvreté. Le défi consiste à les rapprocher les unes des autres.
- **prévoient un mélange d'exercices internes et externes.** Les premiers favorisent la réflexion, l'apprentissage et l'adaptation, que complètent les exercices externes en proposant des jugements équilibrés (de la part de groupes indépendants et / ou rassemblant une pluralité de parties prenantes). Ces exercices sont décrits dans la section 10.2.1, tandis que les approches visant à assurer la participation figurent dans la section 10.2.2.
- **sont axés sur les objectifs stratégiques** plutôt que (comme c'est très souvent le cas actuellement) sur la disponibilité de données. Ceci nous permet d'obtenir des renseignements sur la problématique visée au lieu d'être inondés de données globales (et pas toujours utiles). Assurer le suivi de tout est impossible – *théoriquement* impossible parce que nous ne sommes pas suffisamment bien renseignés sur les systèmes naturels, sociaux et économiques pour être au courant de tous les aspects que nous pourrions observer, tandis que de nouvelles techniques et approches nous sont constamment proposées. Impossible aussi *dans la pratique* parce qu'il n'y aura jamais assez de ressources – temps, argent, matériel, compétences – pour tout noter. Le choix des données est donc forcément sélectif.
- **s'appuient sur des données de base fiables**, leur permettant de comparer les situations « avant et après », « avec ou sans action ». Nombre de pays préparent déjà des bilans réguliers, tels que les rapports sur l'état de l'environnement (voir l'encadré 8.10 plus loin), sur lesquels ils pourraient faire fond pour mener des évaluations globales de la durabilité. Le chapitre 5 présente quelques-unes des méthodes analytiques pouvant servir à la préparation de ces bilans. Il importe également de veiller à la qualité des données, en respectant les principes ci-après, entre autres (Carson 2000) :
 - l'intégrité et l'objectivité en matière de collecte, compilation et diffusion des statistiques
 - la robustesse méthodologique (c'est à dire la conformité aux normes et directives internationales et aux pratiques agréées)
 - l'exactitude et la fiabilité
 - l'utilité (opportunité, cohérence et adaptation aux politiques)

*Cinq principes
suivi et
d'évaluation
efficaces*

- l'accessibilité (y compris l'aide aux utilisateurs).
- **sont organisés dans un cadre cohérent.** Le cadre « pression –état -réponse » a été utilisé, mais s'adapte mieux au suivi environnemental qu'aux besoins plus larges du développement durable. La section 10.4 donne des précisions à cet égard.

Des conseils supplémentaires sont proposés par les principes plus généraux, dits « principes de Bellagio », d'évaluation des progrès en matière de développement durable (Encadré 10.2).² Ces principes s'alignent en grande partie sur ceux des SNDD, présentés dans l'encadré 3.1.

Encadré 10.2: Les principes de Bellagio d'évaluation des progrès en matière de développement durable

En novembre 1996, un groupe international de spécialistes des mesures et de chercheurs, de cinq continents, s'est réuni au Centre d'études et de conférence de la Fondation Rockefeller à Bellagio, en Italie, pour examiner l'état d'avancement et faire la synthèse des enseignements tirés des efforts en cours. Le groupe a formulé et approuvé à l'unanimité les principes ci-après. Ces principes se réfèrent à quatre aspects de l'évaluation des progrès en matière de développement durable. Le 1^{er} principe concerne le point de départ de n'importe quelle évaluation, à savoir l'établissement d'une *vision* du développement durable et d'objectifs précis, proposant une définition pratique de cette vision qui a du sens pour l'unité décisionnelle concernée. Les principes 2 à 5 portent sur *le contenu* d'une évaluation quelconque et la nécessité de songer au système dans son ensemble tout en mettant l'accent sur les questions prioritaires du moment. Les principes 6 à 8 concernent les aspects clés du *processus d'évaluation*, tandis que les principes 9 et 10 portent sur la nécessité d'établir une *capacité* d'évaluation permanente. L'évaluation des progrès en matière de développement durable devrait:

1. Vision directrice et buts

- être guidée par une vision du développement durable et par des objectifs définissant cette vision.

2. Perspective holistique

- examiner aussi bien le système dans son ensemble que ses composantes
- prendre en considération le bien-être des sous-systèmes sociaux, économiques et écologiques, l'état dans lequel ils se trouvent, le sens et la rapidité des changements de leur état et de leurs composantes, ainsi que les interactions entre celles-ci
- prendre en considération les conséquences positives et négatives de l'activité humaine, d'une manière qui témoigne des coûts et avantages pour les systèmes humains et écologiques, sur le plan monétaire et non monétaire.

3. Éléments essentiels

- prendre en considération l'équité et les disparités au sein de la population actuelle et entre

² Le Forum de Bellagio sur le développement durable a lancé un dialogue international sur les sciences et les politiques, destiné à améliorer les indicateurs du développement durable pour qu'ils soient plus faciles à utiliser et plus robustes. Le dialogue a été mené sous l'égide de l'Institut international pour le développement durable (IISD), de l'Union internationale pour la conservation (UICN), du Conseil de la Terre et de l'Institut für Wirtschaftsforschung.

les générations présentes et futures, abordant des thèmes tels que l'utilisation des ressources, la sur-consommation et la pauvreté, les droits de l'homme et l'accès aux services, selon les cas

- prendre en considération les conditions écologiques essentielles à la vie
- prendre en considération le développement économique et d'autres activités non marchandes contribuant au bien-être humain/social.

4. Portée / champ d'action

- adopter un horizon temporel reflétant les échéances aussi bien de systèmes humains que des écosystèmes – de façon à tenir compte des besoins à la fois des générations futures et des décideurs actuels
- définir le champ d'action de manière à évaluer les incidences, tant locales qu'à distance, sur les populations et les écosystèmes
- faire fond sur les conditions historiques et actuelles pour prédire les conditions futures – où nous voulons aller, où nous pouvons aller.

5. Côté pratique – être axée sur:

- un ensemble explicite de catégories ou un cadre d'organisation qui relie la vision et les objectifs aux indicateurs et aux critères d'évaluation
- un nombre restreint de questions clés à analyser
- un nombre restreint d'indicateurs ou de combinaisons d'indicateurs témoignant plus explicitement des progrès
- la normalisation des mesures, autant que possible, afin d'autoriser les comparaisons
- la comparaison des valeurs d'indicateur aux objectifs, valeurs de référence, écarts, seuils, sens des tendances, selon les cas.

6. Ouverture

- rendre accessibles à tous les méthodes et données utilisées
- rendre explicites tous les jugements, hypothèses et incertitudes se référant aux données et aux interprétations.

7. Communication efficace

- être conçue pour répondre aux besoins du public cible et des groupes d'utilisateurs
- se servir d'indicateurs et d'autres instruments qui sont stimulants et attirent l'attention des décideurs
- viser, dès le début, la simplicité structurelle et l'emploi d'un langage clair et simple.

8. Participation large

- assurer la représentation des groupes de base, professionnels, techniques et sociaux clés, y compris les jeunes, les femmes et les populations autochtones – pour que les valeurs diverses et changeantes soient prises en compte
- veiller à la participation des décideurs pour établir un lien solide avec les politiques adoptées et les actions qui en découlent.

9. Evaluation permanente

- développer une capacité de mesure répétée pour déterminer les tendances
- être itérative, adaptable et capable de faire face au changement et à l'incertitude, puisque les systèmes sont complexes et changent fréquemment
- ajuster les buts, cadres et indicateurs en fonction des acquis
- promouvoir le développement de l'apprentissage collectif et de l'information en retour au processus décisionnel.

10. Capacité institutionnelle

La continuité de l'évaluation des progrès en matière de développement durable doit être assurée par :

- la division claire des responsabilités et un appui permanent au processus décisionnel
- la mise à disposition de capacités institutionnelles pour la collecte de données, l'entretien et la documentation

- l'appui au développement de capacités d'évaluation locales.

Source : www.iisd.org

10.2 Qui doit entreprendre le suivi et l'évaluation ?

10.2.1 Le suivi officiel, interne et externe

(a) Le suivi endogène (entrepris par les acteurs stratégiques locaux)

Les acteurs stratégiques locaux devraient participer au suivi interne, mais des conflits d'intérêt peuvent surgir...

Ceux qui sont le plus directement concernés – les décideurs locaux et les groupes touchés – ont le plus à gagner du suivi et de l'évaluation et doivent y jouer un rôle important. En participant, ils seront plus à même de savoir ce qu'il faut faire pour atteindre leurs objectifs. Les approches participatives sont importantes et les stratégies doivent s'efforcer d'associer les communautés touchées (section 10.2.2).

(b) Le suivi et l'évaluation exogènes (entrepris par des organismes indépendants agréés ou les donateurs)

... qu'une expertise externe, sans parti pris, peut éviter, tout en éclairant les parties prenantes

Les opinions impartiales et l'analyse effectuée par des experts indépendants peuvent apporter une contribution critique à la compréhension, surtout quand on a besoin de compétences spéciales (évaluation de la qualité de l'air et des sols, de la biodiversité, etc.) ou d'un jugement sans parti pris. Une évaluation externe peut éclairer les parties prenantes et éviter ou surmonter les conflits d'intérêt que suscite parfois l'auto-évaluation. Le suivi et l'audit indépendants permettent de comparer la performance des intervenants à leur mandat et d'évaluer le respect des droits, pouvoirs et responsabilités. Les audits indépendants des performances gouvernementales (à n'importe quel niveau) en ce qui concerne l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies sont encore rares.

Les procédures officielles d'audit des dépenses publiques, qui existent dans de nombreux pays, pourraient peut-être servir de modèle, comme au Canada où la Cour des comptes examine la performance des instances gouvernementales par rapport au développement durable. Le modèle des commissions indépendantes, tant ponctuelles que permanentes, pourrait également s'avérer utile (Encadré 10.3).

Encadré 10.3: Les Commissions qui demandent des comptes aux gouvernements – Ghana et Canada

Au **Ghana**, la constitution de 1992 attribue à la Commission des droits de l'homme et de la justice administrative le rôle de médiateur, protecteur national et système de recours. Il s'agit d'un mécanisme de surveillance destiné à assurer le respect de l'obligation de rendre compte et des droits de l'homme, ainsi que la conformité aux procédures correctes et équitables d'administration des affaires de l'Etat.

Au **Canada**, le Commissaire de l'environnement et du développement durable demande des comptes au gouvernement en ce qui concerne les aspects écologiques de ses politiques, opérations et programmes. Les ministres fédéraux sont tenus de présenter au

parlement des stratégies ministérielles de développement durable. Le Commissaire assure le suivi des progrès des services gouvernementaux par rapport aux plans d'action et à la réalisation des objectifs de développement durable, progrès dont il rend compte au parlement.

Le rôle des *donateurs* dans les stratégies de suivi fait l'objet d'un examen approfondi dans les lignes directrices du CAD / OCDE sur le rôle de la coopération au développement dans les SNDD (CAD / OCDE, 2001a).³ En résumé :

Les donateurs peuvent jouer un rôle dans le suivi

- Les *donateurs eux-mêmes* doivent veiller à ce que le suivi de la stratégie d'un pays ne cherche pas à répondre à leurs propres besoins (respect de l'obligation de rendre compte), mais serve surtout à favoriser l'apprentissage au sein du pays et l'accomplissement des objectifs et buts convenus. Cependant, les indications de progrès permettent aussi d'évaluer la contribution et l'impact éventuel du concours des donateurs.
- Au *niveau national*, les donateurs ont pour rôle important d'appuyer et d'encourager l'élaboration d'indicateurs et d'instruments de suivi pour que le pays puisse évaluer ses propres progrès en matière de développement durable. Ces instruments ont peu de chances d'obtenir des résultats positifs à moins d'être pris en main par le pays.
- Au *niveau opérationnel*, les intervenants peuvent appuyer le renforcement des capacités d'analyse statistique et de recherche pour évaluer l'état d'avancement de la stratégie par rapport aux objectifs définis par le pays. Ceci pourrait comporter l'établissement de systèmes permettant d'examiner et d'adapter les politiques et programmes nationaux en fonction de l'impact au niveau local.

L'encadré 10.4 propose 20 questions facilitant le suivi et l'évaluation des rôles des donateurs par rapport aux stratégies.

(c) Relier le suivi interne et externe

Les évaluations indépendantes ont davantage de chances d'être utiles si elles sont agréées et commandées par des acteurs stratégiques multiples, si elles s'appuient sur les évaluations internes au lieu d'être imposées de l'extérieur, éventuellement par un donateur. A titre d'exemple, un réexamen extérieur de la SNC pakistanaise a servi à rassembler et évaluer les différents processus de suivi et d'évaluation internes, menés par le gouvernement et des ONG, ainsi que par les tables rondes locales (voir l'encadré 10.5).

Les évaluations indépendantes internes doivent être complètes

10.2.2 Le suivi et l'évaluation participatifs

Au niveau local, la technique du suivi et de l'évaluation participatifs (SEP) a été développée sur une période de plus de 20 ans. Elle vise à « se départir des évaluations, sous contrôle externe, destinées à la collecte de données, en reconnaissant plutôt les processus, localement appropriés ou menés par les parties

Les dispositions de suivi et d'évaluation participatifs ont évolué au cours des 20 dernières années...

³ Le CAD / OCDE (2001a) donne également des conseils en matière de suivi de la réaction des donateurs et de suivi des progrès en matière de SNDD au niveau international, mais ces aspects dépassent le cadre du présent recueil de ressources.

prenantes, de collecte, d'analyse et d'utilisation de l'informations » (Estrella 2000). Ce changement

Encadré 10.4: La performance des organisations de développement en matière d'appui aux processus stratégiques : 20 questions

1. Dans quelle mesure la stratégie d'aide de l'organisation est-elle basée et alignée sur la stratégie de développement durable du pays partenaire ?
2. Quels programmes spécifiques l'organisation finance-t-elle qui soutiennent cette stratégie ?
3. Dans quelle mesure ces programmes respectent-ils les principes décrits dans l'encadré 3.1 ?
4. Dans quelle mesure la stratégie d'aide au pays analyse-t-elle les capacités du partenaire par rapport aux stratégies (participation, analyse) ? Est-ce qu'elle en tient compte ?
5. Dans quelle mesure ce travail d'analyse est-il exécuté conjointement avec d'autres organisations et pays partenaires ?
6. Quelles actions l'organisation a-t-elle entreprises pour favoriser la convergence, la complémentarité et la cohérence des différents cadres de planification dans le pays ?
7. En apportant son appui aux différents secteurs, comment l'organisation encourage-t-elle les liens inter-sectoriels et la cohérence des politiques ?
8. Dans quelle mesure les activités soutenues par l'organisation sont-elles coordonnées avec celles d'autres organisations bilatérales et multilatérales de développement ? La coordination est-elle conduite par le pays partenaire ?
9. Quel appui l'organisation apporte-t-elle à une telle coordination conduite par le pays ? Est-ce que cela a de l'effet ?
10. Comment l'organisation échange-t-elle avec d'autres acteurs les expériences acquises par rapport à la planification stratégique du développement durable ?
11. Comment les questions se rapportant aux stratégies de développement durable et les principes dans l'encadré 3.1 sont-ils pris en compte dans les programmes de formation du personnel de l'organisation ?
12. Comment les organisations tirent-elles les enseignements de leur assistance au processus de planification stratégique d'un pays ?
13. Quels changements l'organisation a-t-elle apporté à ses propres pratiques, du fait de ces enseignements ? De quelle façon les mesures d'encouragement du personnel ont-elles changé ?
14. Quels efforts spéciaux l'organisation a-t-elle faits pour appuyer et faciliter la participation de la société civile aux processus de planification stratégique ?
15. Comment l'organisation sauvegarde-t-elle les politiques et comment est-ce que l'application des méthodologies d'évaluation stratégique se rapporte au cadre de planification stratégique d'un pays ?
16. Dans quelle mesure l'organisation encourage-t-elle et soutient-elle l'application des méthodologies d'évaluation stratégique quand elle appuie les approches sectorielles et la réforme des politiques ?
17. Dans quelle mesure l'organisation peut-elle apporter un financement à long terme pour les processus de planification stratégique ?
18. Si elle ne fournit que des financements à court terme (annuels), comment s'assure-t-elle que ces financements viennent en appui à la stratégie nationale de développement durable à plus long terme ?
19. Dans quelle mesure le financement fourni par l'organisation est-il relié au budget national du pays ?
20. De quelles façons l'organisation a-t-elle promu une appropriation plus large et un accord mutuel relatif à des objectifs et résultats stratégiques réalisables ?

Adaptation de : CAD/OCDE (2001a)

Encadré 10.5: Le processus d'examen de la Stratégie nationale de conservation du Pakistan

Les étapes : Les tâches suivantes ont été entreprises :

1. Arrêter un cadre d'analyse du développement durable, à utiliser tout au long de l'examen.
2. Organiser des discussions en groupe sur l'évolution du contexte.
3. Examiner le développement institutionnel proposé par la SNC (examen secondaire).
4. Examiner l'état d'avancement des stratégies des provinces et districts.
5. Créer une base de données de tous les projets relevant de la SNC.
6. Examiner un échantillon de ces projets.
7. A la lumière de ce qui précède, examiner le processus SNC global et la gestion de celui-ci.
8. Produire un projet de rapport de synthèse, résumant les conclusions et recommandations.
9. Organiser un débat parmi les parties prenantes sur les conclusions et la marche à suivre.
10. Produire et diffuser un rapport définitif.

Les études : Neuf études ont été préparées, par le gouvernement, le secteur privé, des ONG et des équipes mixtes, sur une période de douze mois :

1. Un rapport sur la consultation des parties prenantes à propos aussi bien des améliorations de la durabilité aux niveaux fédéral et provincial que du rôle de la SNC.
2. Une base de données sur les investissements publics dans les domaines clés de la SNC, 1992-2000.
3. Une étude de la mobilisation de ressources pour la mise en œuvre de la SNC.
4. Une étude des modifications de la législation relative à l'environnement.
5. Une étude du développement institutionnel en vue de la mise en œuvre de la SNC.
6. Un examen de l'état d'avancement et des conséquences des stratégies de conservation des provinces et districts.
7. Un examen des initiatives de sensibilisation et d'éducation du public.
8. Une étude des contributions du secteur privé et des ONG.
9. Une étude des tendances et perspectives environnementales, économiques et sociales en vue de réorienter la SNC.

Un rapport donnant une vue d'ensemble a été préparé par une « équipe d'examen externe » à partir de :

10. La Stratégie nationale de conservation du Pakistan : Renouveler les promesses d'action. Rapport de l'examen à mi-parcours (Hanson et al. 2000).

Le prospectus : Finalement, un prospectus décrivant une approche ajustée de la SNC (une SNDD en fait) a été préparé suite aux discussions entre l'équipe d'examen externe et les acteurs SNC.

L'application des principes SNDD à l'exercice de suivi : L'équipe d'examen externe note que le processus d'examen a eu du succès parce qu'il a appliqué des principes compatibles avec une SNDD performante:

« L'examen a « tissé une toile » à partir d'un mélange complexe d'acteurs, d'intérêts, de secteurs concurrents, de services du gouvernement fédéral et provincial. Ce processus a été indispensable à la recherche du consensus relatif à la finalité de l'examen et à la prise en compte des points de vue et intérêts divergents des acteurs clés. Il a été entravé par une culture peu développée de la consultation au sein du gouvernement et, à différents moments, par la lourdeur des règles de procédure gouvernementales. Dans un certain sens, l'examen a dû raviver l'esprit de participation et d'investigation qui avait caractérisé la formulation de la SNC - venant à bout de l'inertie et éduquant les nombreux acteurs pour qui la SNC était une nouveauté ».

Source : Hanson *et al.* (2000).

d'éclairage étant désormais effectif dans de nombreux pays, on aurait tort de considérer la SEP comme catégorie de suivi et d'évaluation tout à fait distincte du suivi et de l'évaluation (S&E) spécialisés ou externes. Tout d'abord, les évaluations les plus utiles sont à la fois techniquement valables *et* façonnées par leurs utilisateurs (les décideurs à n'importe quel niveau, en partant du ménage). Elles mélangent ainsi les méthodologies « spécialiste » et « participative ». Deuxièmement, si certaines méthodes S&E sont à tel point techniques qu'elles offrent peu de possibilités de participation, il y en a beaucoup d'autres qui sont, en réalité, assez ouvertes et neutres, pouvant être appliquées par les techniciens tout seuls ou d'une manière hautement participative. Troisièmement, des agents externes interviennent généralement dans les évaluations participatives et exercent souvent beaucoup d'influence sur celles-ci, influence qui peut être voilée et parfois complètement cachée par l'étiquette « participative ».

Néanmoins, l'expression « *suivi et évaluation participatifs* » se prête très bien à un large éventail de pratiques. Pour les besoins des stratégies de développement durable, elle désigne des approches destinées à créer des partenariats entre une pluralité de parties prenantes en vue d'assurer un suivi efficace, sérieux et socialement inclusif.

Abbot et Guijt (1998) distinguent trois grandes catégories de SEP :

- les méthodologies axées sur les techniques de *visualisation* de l'évaluation rurale participative (voir la section 6.4.2) ;
- celles qui utilisent les *témoignages oraux* pour découvrir les modalités des changements environnementaux et sociaux ;
- celles qui adaptent les méthodes d'évaluation afin d'en accroître l'accessibilité aux populations locales.

Il existe aussi beaucoup de documentation et de lignes directrices relatives à la méthodologie SEP (Encadré 10.6).

Les méthodes et indicateurs de suivi répondent souvent aux besoins de nombreux groupes de parties prenantes, mais ce n'est pas toujours le cas. Ceci met en lumière la nécessité des négociations entre les parties prenantes afin de dégager un consensus relatif aux objectifs, méthodes, indicateurs et utilisateurs finals du processus de suivi. Un tel consensus augmente les chances d'établissement d'un système qui marchera et viendra en appui au processus stratégique global. Les initiatives SEP nationales et plus locales énumérées dans l'encadré 10.6 ont, pour la plupart, adopté une telle approche.

Le dispositif de suivi qualitatif de l'impact (QUIM en anglais) des documents de stratégie sur la réduction de la pauvreté (DSRP), mis au point par GTZ (Coopération allemande), prévoit une analyse technique des politiques et programmes relatifs à la pauvreté, associée à des évaluations, faites par les bénéficiaires selon les méthodes d'évaluation rurale participative (PRA en anglais), destinées à révéler les opinions des populations locales sur l'état de la pauvreté et les programmes gouvernementaux. Il combine ainsi une approche descendante « dure » avec une démarche ascendante « souple », ce qui contribue à

l'amélioration des relations centre les programmes et leurs bénéficiaires (GTZ, 2001).

L'encadré 10.7 donne des précisions sur le suivi au niveau des communautés.

Encadré 10.6: Lignes directrices sur le suivi et l'évaluation participatifs

Il existe désormais une large documentation sur la méthodologie SEP. Comme points d'entrée, le lecteur consultera IIRR (1998), Abbot et Guijt (1998) et IIED (1998c). Un service d'information est proposé par www.mande.co.uk sur l'évolution des méthodes de suivi et d'évaluation qui sont d'intérêt pour les projets et programmes de développement ayant des objectifs de développement social. Une série de guides et de lignes directrices en matière de SEP, à l'intention des praticiens du développement, est disponible auprès du site d'information sur le développement, ELDIS, géré par l'Institut des études du développement de l'université de Brighton, R-U (www.ids.ac.uk/eldis). Nombre de guides et directives en matière de SEP sont universellement applicables. D'autres portent sur des secteurs spécifiques, ciblent des acteurs particuliers ou traitent de divers aspects du suivi ou bien de l'évaluation. Il existe plusieurs guides d'intérêt général, pour la plupart mis au point par les grandes organisations de développement à l'intention de leur propre personnel et de leurs partenaires, y compris :

- **L'approche participative du suivi, de l'évaluation et des rapports : guide en ligne du PACT** (organisme de conseil ONG), guide destiné aux ONG sud-africaines

Ce guide explique pourquoi la participation est importante et comment assurer la participation sérieuse des parties prenantes ; comment le suivi aide à maintenir les progrès dans le domaine de l'efficacité organisationnelle ; comment l'évaluation aide une organisation à analyser sa propre capacité ; le rôle critique joué par les rapports sur le plan de l'information des parties prenantes. Il se penche ensuite sur l'application pratique de l'outil d'évaluation des capacités organisationnelles (OCAT en anglais), présentant plusieurs exemples. Les différents étapes de la conception et de la mise en œuvre d'un système d'information sur l'approche participatif du suivi, de l'évaluation et des rapports sont présentées à tour de rôle. Spécifiquement adapté aux fins des ONG sud-africaines, OCAT peut toutefois être utilisé par des ONG dans d'autres pays. (www.pactworld.org)

- **Evaluer les progrès en matière de durabilité (UICN)**

(Ce guide) se concentre sur l'élaboration et l'application de méthodes et d'outils pour l'évaluation des systèmes, projets et institutions, y compris une approche participative visant à associer les parties prenantes à la définition des principaux aspects de la durabilité qui affectent leur propre vie. Il présente également des méthodes pratiques pour mesurer les changements des conditions humaines et de l'état des écosystèmes se rapportant à ces aspects, dont une technique pour l'identification d'indicateurs pouvant être combinés afin de produire un indice de la durabilité, ainsi que des méthodes de formation, renforcement des capacités et mise en réseau pour les praticiens sur le terrain s'occupant de l'évaluation. (Il) présente des études de cas de Colombie (Sierra Nevada de Santa Marta), Zimbabwe (Plans d'action environnementale des districts) et Inde (Plan de gestion intégrée des ressources, District de Tumkur, Etat de Karnataka). Le document est disponible en anglais, français et espagnol, voir <http://iucn.org/themes/eval/index.html>

- **Qui est-ce qui formule les questions ? (PNUD)**

(Le document) fournit l'information nécessaire – et favorise le développement de la sensibilité et des compétences requises – pour appuyer des évaluations mettant l'accent sur la participation des parties prenantes au processus d'évaluation. Les parties I à IV, qui présentent une vue d'ensemble du dispositif d'évaluation

participative, comportent :

- *une description brève de l'évolution de l'approche participative*
- *une comparaison de l'évaluation participative à d'autres dispositifs plus traditionnels*
- *une discussion du rôle de la participation au sein du PNUD*
- *une description du cadre d'une évaluation participative et une discussion de certains aspects pratiques de la réalisation de cette évaluation.*

La partie V est un module autonome s'inspirant d'une étude de cas sur « l'argent et les mambas ». Elle décrit une tentative de réalisation d'une évaluation participative d'un projet d'approvisionnement en eau et d'assainissement en milieu rural, mettant l'accent sur les aspects pratiques de l'application des techniques d'évaluation participative :

- *la planification préalable, y compris la négociation des termes de référence, l'étude du contexte de l'évaluation participative et l'identification des facteurs d'habilitation et d'inhibition relatifs à ce contexte*
- *la planification en collaboration avec les parties prenantes*
- *la collecte et l'analyse de données*
- *la réflexion et le suivi.*

Cette étude de cas prend la forme d'un module de formation, pouvant servir à l'organisation d'un mini-atelier pour présenter au personnel la notion de l'évaluation participative. Cela devrait prendre de 3 à 4 heures au maximum.

- **Lignes directrices pour l'évaluation participative à mi-parcours (CARE)**

(Un) exemple d'un cadre détaillé pour l'évaluation participative d'un projet de développement.

- **L'outillage communautaire (FAO)**

Guide des méthodologies de diagnostic, suivi et évaluation participatifs (PAME en anglais). Comprend : vue d'ensemble, chapitres séparés sur le diagnostic participatif, le suivi participatif et l'évaluation participative, méthodes d'analyse et de présentation de l'information, proposition de 23 outils pour l'application de la méthodologie (gérer les réunions, faire les graphiques, théâtre, vidéos).

- **Conduire une évaluation participative (notes d'USAID)**

Série brève de conseils méthodologiques sur la manière d'entreprendre une évaluation participative.

- **Le suivi participatif de l'impact (SPI) (GTZ/GATE)**

Petites brochures en langage simple qui expliquent les méthodes et la logique des évaluations participatives. La série comporte :

- *l'évaluation de l'impact par les groupes*
- *l'évaluation de l'impact par les ONG*
- *des exemples pratiques*
- *le concept du suivi participatif de l'impact*
- *les mots clés et des résumés bibliographiques*
- *des morceaux choisis*

Encadré 10.7 : Le suivi et la mise au point d'indicateurs au niveau des communautés

Le suivi au niveau des communautés : Compte tenu du fait que les indicateurs nationaux de la durabilité ne tiennent pas compte des arbitrages nécessaires et des différences de répartition, c'est au niveau local qu'il faut obtenir les indicateurs de, disons, l'équité. Les communautés locales peuvent jouer des rôles critiques d'identification des réalités à la base qu'une SNDD devrait aborder et d'évaluation à la fois des résultats stratégiques et des conséquences des activités stratégiques.

Traditionnellement, les forums communautaires servaient à exprimer les opinions, discuter les problèmes, surveiller les changements et prendre des décisions touchant les populations locales. Ils représentaient un mécanisme localement important de suivi et de responsabilité, mais nombre d'entre eux sont tombés en désuétude ou ont été remplacés du fait de l'introduction, par le gouvernement, de structures administratives officielles au niveau local et l'établissement, par les partis politiques, d'unités organisationnelles locales. Des systèmes traditionnels continuent d'exister dans beaucoup de pays. Respectés par les populations locales, ils pourraient à nouveau jouer un rôle utile. Dans certains pays, les chefs traditionnels ont toujours beaucoup de pouvoir en ce qui concerne le suivi, la gouvernance et la prise de décisions au niveau local (voir le chapitre 6). En revanche, ils ont tendance à ne pas respecter l'obligation de rendre compte. Certains problèmes à cet égard peuvent être surmontés par l'établissement de structures démocratiques locales (un travail d'assez longue haleine)

Les programmes de développement peuvent également inciter à l'action. A titre d'exemple, au Népal, les communautés locales sont de mieux en mieux associées à la collecte des données de base pour les programmes de développement durable, tandis que les ONG et CBO ont mis au point des outils participatifs pour que les communautés puissent assurer le suivi de leurs activités à cet égard. Dans certains pays, le suivi informel par les citoyens monte en puissance. A titre d'exemple, au Bangladesh, une ONG de premier plan (Proshika) anime depuis trois ans un processus participatif de suivi des objectifs et budgets gouvernementaux relatifs à la réduction de la pauvreté. Cette forme de suivi se distingue - encore qu'elle le complète - du suivi des conditions sociales, économiques et environnementales au niveau des ménages que, jusqu'ici, des dispositifs performants d'enquête/questionnaire ont pu assurer.

La mise au point d'indicateurs avec les communautés : MacGillivray et Zadek (1995) proposent trois processus:

- *Des gens de l'extérieur*, spécialistes des indicateurs, préparent d'abord une liste d'indicateurs éventuellement utiles pour une communauté, comme par exemple : la prévalence d'espèces indicatrices, le poids à la naissance, le taux d'alphabétisation et le taux d'érosion des sols. Ces indicateurs peuvent provenir de la documentation sur le développement durable ou de l'expérience personnelle des spécialistes.
- *La communauté* discute de l'utilité des indicateurs. Un petit groupe de personnes parlant couramment la langue locale et connaissant la culture doit se mettre d'accord sur un terme local à utiliser. En Ouganda, on a choisi « poteau indicateur », car tout le monde sait ce que c'est et ce que ce n'est pas, c'est-à-dire qu'un poteau indique la direction de quelque chose, sans être la chose qu'il indique. L'équipe sud-africaine s'est servie du concept d'un outil mesurant les résultats scolaires d'un enfant : le bulletin scolaire. Par la suite, la communauté élabore, dans le cadre des consultations internes (à l'aide d'un animateur), sa propre liste d'indicateurs des modes de vie durables. Ces indicateurs communautaires donnent souvent un aperçu utile de la dynamique et des stratégies d'adaptation de la communauté, révélant les arbitrages et les priorités.

- *Un processus de sélection d'indicateurs est entrepris par la communauté avec les gens de l'extérieur.* Il importe de choisir des indicateurs pouvant être contrôlés par la communauté (le thème doit donc l'intéresser directement) mais aussi compatibles avec le suivi et l'évaluation de plus haut niveau. Cela suppose trouver un terrain d'entente entre le statisticien et la communauté, ainsi qu'un compromis éventuel entre les normes professionnelles et la faisabilité ou le réalisme du point de vue de la communauté. Si l'on souhaite associer les communautés au contrôle des indicateurs, il faut les motiver et prévoir un ou plusieurs mécanismes d'information en retour à un système local, pour que le processus de mesurer les indicateurs, au lieu d'être exclusivement extractif et viser simplement la satisfaction des besoins externes, puisse contribuer à la compréhension et la responsabilisation locales.

10.3 Quand faut-il entreprendre le suivi et l'évaluation ?

Le diagnostic initial établit un scénario de référence pour le suivi régulier

Le diagnostic visant à établir un scénario de référence doit être réalisé dès le début d'un processus stratégique mais, étant donné que les activités de suivi et d'évaluation font partie intégrante d'un dispositif d'amélioration permanente du processus décisionnel, elles doivent être menées régulièrement, d'une manière intégrée, plutôt que sporadique et séparée. L'évaluation régulière a pour avantage d'encourager les participants à repenser les priorités, réajuster les objectifs et changer de cap. Grâce à elle, la stratégie peut continuer de fonctionner comme un *système*, plutôt qu'un plan directeur (de plus en plus dépassé).

Le tableau A.1 (voir l'appendice) propose des périodicités d'évaluation, à adapter en fonction :

- des plans de travail des volets d'activité. Les indicateurs d'apports, de produits et de processus changent plus fréquemment et le suivi peut être assuré dans le cadre d'un système de gestion de l'information (mensuellement, par exemple)
- de la rapidité et l'importance de l'évolution de la situation. Les résultats et incidences ne se manifestent pas immédiatement et sont relativement coûteux à évaluer. Des évaluations annuelles ou menées tous les 3-5 ans seraient normalement acceptables
- de la gravité du risque pour le bien-être humain ou le bien-être des écosystèmes. Un risque plus important supposerait un suivi plus fréquent.

10.4 Le cadre de suivi « pression/état/réponse » : utilité et limites

10.4.1 Utilité du cadre pour les rapports sur l'état de l'environnement

Un dispositif courant, reliant de nombreuses variables, permet d'indiquer...

Le cadre pression/état/réponse permet de relier un nombre important de variables dont le suivi permet d'évaluer l'état de l'environnement. Il a donc une certaine utilité et des limites - des limites que l'on pousse en appliquant le dispositif à la problématique encore plus complexe de l'état du développement durable.

Le cadre peut être appliqué au niveau national, au niveau sectoriel, au niveau d'une entreprise industrielle ou au niveau des communautés, suivant un enchaînement logique : cause - effet - réponse sociale. L'on sélectionne, à partir de variables, des indicateurs de durabilité signalant *la pression, l'état et la réponse*.

- La *pression* que la société exerce sur l'environnement sous la forme, par exemple, de l'exploitation des ressources (entraînant la déperdition des ressources) et des processus écologiques (provoquant la pollution). Les indicateurs de pression tiennent compte de mesures ou de modélisations des comportements réels. Par conséquent, ils sont particulièrement utiles pour la formulation des objectifs d'action et l'évaluation de la performance des politiques. Par ailleurs, on peut s'en servir de manière prospective pour évaluer les incidences potentielles sur l'environnement des scénarios socio-économiques ou des mesures gouvernementales proposées.
- L'*état* de l'environnement qui en résulte (signalant surtout les modifications apportées) en comparaison des états souhaitables (durables). Les indicateurs d'état portent sur les principales caractéristiques du capital naturel, physique, financier, social et humain, considérées individuellement ou collectivement. On peut les obtenir de différentes sources, notamment les comptes nationaux, le suivi de l'état de la pauvreté, les inventaires des ressources naturelles et la télédétection, les systèmes d'information sectorielle et le suivi démographique - encore que des variables se rapportant à la durabilité ne soient pas toujours recueillies actuellement.
- La *réponse* qui y est donnée, essentiellement sous la forme de décisions politiques et sociétales, de mesures et d'action publique. Les indicateurs de réponse mesurent les progrès en matière de conformité à la réglementation ou autres mesures gouvernementales, mais ne nous disent pas directement ce qui se passe au niveau de l'environnement. Les indicateurs de réponse doivent permettre de déterminer quelle politique ou quel programme est plus applicable par rapport à des indicateurs donnés de force motrice ou d'état. L'étude ultérieure de n'importe quelle réponse nous amène, bien entendu, sur le terrain de l'évaluation d'impact.

... *les pressions*...

... *l'état*...

...*et les réponses*

Le cadre bénéficie d'une acceptation générale et de nombreux pays le trouvent utile pour les rapports sur l'état de l'environnement (Encadré 10.8). Des listes de base de questions environnementales - et d'indicateurs appropriés de pression/état/réponse - ont été élaborées ou sont en voie d'élaboration par plusieurs organisations, s'appuyant sur le travail initial effectué par l'OCDE. A titre d'exemple, l'Italie utilise ce cadre pour ses rapports nationaux sur l'état de l'environnement, publiés tous les deux ans, et est en train de créer un système de suivi national selon les mêmes critères.

10.4.2 Utilité et limites du cadre en ce qui concerne le suivi du développement durable

La figure 10.1 illustre l'élargissement du format pression/état/réponse. Le cadre des « *forces motrices* »/état/réponse porte sur une série d'activités humaines, de processus et de modalités touchant aussi bien les systèmes sociaux et économiques que l'environnement - ouvrant ainsi la voie à son application à un large éventail de biens capitaux requis pour le développement durable (ici les systèmes agricoles). L'Agence européenne pour l'environnement, sur la proposition du Danemark, a développé un

Encadré 10.8 : Les rapports sur l'état de l'environnement

Terme générique, le SOER (établissement de rapports sur l'état de l'environnement) s'applique à la compilation et l'examen de données collectées sur une période de notification donnée, normalement de 2 à 5 ans. Les rapports comportent généralement un examen détaillé de l'état et des tendances des ressources naturelles et processus écologiques (air, sol, eau, etc.), souvent en corrélation avec les pressions exercées par des questions d'intérêt public (santé des enfants, nuisance sonore, emploi, formation, etc.) pendant la période de notification, rendant compte des mesures prises par les pouvoirs publics. Les rapports sur l'état de l'environnement collationnent les données de différents systèmes et programmes de suivi. Ils analysent ces données pour expliciter les tendances par rapport à un scénario de référence. Les données produites par les SIG servent parfois de base aux représentations graphiques.

Dans certains cas, les institutions des parties prenantes et le public participent au processus. Dans le Lancashire, au Royaume-Uni, un « Forum environnemental » a réuni plus de 70 organisations cherchant à collecter et analyser conjointement les données environnementales pour « l'Audit environnemental du Lancashire ». La mobilisation de réseaux autour du SOER augmente les possibilités d'accès aux données et à l'information qui ne sont généralement pas rendues publiques. Par ailleurs, cela facilite l'interprétation des données par des parties prenantes compétentes pendant le processus de sélection et d'analyse des données.

modèle « forces motrices/pression/état/impacts/réponse » pour ses rapports sur l'état de l'environnement, puisque ce cadre invite également à évaluer la suffisance des mesures prises par les pouvoirs publics face aux pressions exercées sur les ressources naturelles (Baldock 1999).

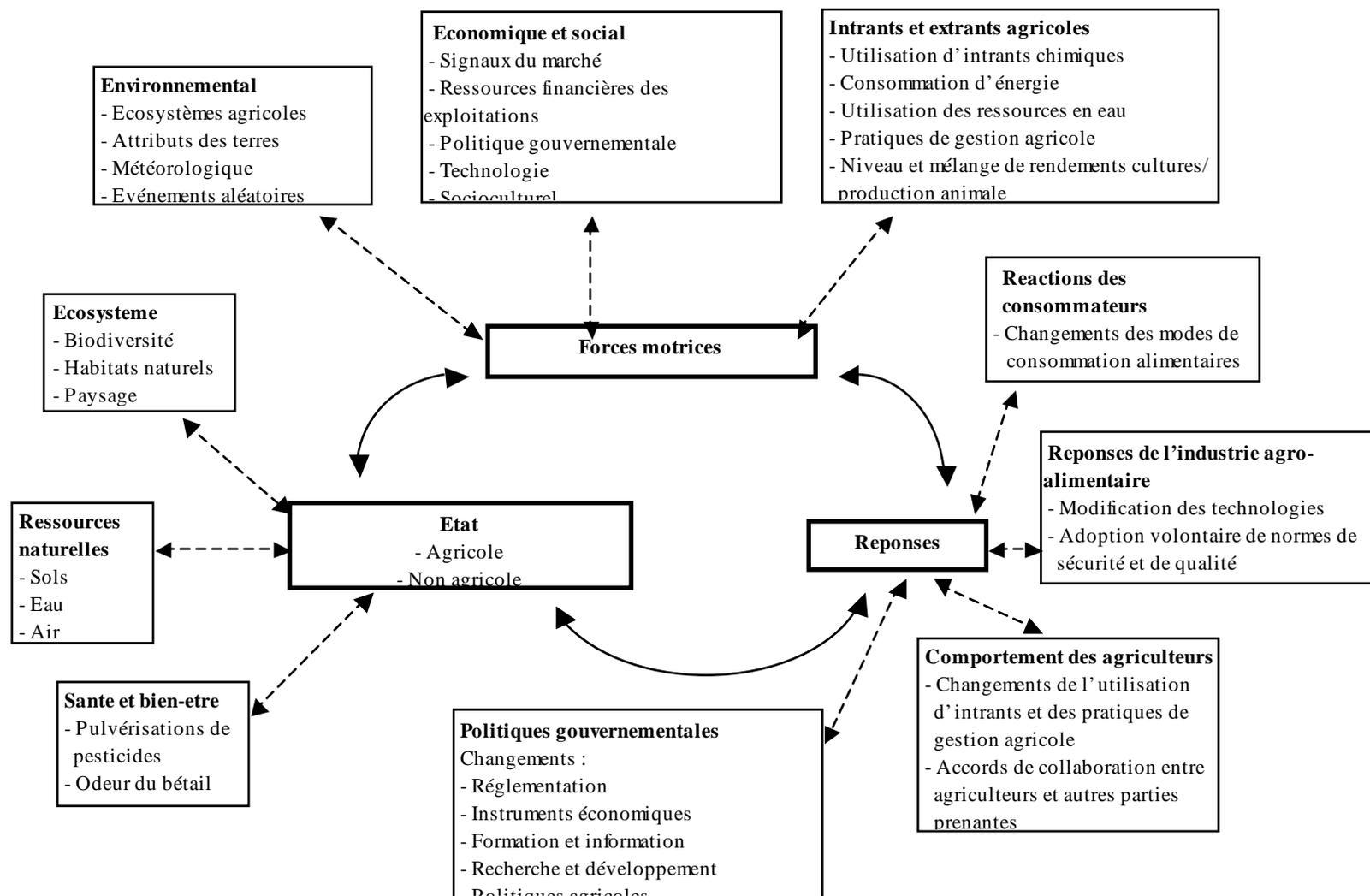
Il existe désormais une liste provisoire de 134 indicateurs du développement durable, mise au point par la CDD (Tableau A.2 dans l'appendice), que des pays de toutes les régions du monde sont en train de mettre à l'essai. Un ensemble agréé d'indicateurs devrait être à la disposition de tous les pays en 2002. La CDD vise à produire une liste flexible permettant aux pays de choisir des indicateurs en fonction des priorités, problèmes et objectifs nationaux.

Le cadre pression/état/réponse s'adapte très bien aux évaluations de l'environnement (pour lesquelles il a été conçu). Par contre, il marche moins bien dans le cas de l'évaluation de la durabilité, puisqu'il considère les aspirations et activités humaines comme de simples problèmes environnementaux. Bien que la CDD ait essayé de contourner cette difficulté en changeant les pressions en « forces motrices », les utilisateurs ont eu de plus en plus de mal à séparer les états, les forces motrices et les réponses (les réponses étant souvent des forces motrices). De plus, on ne peut pas aisément identifier un indicateur pour chaque état, force motrice et réponse.

A noter également que le *cadre de vie durable* (Section 5.2.2. et Figure 5.2) regroupe certains éléments des moyens d'existence : le capital, le contexte de vulnérabilité/opportunité et l'ensemble des structures et processus institutionnels

capables de transformer les modes de vie. En tant que tel, il peut constituer un modèle pression/état/réponse analogue pour le suivi (participatif) au niveau des moyens d'existence.

Figure 10.1: L'application du cadre de suivi forces motrices/état/réponse à l'agriculture durable



Source : OCDE (1997a)

10.5 Le suivi la mise en œuvre de la stratégie, le respect de l'obligation de rendre compte

En dépit des efforts croissants pour assurer le suivi des progrès en matière de développement durable, très peu d'attention s'est centrée sur le contrôle des processus réellement impliqués dans les stratégies et leurs impacts. Même les DSRP - l'un des cadres d'apparition plus récente, qui met l'accent sur les processus et la participation - n'en tiennent pas compte de façon systématique. A titre d'exemple, dans leur étude récente sur les DSRP, Booth et Lucas (2001) constatent que « les auteurs d'une grande partie de ces plans ont énuméré, sans beaucoup de discernement, tout une série d'indicateurs traditionnels », ces indicateurs étant, pour la plupart d'entre eux, « le produit des statistiques administratives/techniques routinières ou des systèmes de gestion de l'information... et il est très difficile de trouver une trace quelconque d'une participation des communautés à la mise au point des indicateurs proposés ». Ils en concluent que, pour la plupart, les indicateurs sélectionnés ont été rassemblés à partir des indicateurs déjà agréés pour d'autres projets, programmes et prêts à des conditions libérales, n'étant pas intégrés dans une logique globale.

Le suivi de la mise en œuvre des stratégies porte sur :

- *Les apports*, c'est-à-dire les ressources financières, physiques et humaines apportées à la stratégie et à ses volets d'activité. Citons l'exemple de la proportion des dépenses ordinaires et d'équipement que le gouvernement consacre aux activités identifiées comme prioritaires par la SNDD. Ces informations, qui sont souvent recueillies par le ministère des Finances ou les ministères de tutelle, ont été collationnées par la SNC pakistanaise, mais tout le monde s'accorde à reconnaître qu'elles ne suffisent pas à elles seules.
- *La qualité du processus*, c'est-à-dire le respect et l'élaboration des principes stratégiques (processus centré sur la personne humaine, participation, intégration, engagement ferme, etc., voir l'encadré 3.1). Des indicateurs pour ces volets du processus doivent être mis au point. Compte tenu du caractère qualitatif des processus stratégiques, il vaut souvent mieux poser des questions (comme dans le cas des dialogues CAD-OCDE) au lieu de faire une évaluation axée sur des indicateurs. La section 5.4 énumère les mécanismes constituant les SNDD, les questions qu'il est possible de poser et les méthodes permettant d'y répondre. Le tableau 5.13 pourrait s'avérer particulièrement utile à cet égard.
- *Les rendements*, c'est-à-dire les produits stratégiques spécifiques des organisations concernées par la stratégie, comme par exemple les tables rondes, ateliers, publications, manifestations médiatiques, méthodologies et lignes directrices, dont il importe de faire « l'inventaire ». Les rapports annuels du secrétariat stratégique peuvent utilement rendre compte des produits.
- *Les résultats*, c'est-à-dire l'accessibilité et l'utilisation des produits stratégiques et la satisfaction qu'ils engendrent. Les rendements ne sont pas

forcément sous le contrôle des organisations concernées par la stratégie. A titre d'exemple, les tables rondes sont qualifiées de produits parce qu'une équipe stratégique peut les organiser, mais l'assistance à chaque table ronde et les décisions prises sont des résultats qui dépendent du comportement des parties prenantes. Au Burkina Faso, le niveau de satisfaction par rapport aux réformes des procédures de passation de marchés est considéré comme un indicateur important du programme de réforme. L'évaluation des résultats étant généralement plus difficile, des enquêtes spéciales (questionnaires, groupes thématiques, entretiens) sont parfois indiquées afin de recueillir l'information directement auprès des bénéficiaires.

- *L'obligation de rendre compte* – l'on contrôle la mise en oeuvre de la stratégie par les acteurs stratégiques individuels, les encourageant à rendre compte de leurs performances aux autres parties prenantes. Le suivi des contraintes sur le plan des capacités est également assuré (voir plus loin).

10.5.1 Le suivi de la performance des acteurs stratégiques et l'obligation réciproque de rendre compte

Le suivi de la performance des acteurs porte sur les mesures prises pour atteindre le but global et les objectifs spécifiques établis dans la stratégie. En ce qui concerne le suivi et l'évaluation des performances gouvernementales, il importe de poser les questions suivantes :

- *Les statistiques et données officielles sont-elles de bonne qualité ?* Les dispositifs institutionnels et techniques de coordination des données de différentes sources conviennent-ils au suivi routinier (Section 10.1.2) ?
- *Les systèmes de gestion de l'information administrative et/ou sectorielle* (aussi bien du gouvernement que des autres parties concernées par la mise en oeuvre) se conforment-ils aux normes de qualité ? Autorisent-ils l'information en retour assurant l'apprentissage et le respect de l'obligation de rendre compte ?
- *Les affectations et débours budgétaires* sont-ils en accord avec les objectifs stratégiques et les priorités sectorielles/sous-sectorielles ? Comment les fonds débloqués parviennent-ils à leurs destinations dans les différents secteurs ?
- *Le rapport qualité-prix* de la performance est-il acceptable ? Comment les produits se comparent-ils aux apports et aux résultats sur le plan de l'utilisation des produits par les parties prenantes et leurs niveaux de satisfaction ?

Ces questions peuvent être abordées au moyen des procédures normales d'audit gouvernemental, adaptées en fonction des besoins. A titre d'exemple, de nombreux programmes Action 21 locaux ont établi des procédures d'audit interne pour examiner la manière dont les procédures et pratiques actuelles pourraient appuyer ou entraver la mise en application des plans d'action agréés, ainsi que pour servir de cadre à la présentation du plan d'action à tous les services et

*Quatre que
fondament
évaluer les
performanc
gouvernem*

*... peuvent ê
abordées selo
procédures su
d'audit
gouvernemen*

organismes municipaux (Encadré 10.9). De plus, il existe plusieurs dispositifs « de fortune » permettant de vérifier approximativement les informations officielles signalées (voir l'encadré 10.10).

Etant donné qu'une stratégie est une affaire impliquant une pluralité de parties prenantes, le gouvernement n'est pas seul à devoir rendre compte. L'un des grands défis consiste à obliger l'ensemble des principales parties prenantes et institutions à rendre compte de leurs propres actions d'une manière ouverte, conséquente et régulière. Ceci suppose, de fait, l'établissement d'un système touchant l'ensemble des acteurs et secteurs majeurs : les grandes institutions, les entreprises, les groupes d'intérêt clefs, voire les ménages individuels, en plus du gouvernement. Cette approche se distingue nettement des processus unidirectionnels traditionnels où, par exemple, les

Il convient de prévoir un système assurant le respect de l'obligation de rendre compte par l'ensemble des parties prenantes et institutions clefs

Encadré 10.9: Les audits internes de la mise en œuvre d'Action 21 locale

« Les audits internes peuvent être entrepris par des consultants externes ou organisés sous la forme de processus participatifs impliquant le personnel municipal. Les *critères d'audit* et le *protocole d'audit* sont deux aspects clés. Les critères devraient tester la conformité des pratiques, procédures et politiques municipales actuelles aux buts, objectifs et stratégies d'action du plan d'action AL21. Le protocole comporte une série de procédures que le ou les réviseurs utiliseront pour déterminer les performances selon les critères agréés. Les résultats de l'audit interne permettent à la municipalité d'identifier et définir les procédures, règles et normes qu'il faudra réformer afin d'appuyer la mise en application du plan. Un comité interdépartemental peut faire office de groupe de parties prenantes pour examiner les propositions soumises par le personnel et préparer une proposition globale de réforme des procédures à présenter aux chefs de service ou directement au conseil municipal élu.

« Suite à l'audit interne et aux réformes, il convient d'établir des systèmes afin que les actions ou plans futurs soient en accord avec les objectifs du plan d'action. Plusieurs systèmes de gestion de l'environnement (SGE) ont donc été conçus à l'intention des secteurs public et privé. Ces systèmes établissent la structure, les responsabilités et les procédures organisationnelles que la municipalité utilisera systématiquement pour atteindre ses buts et maîtriser ses impacts. Les procédures SGE typiques insistent pour que des examens internes des activités de développement proposées soient toujours menés avant la soumission des propositions aux organismes décisionnels. Ces procédures identifient l'ampleur des retombées éventuelles d'un projet et déterminent la nécessité de réaliser une évaluation détaillée de l'impact environnemental ou social en vue d'atténuer les conséquences négatives. »

Source : ICLEI (1996a)

Encadré 10.10: La valeur du suivi expéditif

Les méthodes « de fortune » de suivi, telles que les évaluations participatives faites par les bénéficiaires, l'auto-évaluation par les exécutants, l'organisation de groupes de discussion, les « sondages effectués à la sortie » et les enquêtes légères sur la prestation de services, permettent de contrôler approximativement les informations officielles - souvent notifiées d'une manière lente et peu fiable par les voies officielles - cette vérification étant indispensable. Ces méthodes peuvent également apporter une contribution plus dynamique au processus stratégique, servant à mettre les problèmes en lumière quand il est encore temps d'essayer de les résoudre, tout en mobilisant l'intérêt et la pression du public.

Source : Booth et Lucas (2001)

entreprises rendent compte au gouvernement, le gouvernement rend compte à la société, mais la société civile et ses organisations ne rendent compte ni aux entreprises ni au gouvernement.

En ce qui concerne l'Action 21 locale, ICLEI (1996a) est d'avis qu'un système idéal s'acquitterait des fonctions suivantes :

- « Fournir un calendrier et des lignes directrices pour que tous les acteurs rendent des comptes les uns aux autres. Les meilleures lignes directrices veilleraient à ce que les rapports des différentes parties puissent être agrégés pour déterminer les progrès collectifs réalisés par rapport à un objectif spécifique.
- Etablir un ensemble d'indicateurs permettant de mesurer la performance par rapport aux objectifs (le système d'information doit fournir au groupe de parties prenantes ou aux planificateurs municipaux les données nécessaires à la détermination de la valeur actuelle des indicateurs).
- Donner l'occasion à l'ensemble des acteurs de se réunir périodiquement pour examiner la performance des uns et des autres par rapport aux engagements et objectifs et pour discuter de la manière de mieux coordonner leurs actions.
- Faciliter la présentation aux résidents locaux des différents projets et campagnes en cours et les informer sur les modalités de participation.
- Relier le processus des rapports sur la performance aux cycles appropriés de planification légale de la municipalité, tels que l'établissement des budgets annuels, pour que la municipalité puisse ajuster ses plans en fonction des mesures prises par d'autres secteurs. »

La ville de Hamilton-Wentworth, au Canada, a inauguré une journée annuelle de la durabilité pour respecter l'obligation réciproque des différentes parties prenantes de rendre des comptes les uns aux autres (Encadré 10.11).

Encadré 10.11: Journée annuelle de la durabilité: Hamilton-Wentworth, Canada

« Tous les ans, la municipalité canadienne de Hamilton-Wentworth organise une Journée de la durabilité, rassemblant toutes les organisations et institutions de la ville qui ont promis de mettre en application leur plan d'action Vision 2020. Des ateliers sont organisés pour que les différents acteurs puissent discuter de la mise en œuvre des différents éléments de Vision 2020. Une exposition permet aux organisations locales, aux entreprises et aux services municipaux de distribuer des rapports et exposer leurs activités au grand public. Des visites d'étude sont organisées pour que les citoyens puissent visiter les sites de projets ou les nouvelles installations municipales pour s'informer. Tous les membres du Conseil régional sont invités à assister à la manifestation et, compte tenu des attentes du public, la plupart des conseillers se présentent. De cette façon, la Journée de la durabilité est l'occasion d'informer et d'engager les décideurs avant les délibérations annuelles sur le budget, les élections ou autres activités de planification.

« Hamilton-Wentworth a profité de la première Journée de la durabilité pour mener une enquête sur d'éventuels indicateurs permettant de mesurer les performances quant à la mise en œuvre de Vision 2020. Ces indicateurs axés sur la performance ont été utilisés afin de préparer un « bulletin » annuel sur la performance Vision 2020, bulletin présenté et discuté pendant la Journée annuelle de la durabilité. Une démarche similaire à Bangalore, en Inde, dénommée le processus des bulletins citoyens, sert à évaluer la performance de la municipalité dans le domaine de la prestation de services. »

Source : ICLEI (1996a)



10.6 Le suivi et l'évaluation des résultats de la stratégie

Le dispositif d'amélioration permanente d'une SNDD va forcément souligner davantage, par contraste aux anciennes approches « linéaires », le suivi des résultats stratégiques. L'évaluation de l'impact des stratégies comporte l'identification des changements spécifiques au niveau du bien-être des populations et des écosystèmes - à partir du *suivi de « l'état » du développement durable* (examiné dans la section 5.3) - et l'établissement de la corrélation entre ces changements et la stratégie avec ses mécanismes et activités constituants - à partir du *suivi des produits et résultats stratégiques* (examiné dans la section 10.5). Le succès à cet égard passe par la précision des objectifs stratégiques et donc la précision des indicateurs sélectionnés, la coordination entre les différentes tâches de suivi et d'analyse, une bonne base de référence et une approche systématique du suivi.

En plus de ce suivi routinier, systématique, il sera nécessaire d'entreprendre de temps en temps des *évaluations d'impact* portant plus directement sur les conséquences de la stratégie et/ou des produits stratégiques clefs, en analysant les corrélations apparentes qui ont l'air d'être intéressantes et en examinant les incidences de la stratégie sur les conditions institutionnelles et administratives, notamment :

- les valeurs, habitudes et pratiques
- le savoir
- les technologies et infrastructures
- les institutions (lois, systèmes d'incitation, organisations et relations organisationnelles).

Ces évaluations supposent recueillir les informations utiles directement auprès des parties concernées (ménages, organisations, etc.), ce qu'il vaut vraisemblablement mieux organiser par le biais d'études spécialement commandées.

Le suivi et l'évaluation des incidences d'une stratégie se compliquent parce que nombre d'autres facteurs - marchés, événements, politiques macro-économiques - exercent une influence considérable sur elle, en dépit de ses efforts de contrôle et d'intervention. Par ailleurs, de bonnes données de base ne sont jamais disponibles au début d'une SNDD, ceci étant un problème fréquent pour les initiatives « générales » telles que les stratégies (qu'on peut amorcer à moindre coût et avec plus de facilité en l'absence d'un scénario de référence). Il n'existe pas non plus de cas témoin.

Cette remarque s'applique au Pakistan. La méthode utilisée - essentiellement la triangulation de l'information - pour évaluer l'impact de la SNC pakistanaise est donc instructive. Deux types d'information ont été regroupés dans une matrice ressemblant à celle qu'illustre le tableau 10.1 :

- l'information des groupes d'intérêt qui avaient identifié, au plan sectoriel ou géographique, des *incidences positives sur la durabilité* (conservation de la biodiversité, réduction de la pauvreté, etc.) mais n'en comprenaient que vaguement les raisons (projets, modification des politiques, autres facteurs).

- l'information des acteurs étroitement associés à la stratégie qui étaient familiers des *mécanismes* utilisés et privilégiés par la SNC (dans quelle mesure la stratégie favorisait la prise de conscience et la participation) mais ne comprenaient que vaguement l'impact de ces mécanismes.

Tableau 10.1 : Exemple de matrice des liens entre les impacts et les mécanismes stratégiques

Impacts (exemples) : ----- Mécanismes (exemples) :	Conservation de la biodiversité	Protection de processus écologique	Réduction de la pauvreté	Amélioration de l'hygiène publique	Amélioration de l'efficacité économique
Gestion de l'information					
Communications					
Participation					
Etablissement des priorités					
Investissement					
Coordination					
Renforcement des capacités					
Responsabilisation					
Apprentissage					
Etc.					

Source : Hanson *et al.* 2000

NB : La matrice a été utilisée au Pakistan comme aide à l'évaluation, plutôt que comme outil de présentation. En tant qu'aide à l'évaluation, elle propose une liste de contrôle des catégories de mécanismes et de performances, facilite l'organisation de l'information et met en lumière ce qui est important et ce qui peut être omis. Cependant, si elle était utilisée pour présenter l'information, cela voudrait dire que des « cellules » très nombreuses devraient être évaluées et traitées de manière égale - ce qui compliquerait l'analyse stratégique.

Au Pakistan, cette information a été produite au moyen d'études spéciales et d'ateliers - aucun système de suivi régulier n'ayant été mis en place (cf. l'encadré 10.5). Il en ressort qu'une partie des améliorations couramment citées de la durabilité étaient le résultat d'activités directement planifiées par la SNC. D'autres avaient été identifiées par la SNC comme exemples à suivre. Certaines améliorations n'étaient pas attribuables à la SNC (notamment les initiatives du secteur privé - puisque celui-ci avait d'autres motivations, comme par exemple les marchés d'exportation, poussant à la durabilité). On a quand même considéré que toutes les initiatives couronnées de succès pourraient fournir des enseignements sur la manière dont la SNC *pourrait* évoluer à l'avenir, d'autant plus qu'il :

...et produite par des études et ateliers

« ... est également tout à fait évident que la SNC n'a pas encore su jouer sur les aspects socio-économiques clés de la réduction de la pauvreté, du développement économique et de la qualité du cadre de vie - que ce soit sur le plan des politiques, de la législation, de l'investissement, des mesures d'incitation ou d'un ensemble complet d'activités sur le terrain. Le travail de sensibilisation et les projets SNC ont démontré ce qui pourrait être fait en vue d'un développement durable : le défi pour la prochaine phase de la SNC consiste à intégrer tout cela dans le courant dominant ». (Hanson *et al.* 2000)

10.7 La dissémination des conclusions des exercices de suivi et l'information en retour aux décisions stratégiques

Information clef restituée

Il est indispensable de signaler et diffuser les résultats du suivi, pour que les messages clefs puissent être transmis aux groupes clefs de parties prenantes, leur permettant d'améliorer en permanence leur compréhension et leur comportement, la stratégie elle-même et ses volets d'activité.

L'information en retour a été l'un des outils le plus souvent oublié mais pourtant plus précieux pour la mise en œuvre des stratégies. Les gouvernements (nationaux ou locaux) ne sont jamais en mesure, dans des sociétés complexes, de contrôler et guider l'ensemble des actions des organisations, entreprises et citoyens. Un système d'information en retour s'impose donc pour diffuser les informations permettant aux organisations et aux particuliers de tirer les enseignements des succès ou des difficultés et faire des choix en connaissance de cause. Comme le suggère ICLEI (1996a), un tel système devrait prévoir aussi bien la reconnaissance et la récompense des comportements positifs que les contre-incitations ou punitions des actions nuisibles, afin de guider la régulation des comportements sans avoir recours au contrôle externe.

Un bon système d'information en retour a pour première tâche fondamentale de diffuser l'information appropriée auprès des différentes parties prenantes et des différents « publics » dans le pays et les communautés locales. L'information doit surtout concerner (a) l'état des conditions et (b) les comportements et actions préférables.

L'impact de cette information est largement conditionné par trois facteurs : qui c'est qui l'a préparée (gouvernement ou services municipaux, experts individuels, entreprises), qui c'est qui l'a diffusée (antennes gouvernementales, élus, ONG, organisations communautaires, particuliers), le véhicule de diffusion (réunions, rapports écrits, médias). En règle générale, lors de la conception d'un système d'information en retour, la familiarité, la crédibilité et l'accessibilité des sources d'information devraient être optimisées. Le chapitre 7 entre dans le détail des éléments d'un système d'information stratégique et des approches optimales.

Le deuxième élément clef de la restitution des résultats se réfère à la cohérence (Section 10.1.2) et la régularité (Section 10.3) qui, à condition d'être correctement assurées, donnent aux gens la confiance que leurs actions seront non seulement appropriées, mais aussi notées et récompensées.