

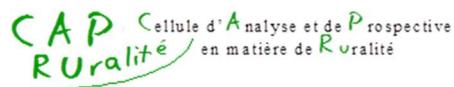


Processus évaluatif des ODR

Analyse exploratoire & Prospective

Cécile Brulard, Thomas Dogot

Période de programmation 2018-2019



Laboratoire d'économie et Développement Rural
Cellule d'Analyse et de Prospective en matière de Ruralité

Table des matières

I. Prélude.....	2
II. Méthodologie.....	4
1. Description des objectifs	4
2. Activités menées.....	4
2.1. Objectif I : clarification de la finalité de l'évaluation	4
2.2. Objectif II : place de l'évaluation participative dans le cadre des ODR	5
2.3. Questions de recherche	7
2.4. Intervenants rencontrés.....	9
III. Résultats	10
1. Objectif I : clarification de la finalité de l'évaluation	10
1.1. Activité 1 : Synthèse bibliographique	10
1.2. Activité 2 : Recensement des directives données par les textes de lois	17
1.3. Activité 3 : Observation de bilans d'ODR transmis par les communes.....	29
1.4. Activité 4 : Audit au sein de l'administration	30
1.5. Activité 5 : Audit au sein d'un échantillon de communes	38
1.6. Activité 6 : Echanges auprès d'experts en évaluation des politiques publiques.....	43
2. Objectif II : Place de l'évaluation participative dans les ODR.....	55
2.1. Activités 7 et 8 : Portrait de l'évaluation participative et repérage de cas concrets	55
2.2. Activité 9 : Echange auprès d'experts en matière d'évaluation participative.....	56
2.3. Activité 10 : Appréciation de la participation dans la phase évaluative des ODR.....	63
IV. Synthèse et Conclusions.....	65
V. Annexes	70
1. Annexe 1 : Logique d'intervention selon Interreg 5	70
2. Annexe 2 : Evaluations des PCS : les choix effectués.....	71
3. Annexe 3 : Exemples de grilles de questions évaluatives.....	74
4. Annexe 4 : Remarques de la FRW après lecture du rapport	77

Remerciements

Je souhaite adresser mes remerciements aux personnes ayant contribué à la réalisation de ce travail : Philippe Bontemps (commune de Durbuy), Hugues Degeimbre (BELSPO), France Delcourt (commune de Durbuy), Céline Delhage (DGO3-DDR), Laurence De Meulemeester (DiCS), Xavier Dubois (DGO3-DDR), Alix Evrard (GREOVA), Bénédicte Frankard (DGO3-DDR), Muriel Fonder (IWEPS), Nicolas Goblet (commune de Houyet), Carine Jansen (DiCS), Mélanie Jaspert (commune de Hamoir), Bénédicte Jérouvelle (DGO3-DDR), Maud Lacasse (GREOVA), Patrick Lecerf (commune de Hamoir), Françoise Maïen (commune de Durbuy), Marc Reuter (DGO3-DDR), Christine Ruyters (IWEPS), Arnaud Saussez (commune de Houyet), Anne Van Coppenolle (DiCS), Michel Vanderhaegen (GAP-WB), Chantal Vandoorne (APES-ULiège) ainsi que les membres du Comité d'accompagnement de la Cellule d'Analyse et de Prospective en matière de Ruralité (CAPRuralité) qui la suivent dans ses missions.

I. Prélude

Une opération de développement rural (ODR) est un processus politique participatif, mené par la commune, au service du milieu rural et ayant pour but l'amélioration des conditions de vie économiques, sociales, environnementales et culturelles des habitants (Décret wallon relatif au Développement rural - M.B. 02.06.2014).

Dans son guide sur les méthodes participatives, N. Slocum (2003) nous rappelle que le processus d'une politique participative s'articule selon un cycle défini en trois étapes, à savoir la planification, la mise en œuvre et l'évaluation, dans lequel la participation peut être adoptée dans toutes ces étapes ou pour certaines d'entre elles. Dans le cadre de la politique régionale de développement rural, l'approche participative est actuellement menée dans les première et seconde étapes du cycle de l'ODR. D'une part, par le biais de la consultation de la population qui contribue à l'élaboration d'une stratégie territoriale basée sur un diagnostic partagé, et d'autre part, par le biais des travaux réalisés avec les CLDR pour la planification et la mise en œuvre des projets de l'opération. L'évaluation des ODR, relativement récente puisqu'elle n'est préconisée explicitement que depuis la révision du Décret de 2014, ne fait donc pas l'objet d'une approche participative à ce jour. Par ailleurs, si la participation est rendue obligatoire pour l'élaboration du programme, elle ne l'est pas en ce qui concerne son évaluation. Ainsi, lors d'une précédente étude menée par la cellule CAPRU dans le courant de l'année 2018 auprès de quelques auteurs de programme et organismes accompagnateurs (Intégration des principes du développement durable au sein des ODR – <http://www.capru.be/DDodr2018>), il a été constaté que l'évaluation était l'affaire de quelques agents communaux, internes à l'administration et/ou des accompagnateurs. Globalement, nous retenons encore de cette étude les quelques éléments suivants en matière d'évaluation : un mode opératoire de base n'est pas appliqué, aucun responsable ne semble être officiellement désigné pour l'évaluation des projets, la construction des indicateurs est bien souvent le fruit du travail effectué par l'auteur de programme, sans réelle concertation avec les acteurs locaux, et l'évaluation s'apparente plus à un suivi de l'état d'avancement de l'opération qu'à une réelle évaluation.

Dans ce contexte, il a été décidé de prospecter quant aux potentialités d'organiser un collectif « d'évaluateurs » et de « collecteurs de données » pour évaluer les ODR et leurs projets et donc **d'identifier dans quelles mesures les principes de l'évaluation participative pourraient être intégrés au processus des ODR** ; l'objectif sous-jacent étant d'apporter des premières pistes de recommandations aux communes qui souhaiteraient tenter l'évaluation participative de leur ODR et éventuellement esquisser les premiers contours d'un cadre institutionnel d'échanges qui pourrait être proposé par les pouvoirs publics. En outre, la démarche d'évaluation participative, qui s'inscrit dans un processus de saine gestion, est au service du développement collectif, qui est lui-même au service du développement durable, ce qui est également attendu au travers des ODR. Dès lors, appliquer une démarche d'évaluation participative et négociée paraît être en convergence avec la volonté de co-construire les PCDR.

Au-delà des choix méthodologiques de l'évaluation, il convient au préalable de clarifier les objectifs de l'évaluation des ODR et de leurs projets, le choix de la méthode la plus appropriée dépendant surtout du but et des objectifs de l'évaluation. En effet, toujours au travers de l'étude susmentionnée, il est apparu que la finalité de l'évaluation demandée dans le Décret relatif au développement rural n'est pas clairement interprétée, ce qui contribue à rendre encore plus compliquée la démarche d'évaluation, déjà complexe et multiforme par nature. Pour exemples, les interrogations suivantes ont notamment été entendues : « *L'évaluation peut-elle se limiter à faire état des réalisations abouties ?* », « *Doit-elle juger la mise en œuvre des projets ?* », « *Doit-elle juger leurs résultats ou d'une manière plus globale porter sur la stratégie et les effets engrangés sur le long terme ?* ». Ces mêmes acteurs s'interrogent également de la suite donnée à l'évaluation demandée : à qui doit servir l'évaluation et à quelles fins est-elle utilisée.

Sans réponse à ces questions fondamentales de tout processus évaluatif, la légitimité que requiert la démarche d'évaluation pour être menée à bon escient est légitimement discutée. C'est en effet à partir de ces questions qu'est précisée l'information attendue et choisie la manière dont elle va être cherchée. **Clarifier l'objet de l'évaluation, ses bénéficiaires et son utilité** est donc une étape préalable nécessaire. En outre, dans le Décret, il est notamment question d'*évaluation permanente*, d'*évaluation des impacts* et d'*évaluation d'ODR précédente*. En ce sens, nous comprenons que plusieurs évaluations sont potentiellement attendues. La clarification des enjeux de l'évaluation sera dès lors abordée dans ce sens.

II. Méthodologie

1. Description des objectifs

L'objectif principal de l'étude est d'identifier les potentialités de développer l'usage de la participation dans l'évaluation des ODR et de leurs projets. Loin d'une démarche prescriptive, cette étude entend avant tout donner des orientations, de l'inspiration et un cadre de réflexion. Répondre à cet objectif nécessite notamment de mieux comprendre ce qu'implique la participation en termes de ressources, identifier des méthodes concrètes de fonctionnement et clarifier les résultats pouvant en être obtenus pour in fine envisager son usage au cas des ODR. La littérature nous indique que l'évaluation participative est distinguée de l'usage de dispositifs participatifs dans l'évaluation. Dans ce sens, l'analyse vise également à déterminer si l'une de ces deux voies d'usage de la participation dans l'évaluation est à privilégier.

La finalité de l'évaluation des ODR et de leurs projets n'étant actuellement pas interprétée de manière univoque par plusieurs des acteurs impliqués dans les ODR, l'analyse menée vise également à apporter des éléments de réponse permettant de clarifier les objectifs attendus en matière d'évaluation. Les questions de recherche suivantes sont donc abordées : le but de l'évaluation est-il d'évaluer l'impact et les résultats des actions menées sur le terrain, ou plutôt de s'assurer que l'avancement du Programme se déroule en conformité avec le Décret ; s'arrêtant alors au respect de la légalité ? Sur quel objet porte l'évaluation permanente : le processus de mise en œuvre et donc la manière dont les projets prennent vie ou plutôt sur leurs résultats ? S'agit-il d'évaluer la stratégie dans sa globalité ou plutôt d'observer les projets distinctement ? Par ailleurs, comme le rappellent Bantuelle *et al.* (2001) : « *Si l'évaluation ne répond à aucune nécessité ni à aucun objectif particulier, mieux vaut ne pas évaluer du tout, [...] toute évaluation aussi simple et rapide soit elle devenant alors trop coûteuse* ». Bien que ce deuxième objectif découle du premier, il nécessite toutefois d'être abordé préalablement afin de mener la réflexion à bon escient, le choix de la méthode la plus appropriée dépendant surtout du but et des objectifs de l'évaluation. C'est dans cette logique que les activités menées pour répondre aux objectifs sont présentées au point suivant.

2. Activités menées

2.1. Objectif I : clarification de la finalité de l'évaluation

Afin de répondre à l'objectif de clarification de la finalité de l'évaluation des ODR et de leurs projets, six activités sont menées. Il s'agit de :

- Activité 1 : consultation et synthèse bibliographique ;
- Activité 2 : analyse des textes de lois relatifs à la Politique wallonne de développement rural (DR) ;
- Activité 3 : lecture de bilans d'ODR remis à l'administration ;
- Activité 4 : échanges avec les services extérieurs et central de l'administration ;
- Activité 5 : échanges avec des agents communaux participant à la rédaction des rapports d'évaluation remis à l'administration régionale ;
- Activité 6 : échanges avec des experts en matière d'évaluation de politiques publiques.

La première activité consiste à mener une revue bibliographique visant à mieux comprendre les fonctions de l'évaluation des politiques publiques dans la conduite des programmes. Le but étant de mettre l'accent sur les objectifs que l'on peut fixer à ces démarches et sur certaines orientations générales d'ordre méthodologique.

L'activité suivante a pour objectif de cibler les diverses indications données par les textes de lois relatifs à la Politique wallonne de DR en matière d'évaluation. Les références suivantes sont utilisées : le Décret relatif au développement rural (M.B. 02.06.2014), l'Arrêté du Gouvernement wallon portant exécution dudit Décret (M.B. 22.08.2014) et l'Arrêté ministériel approuvant la circulaire 2019/01 relative au PCDR.

La troisième activité vise à dresser une vue synthétique des rapports d'évaluation d'ODR transmis à l'administration lors d'une demande de relance d'une nouvelle opération. Pour ce faire, l'administration a transmis quelques rapports de fin d'ODR que des communes sont tenues de lui envoyer, soit des communes qui sont sous la tutelle du Décret révisé¹ (art. 13 § 1).

La quatrième activité vise à mieux comprendre quelles sont les informations attendues de « l'évaluation permanente », de « l'évaluation d'impacts » et de « l'évaluation de l'ODR précédente » comme indiquées dans le Décret relatif au DR. Pour ce faire, des rencontres se sont organisées avec des agents administratifs du service central et des services extérieurs de la Direction du Développement rural de la DGO3 (DDR-SPW). Les rencontres ont pris la forme d'un entretien collectif et se sont basées sur un support visuel préparé par la Cellule CAPRuralité. Ce support avait pour objectif de faire émerger l'opinion des participants au travers d'une discussion ouverte, qui ne visait pas nécessairement le consensus. Les échanges portaient essentiellement sur les questions suivantes : à qui et à quoi doit servir l'information recueillie par le biais de l'évaluation, l'évaluation porte-t-elle sur les ODR, sur les actions/projets et/ou sur la vie organisationnelle des communautés, s'agit-il d'observer les processus de mise en œuvre des actions/projets et/ou leurs résultats, quels sont les acteurs pouvant s'investir dans l'évaluation ? Les rencontres ont eu lieu en mars et avril 2019.

Afin d'interconnecter les propos de divers intervenants qui ne sont pas naturellement amenés à échanger sur la thématique traitée, des agents communaux en charge du suivi et de l'évaluation de leur PCDR (activité 5) ainsi que des experts en matière d'évaluation (activité 6) ont également été rencontrés. L'objectif visé était ainsi de croiser le point de vue des commanditaires au sein de l'administration avec celui des soumissionnaires communaux et d'experts pour *in fine* déboucher sur des propositions opérationnelles de mise en œuvre de l'évaluation ou des évaluations attendues.

2.2. Objectif II : place de l'évaluation participative dans le cadre des ODR

L'identification des potentialités de développer l'usage de la participation dans l'évaluation des ODR et de leurs projets se décline à partir de quatre activités supplémentaires :

- Activité 7 : portrait de l'évaluation participative ;
- Activité 8 : repérage de cas concrets d'évaluation participative en Wallonie et ailleurs ;
- Activité 9 : échange auprès d'experts en matière d'évaluation participative ou de dispositifs participatifs utilisés dans l'évaluation ;
- Activité 10 : appréciation de l'usage actuel de la participation dans le processus évaluatif des ODR et de leurs projets et appréciation de l'intérêt d'en faire davantage usage à l'avenir au sein d'un groupe de communes.

¹ La date d'élaboration du PCDR correspond à la date de désignation de l'auteur d'étude. Le PCDR doit répondre aux textes en vigueur, c'est-à-dire au Décret du 14 avril 2014 relatif au Développement rural et à l'Arrêté de l'Exécutif régional wallon du 12 juin 2014 portant exécution sur celui-ci, si la date de désignation de l'auteur d'étude est ultérieure à ces deux dates.

Afin de mieux comprendre l'évaluation participative en termes de ressources, de méthodes et de fonctionnement, de clarifier les résultats pouvant en être obtenus et la distinguer des dispositifs participatifs pouvant être utilisés dans l'évaluation, un travail bibliographique est tout d'abord mené (activité 7). Celui-ci fait l'objet d'une synthèse reprise dans un document distinct (« *Evaluation participative : Synthèse bibliographique* », CAPRU 2019). L'activité 8 s'est également menée par le biais d'une bibliographie/webographie. Elle a permis de dresser un listing de sources d'inspirations et de bonnes pratiques et de cibler quelques experts et usagers sollicités pour l'activité 9.

Au-delà des enseignements attendus de l'activité 9 qui portaient sur l'appréciation de la transposabilité de l'évaluation participative au cas des ODR, les échanges tenus avec les quelques experts ont également enrichi les résultats des activités 7 et 8. Ces échanges ont été menés de visu. Un questionnaire adapté à l'intervenant interrogé, selon le secteur d'activité de l'institution à laquelle il se rattache et ses spécificités remarquées préalablement à l'entretien était préparé.

Enfin, l'appréciation de la place et de l'usage actuel de la participation dans le processus évaluatif des ODR et de leurs projets s'est faite à partir d'une enquête de terrain auprès d'un échantillon de communes ayant un PCDR valide depuis quelques années au moment de l'enquête. Les personnes visées pour répondre aux questions sont les responsables du PCDR ; mandataires et employés communaux. Afin d'optimiser le temps et les moyens impartis, le même échantillon de communes a été sollicité pour mener les activités 5 et 10.

2.3. Questions de recherche

Le tableau suivant reprend les questions de recherche relatives aux activités visant à répondre à l'objectif de clarification de la finalité de l'évaluation des ODR et de leurs projets

Questions de recherche spécifiques à l'objectif I : clarification de la finalité de l'évaluation des ODR et de leurs projets	
Activité 1	<ol style="list-style-type: none"> 1. Quels sont les objectifs de l'évaluation des politiques publiques ? 2. Mise en exergue d'orientations générales d'ordre méthodologique. 3. Qu'entend-on par évaluation permanente ?
Activité 2	<ol style="list-style-type: none"> 4. Quelles sont les indications et directives données par les textes de lois en matière d'évaluation ?
Activité 3	<ol style="list-style-type: none"> 5. Quel est l'objet de l'évaluation : actions/projets ou programme/stratégie ? 6. Quels sont les éléments observés : processus/aspect organisationnel, réalisations, résultats ? 7. Quels sont les indicateurs et critères utilisés?
Activité 4	<ol style="list-style-type: none"> 8. Quel est l'usage actuel des résultats obtenus de l'évaluation : qui y porte un regard, pour quelles raisons ? 9. Quelles sont les questions auxquelles l'administration souhaite avoir des réponses ? 10. S'agit-il d'une évaluation, d'un suivi ou d'un contrôle ? 11. Tous les projets des PCDR sont-ils concernés par l'évaluation ou seulement ceux financés par l'administration gestionnaire du développement rural ? 12. Pouvoir décisionnel : quel est-il ? L'instance commanditaire de l'évaluation peut-elle être à géométrie variable ; selon les besoins de l'évaluation ? 13. Des motivations sont-elles ressenties au sein des CLDR/Collèges pour mener l'évaluation de manière participative ? 14. Des efforts accrus doivent-ils être consentis en cas de couplage avec un agenda 21 ?
Activité 5	<ol style="list-style-type: none"> 15. Comment l'évaluation permanente est-elle comprise, préparée et menée ? 16. Comment l'évaluation de l'ODR est-elle comprise, préparée et menée ? 17. D'autres observations que celles fournies au sein des rapports sont-elles faites ? Pourquoi ? 18. Comment sont perçues ces évaluations demandées ? Sont-elles utilisées localement ? 19. Quel est l'usage des enjeux de la stratégie et des fiches-projets rédigés pour mener l'évaluation ?

Activité 6	<p>20. Quelle approche adoptée pour évaluer les ODR/leurs projets : un objet d'évaluation devrait-il être privilégié ? Comment décider des questions évaluatives et choisir les indicateurs ?</p> <p>21. Qu'entend-on par évaluation permanente ?</p> <p>22. Comment d'autres politiques publiques sont-elles évaluées en Wallonie ?</p> <p>23. Des indicateurs de développement durable sont-ils utilisés au sein de ces processus évaluatifs ? Quels sont-ils ?</p>
-------------------	---

Le tableau suivant reprend les questions de recherches relatives aux activités 9 et 10 de l'objectif II.

Questions de recherche spécifiques à l'objectif II : Appréciation des possibilités de rendre participative l'évaluation des ODR et de leurs projets	
Activité 9	<p>24. Quelles sont les étapes de l'évaluation qui semblent avoir le plus d'intérêt à être menées collectivement : choix de l'objet, définition des questions évaluatives, des méthodes de collecte, collecte données, analyse, diffusion ? Pour quelles raisons ?</p> <p>25. Quel est le niveau de participation à privilégier : consultation, concertation, codécision, délégation de pouvoir ? Un usage de la participation est-il à privilégier : évaluation participative ou dispositifs participatifs, pourquoi ?</p> <p>25.1. Dispositifs participatifs : comment choisir les méthodes/dispositifs utilisés ?</p> <p>25.2. EP : quelles sont les parties prenantes participant au processus (largeur) ? A quelles étapes du processus participent-elles (profondeur) ?</p> <p>26. Qui sont les intervenants encadrant : quelles sont les personnes/institutions compétentes pouvant apporter un soutien et organiser la participation, en matière de formation, animation et évaluation ?</p> <p>27. Comment sont financés les processus participatifs : par qui, quels sont les montants ?</p> <p>28. Quelles sont les finalités attendues des évaluations menées de manière participative : évaluation de processus, de résultats, in itinere, ex post ?</p> <p>29. Quels sont les résultats obtenus par le biais de l'évaluation participative ?</p>
Activité 10	<p>30. Les publics visés participent-ils au suivi des projets ?</p> <p>31. A qui sert l'évaluation ? D'autres observations que celles transmises à l'administration, au GW et au PAT sont-elles faites ? Quelles sont-elles ? Pourquoi ?</p> <p>32. Opinion par rapport à l'usage de la participation dans l'évaluation : évaluation participative (collectif d'évaluateurs) versus dispositifs participatifs (collectif de collecteurs de données)</p>

2.4. Intervenants rencontrés

Le tableau suivant reprend les différents intervenants rencontrés en les classifiant selon l'activité à laquelle il se rapportent.

Activité 4	DGo3 – Direction du Développement rural (SPW) : agents de la direction du Service public de Wallonie gestionnaire du développement rural : service central (n = 2 personnes) et services extérieurs (3 services représentés par 4 personnes).
Activités 5 et 10	Acteurs communaux des communes de Houyet (PCDR 2012- 2022), de Hamoir (2012-2022), de Durbuy (2014-2024) et de Pecq (2016 -2019 ²). Afin d'objectiver les propos recueillis, il aurait été intéressant de cibler des communes étant sous la houlette du Décret révisé. N'ayant pu les identifier aisément, nous avons ciblé des communes ayant un A21L.
Activité 6	<p>L'Institut Wallon de l'Évaluation, de la Prospective et de la Statistique (IWEPS) : Mme Muriel Fonder et Mme Christine Ruyters. L'IWEPS a été ciblé car il a notamment participé à l'évaluation des PCS des communes pilotes. M. Fonder fait également partie du comité de pilotage du certificat interuniversitaire en évaluation des politiques publiques.</p> <p>Appui en Promotion et Education pour la Santé, Université de Liège (APES-ULiège) : Mme Chantal Vandoorne. L'APES-ULiège construit depuis plus de 30 ans une expertise en évaluation. Cette expertise peut être sollicitée pour la réalisation d'évaluations externes ou la mise en œuvre d'évaluations participatives et négociées. Dans ce sens, elle fait également partie des référents rencontrés dans le cadre de l'activité 9.</p> <p>La DiCS³ : Mme Carine Jansen. Organismes en charge de la supervision des évaluations de Plan de cohésion sociale. L'approche participative a été utilisée pour mener l'évaluation ex post.</p> <p>Ancien agent administratif en charge du PCDR de Houyet terminant la certification interuniversitaire en évaluation des politiques publiques : Mr. Hugues Degeimbre (actuellement employé chez BELSPO, Politique scientifique fédérale)</p>
Activité 9	<p>Groupe d'appui aux projets Wallonie-Bruxelles (GAPWB asbl) : M. Michel Vanderhaegen. Le groupe a pour objet de fournir un accompagnement méthodologique et un soutien stratégique organisationnel et opérationnel aux associations, groupes, équipes, villes et communes, dans le cadre de leurs projets. Leur méthodologie vise la valorisation de la participation active des acteurs sur base de leurs ressources.</p> <p>Appui en Promotion et Education pour la Santé, Université de Liège (APES-ULiège). Equipe spécialisée dans l'évaluation participative et négociée de projets de santé communautaire. Ils mettent trois valeurs au cœur de leurs pratiques d'évaluation : l'utilité sociale, la rigueur et la participation des parties prenantes, y compris des populations. L'équipe expérimente différentes modalités pour l'évaluation au service des acteurs associatifs, des formateurs, des administrations et des financeurs. Au centre de ces modalités : la clarification du sens de l'action et des enjeux, les approches d'évaluation participative et négociée, le mixage de méthodes et l'empowerment.</p>

² En cours de demande de prolongation.

³ Selon le Décret, l'Arrêté d'exécution (Art 6) distingue deux acteurs en charge de l'évaluation : d'une part la DiCS, chargée d'accompagner la mise en œuvre du PCS et d'autre part, la Direction générale opérationnelle Pouvoirs locaux, Action sociale et Santé du service public de Wallonie (DGO5) chargée d'assurer le suivi financier.

III. Résultats

Les résultats sont présentés selon les deux objectifs principaux de l'étude. Les résultats obtenus par le biais de chaque activité sont présentés distinctement ; chaque activité faisant l'objet d'un point différent.

1. Objectif I : clarification de la finalité de l'évaluation

1.1. Activité 1 : Synthèse bibliographique

a) Historique de l'évaluation

Un regard rétrospectif sur l'histoire de l'évaluation en Wallonie nous apprend que c'est au début des années 1990 qu'elle engage ses procédures d'évaluation dans un processus d'institutionnalisation. Cet engagement est une réponse aux prescriptions européennes qui lui sont soumises (P. Fyalkowski et D. Aubin. – CRISP, 2013). En effet, le Hainaut étant éligible aux fonds structurels dans le cadre de « l'objectif 1 », la Wallonie est directement concernée par les obligations européennes d'évaluation. Parallèlement, la Cour des comptes s'est vue attribuer de nouvelles compétences en matière d'usage des deniers publics en 1998, ce qui lui permet d'opérer un contrôle de l'efficacité et de l'efficience des politiques. C'est à cette époque que la société wallonne de l'évaluation et de la prospective (SWEP) se crée, sous les conseils de l'Institut Destrée. La mission de la SWEP⁴ est de susciter le développement de l'évaluation et de la prospective.

L'adoption en mars 2000 du Contrat d'Avenir marque aussi une étape importante dans l'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques en Wallonie ; ce point faisant l'objet d'un des dix principes communs sur lesquels le Contrat repose. Ainsi, le Contrat d'Avenir fait lui-même l'objet d'une évaluation et témoigne d'une volonté politique de faire de l'évaluation un élément structurel du développement régional. Le coût que représente cette première évaluation externe du Contrat suscite une réflexion et mène progressivement le politique à une volonté d'internaliser la pratique évaluative au sein d'un service public afin de rationaliser la démarche. C'est dans ce contexte que l'IWEPS voit le jour en 2004.

En 2013, P. Fyalkowski et D. Aubin (CRISP) observent que l'IWEPS ne s'impose pas comme lieu de coordination et de centralisation de l'ensemble des évaluations et différents modèles d'évaluation coexistent en Wallonie. Ils citent l'évaluation externe après appel d'offre, l'évaluation interne menée par l'administration centrale, l'évaluation réalisée par l'IWEPS, celle menée par des organismes d'intérêt public et des cabinets ministériels et l'évaluation réalisée par la Cour des comptes. Le CRISP montre que la Région wallonne présente un degré d'institutionnalisation de l'évaluation plus élevé que l'Autorité fédérale, et légèrement supérieur à celui de la Région bruxelloise et de la Flandre, mais pointe aussi diverses lacunes, dont un manque de coordination entre les diverses instances concernées, une forte hétérogénéité des rapports produits et une faible valorisation politique en Wallonie des conclusions tirées.

Malgré l'action de la Cour des Comptes, de l'Institut Destrée, du Bureau du Plan, de l'IWEPS, de quelques bureaux de conseil, de l'investissement académique grandissant et de la mise en place d'un certificat interuniversitaire en évaluation des politiques soutenu par l'UCL, l'ULiège et l'ULB, la SWEP (2018) estime que l'évaluation et la prospective restent encore des démarches trop peu pratiquées en Wallonie.

⁴ En février 2018, la SWEP met fin à ses activités.

S. Grégoir (2014) explique que l'éparpillement d'acteurs, sans institution identifiée incarnant la mission d'évaluation, ne permet pas une accumulation efficace des expériences tant en termes de méthodologies pertinentes pour mener les évaluations que de modalités et consignes de mise en œuvre des mesures de politiques nouvelles. Il ajoute que l'institutionnalisation créerait un cadre propice à une professionnalisation et une diffusion des bonnes pratiques, donnerait une visibilité aux démarches d'évaluation des politiques et soutiendrait leur développement.

b) Objectifs de l'évaluation

Les évaluations de programme ou de projet sont l'occasion d'observer la manière dont sont menées leurs activités, les effets qu'elles engagent et de formuler les enseignements tirés pour *in fine* donner l'opportunité de déterminer si les stratégies adoptées fonctionnent ou sont les plus appropriées. Le Petit guide de l'évaluation, rédigé par le Conseil scientifique de l'évaluation, propose quatre objectifs principaux d'une évaluation de politique publique :

- « *Rendre des comptes aux responsables politiques et aux citoyens sur la manière dont une politique a été mise en œuvre et sur les résultats qu'elle a obtenus [...]* » ;
- « *Répartir plus rationnellement les ressources humaines et financières entre différentes actions, améliorer la gestion des services chargés de les mettre en œuvre* » ;
- « *Préparer les décisions concernant la poursuite, la refonte ou l'arrêt de la politique* » ;
- Et enfin « *contribuer à la formation et à la mobilisation des agents publics et de leurs partenaires en les aidant à comprendre les processus auxquels ils participent et à s'en approprier les objectifs* ».

Un usage efficace des ressources publiques étant attendu au vu des contraintes budgétaires connues en Europe, mais également au niveau inférieur d'organisation, l'évaluation des politiques publiques est aujourd'hui devenue un outil important des processus de prise de décision au sein des pays européens (S. Trosa, 2003 ; P. Fyalkowski et D. Aubin - CRISP, 2013). Toutefois, si la nécessité de l'évaluation est largement partagée, sa mise en œuvre pratique et son utilisation ne traduisent pas clairement cette volonté. La perception vague de l'évaluation et de ses modalités d'organisation justifie probablement en partie ce constat (CRISP, 2013). Cette équivocité de l'évaluation est causée par les multiples définitions qui lui sont données et qui se justifient par les ambitions divergentes nourries par ses divers promoteurs (S. Jacob et F. Varone, in CRISP 2013). A ceci, M. Bantuelle *et al.* (2001) ajoutent deux arguments expliquant les réticences à évaluer : le coût de l'évaluation et la crainte de l'évaluation parfois envisagée comme un moyen de contrôle de la part des bailleurs de fonds. Dans ce cas, l'évaluation est confondue avec les notions d'audit et d'inspection destinés à mettre la lumière sur certains dysfonctionnements. Or, comme le stipule très clairement le CRISP⁵ (2013), l'évaluation des politiques publiques vise à analyser les effets d'une intervention politique donnée, et notamment à déterminer dans quelle mesure celle-ci a atteint les objectifs fixés ; son but ultime étant de rationaliser l'action publique et améliorer son efficacité. S Trosa (2003) complète en désignant l'évaluation publique comme étant la production d'analyses aussi rigoureuses que possible sur les causes d'échec ou de réussite des politiques publiques et la distingue du contrôle de gestion qui va moins loin dans l'interprétation des résultats et s'attache davantage à la régularité des procédures mises en œuvre.

Dans la pratique, le CRISP (2013) reconnaît que bon nombre de rapports d'évaluation correspondent à une analyse de la mise en œuvre des politiques sans se soucier véritablement de leurs effets. Pourtant, en étant initiée en *ex ante* et en se concentrant sur l'analyse de la mise en œuvre et des effets des politiques publiques de manière périodique, l'évaluation de celles-ci devrait se différencier de l'audit organisationnel et des activités de contrôle.

⁵ Le Centre de recherche et d'information socio-politiques – CRISP – est un organisme indépendant qui a pour objet l'étude de la décision politique en Belgique et dans le cadre européen.

c) Prémices de l'évaluation : décider de l'évaluation

Une évaluation doit toujours commencer par les questions suivantes : « *Pourquoi évaluer ?* » (Est-ce pour rendre des comptes ? Pour améliorer une action ? Pour évaluer la pertinence de l'action ? Pour identifier les effets de l'intervention sur une série de problèmes spécifiques ? etc.) et « *Pour qui évaluer ?* » ; il s'agit alors de déterminer à qui l'on veut que l'évaluation serve. En effet, selon que la finalité de l'évaluation est de servir les acteurs locaux ou de rendre des comptes à un partenaire financier, le champ de l'évaluation va différer. L'identification des utilisateurs de l'évaluation est donc une étape importante ; le niveau du pouvoir décisionnel impactant inévitablement les questions évaluatives auxquelles l'évaluation tentera d'apporter des réponses. Ce questionnement nous renvoie au niveau d'observations (local ou régional) auquel celles-ci sont menées et sur les données qui sont à collecter. Accepte-t-on que l'évaluation se fasse au niveau local, avec des indicateurs et des modes de collecte de données distincts/indépendants les uns des autres, ou souhaite-t-on que l'évaluation soit menée moyennant un mode opératoire semblable permettant alors de déboucher sur des données cumulables à une échelle régionale ?

Par ailleurs, lancer un processus d'évaluation implique de communiquer sur les raisons de réaliser une évaluation, et donc de répondre à ces deux questions fondamentales (P. Simard, 2009). La rédaction de ces éléments permet de produire un projet de mandat définissant les attentes du commanditaire et conférant une légitimité à la démarche d'évaluation.

Bien que toute évaluation soit censée puiser ses origines d'un pilotage politique ou technique, l'identité et la légitimité du commanditaire (ou de l'instance commanditaire) restent toutefois souvent floues, tout comme la demande d'évaluation (M. Basset et P. Szerb, 2010). La première étape d'une démarche d'évaluation n'est donc pas si simple, mais pourtant indispensable à la clarification du projet d'évaluation.

Par la suite, le développement d'un projet d'évaluation nécessite de bien connaître l'environnement externe et interne de l'organisme communautaire dans lequel s'inscrit l'évaluation afin de vérifier la faisabilité technique et politique de l'évaluation (C. Vanier, 1998⁶). Les facteurs internes à considérer sont le besoin d'évaluation, l'intérêt et la motivation face à l'évaluation et l'ouverture face aux changements tandis que les principaux facteurs externes relèvent du contexte économique et social, politique et idéologique ou culturel dans lequel s'inscrit l'organisme communautaire. La préparation et la réalisation d'une évaluation nécessitent des ressources financières, humaines et techniques qu'il est nécessaire de repérer et définir en amont du processus d'évaluation. Elles requièrent aussi des habiletés, des compétences, du temps et de l'énergie de la part des personnes qui s'y engagent.

d) L'objet de l'évaluation

Comme l'explique C. Vanier (1998), l'objet d'évaluation est ce sur quoi porte l'évaluation et distingue deux catégories d'objet. La première renvoie aux programmes, projets ou actions, tandis que la seconde fait référence aux dimensions de la vie organisationnelle des acteurs impliqués.

⁶ Fascicule 2 du guide intitulé « Guide d'évaluation participative et de négociation » par F. Midy, C. Vanier et M. Grant, 1998 - vu sur www.labos.ulg.ac.be.

e) Les dimensions de l'objet d'évaluation

Au-delà de l'objet de l'évaluation, celle-ci peut porter sur deux dimensions : son processus d'exécution ou ses résultats engrangés. M. Conan (1998) nous rappelle qu'évaluer une politique, c'est apprécier ses effets mais aussi les conditions de sa mise en œuvre. P. Simard (2009) explique que l'évaluation d'implantation, qui analyse la manière dont l'intervention est mise en place, se distingue de l'évaluation des impacts, qui mesure les retombées.

Les questions évaluatives viendront encore préciser l'angle d'observation de l'objet et pourront porter sur son efficacité, son efficience, sa cohérence ou son utilité (M. Basset et P. Szerb, 2010).

Evaluer les résultats

Dans la plupart des cas, la nécessité de réaliser une évaluation est issue des exigences des opérateurs financiers en vue de responsabiliser les exécutants du programme. Dans ce sens, les évaluations portent traditionnellement sur la mesure des résultats observables et quantifiables de la réalisation du programme (M. Bantuelle *et al.*, 2001).

La littérature envisage différentes catégories de résultats en fonction de leur manifestation dans le temps. Les résultats peuvent être observables à court terme, tandis que les effets seront appréciés à moyen ou à long terme (M. Bantuelle *et al.*, 2001). Pour sa part, L.W. Green⁷ distingue deux catégories d'effets : le résultat, enregistré à court terme et l'impact, constaté à moyen ou à long terme. Pour P. Simard (2009), l'évaluation des impacts se préoccupe des transformations plus profondes et à plus long terme que provoque un projet. Il ajoute que ce type d'évaluation demande un appareillage méthodologique plus complexe et qu'il est rarement réalisé par les communautés elles-mêmes.

Evaluer le processus d'exécution

Au-delà des résultats stricto sensu, il est important de s'interroger sur la manière dont le programme produit ses effets afin d'y apporter des améliorations. J. Aubel (2000), M. Bantuelle *et al.* (2001) expliquent que les exécutants de programme et les organismes de financement ont pris conscience qu'au-delà de la quantification du nombre d'activités accomplies et de répondre à la question « est-ce que ça marche ? », il est également important que les évaluations révèlent les succès et les problèmes rencontrés pendant le processus d'exécution des activités et comprendre « pourquoi ça marche ? » et « comment ça marche ? ». Ainsi, l'évaluation du processus d'exécution des activités analyse la façon dont les activités sont menées afin de décider comment elles peuvent être améliorées.

⁷ Cité dans M. Bantuelle *et al.*, 2001 : « *L'évaluation, un outil au service du processus* ».

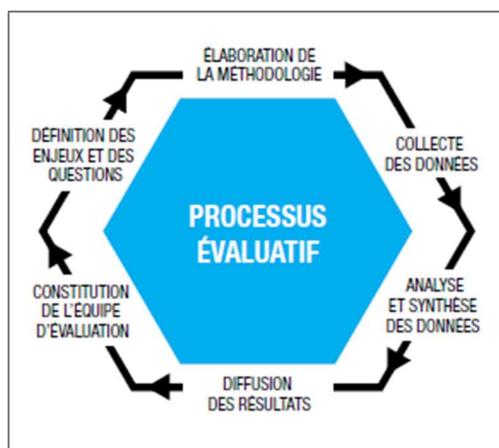
f) Les étapes du processus

La figure suivante présente un schéma proposé par S. Jacob et L. Ouvrard (2009) qui reprend les étapes principales du processus évaluatif. Celles-ci se déclinent comme suit :

1. Définir le pilotage de l'évaluation et constituer une équipe d'évaluation ;
2. Définir le champ de l'évaluation : décider de ce qui sera évalué ;
3. Préparer le plan d'évaluation et le décliner en un cahier des charges ;
4. Procéder à l'évaluation : piloter et superviser les travaux, collecter les données ;
5. Analyser les informations collectées : produire un jugement final ;
6. Diffuser les résultats de l'évaluation et formuler les recommandations.

L'élaboration de la commande d'évaluation, qui est une étape préalable au processus en tant que tel, n'est pas reprise sur le schéma. Cette commande est censée puiser ses origines d'un pilotage politique ou technique (M. Basset et P. Szerb, 2010).

Figure 1 : Etapes du processus évaluatif par S. Jacob et L. Ouvrard (2009).



g) La temporalité de l'évaluation

L'évaluation est couramment représentée comme la dernière étape qui clôt le cycle d'un programme ou comme la phase qui lui impulse une nouvelle dynamique. Si l'évaluation peut représenter formellement une étape en soi d'un cycle, elle ne peut cependant être toujours limitée à un exercice ex post, qui suppose l'achèvement de la mise en œuvre d'acteurs, une stabilisation des processus d'ajustement et des comportements d'acteurs (G. Podevin, 2011). « *Evaluer, c'est aussi se situer dans le mouvement, accompagner les processus et rendre compte des forces qui animent acteurs et projets* » (G. Podevin, 2011). La démarche évaluative peut en effet accompagner l'exécution, ou précéder l'adoption de la législation. Dans ces deux derniers cas, on parle alors respectivement d'évaluation concomitante et d'évaluation ex ante (Jacob S., 2010). Ainsi, trois formes d'évaluation sont généralement distinguées selon qu'elle porte sur une réflexion préalable à la mise en place d'une intervention, qu'elle porte sur la manière dont l'intervention est mise en place ou qu'elle mesure ses retombées à long terme.

L'évaluation « a priori » ou « ex ante » vise à discuter de l'opportunité de réaliser une action publique. Elle se déroule au stade du diagnostic, soit avant la mise en œuvre effective du programme. Comme le précisent J.-P. Flament et P. Willot (1993), l'évaluation à ce stade est une réflexion prospective sur le projet portant sur sa faisabilité humaine, technique et économique et permet de choisir et préciser les indicateurs par rapport auxquels l'évaluation permanente ou finale sera réalisée.

L'évaluation *in itinere*, qui intervient pendant l'action (en ce compris le programme, les projets, les actions) à un ou plusieurs moments intermédiaires, est encore désignée comme évaluation « en cours » ou « concomitante », qui peut se faire de manière permanente ou ponctuelle (M. Bantuelle *et al.*, 2001). C. Vanier (1998) parle d'évaluation « formative », qui s'intéresse à ce qui se passe pendant le déroulement d'un programme dans le but d'identifier les problèmes à résoudre et d'améliorer le programme par rapport aux objectifs poursuivis, le corriger, voir le réorienter vers d'autres finalités.

L'évaluation *ex-post*, quant à elle, se déroule après le projet, une fois l'activité clôturée, « *Quelques mois ou quelques années après la fin du projet* » (J.-P. Flament et P. Willot, 1993). Elle vise à juger de l'impact ou du prolongement de l'impact du projet sur l'environnement ou la population et d'en apprécier la pérennité. C. Vanier (1998) parle d'évaluation sommative. S. Gregoir (2014) ajoute que c'est en rapportant les effets mesurés aux moyens mis en œuvre et coûts associés que l'efficacité et l'efficience du projet peuvent être évaluées. Cette évaluation est susceptible d'inviter à l'arrêt de la politique ou à sa révision profonde. Les effets d'une politique peuvent néanmoins dépendre de l'environnement évolutif et de l'horizon considéré. Bénéfiques à court terme, ils peuvent se révéler néfastes à long terme ou inversement.

Evaluation permanente

J. Murphy et L.H. Sprey (1984) définissent l'évaluation permanente comme un exercice nécessitant un flux continu et concis d'informations sur les réalisations qui sont menées et sur les résultats qui en sont obtenus et qui sont analysés sans délai. L'évaluation permanente peut donc porter sur les résultats mais aussi sur les conditions de mise en œuvre de la politique. Elle permet d'observer si la situation évolue vers les objectifs fixés et le cas échéant d'adopter des actions correctives en renforçant ou en modifiant une ou plusieurs composantes du projet ou du programme. Les observations fonctionnent comme un signal d'alarme positif ou négatif et l'évaluation vise à comprendre les raisons de ce signal. L'objectif de l'évaluation permanente est donc de fournir l'information nécessaire à la compréhension des résultats des activités menées, à un moment où il est encore possible de les modifier.

L'évaluation dont il est question ici se situe dans le courant de pratiques évaluatives plus récentes, celles qui s'inscrivent dans le temps même de l'action qu'elle vise en permanence à enrichir, à infléchir et réorienter (voire à inventer). Dans ce type d'évaluation, qui se veut davantage en prise sur l'action, le rapport au temps est très différent puisqu'il s'agit d'aider à anticiper et à réagir au plus près des pratiques concrètes d'acteurs (Chanut, 2009).

P. Simard (2009) parle d'*évaluation d'implantation*. Il définit celle-ci comme une évaluation qui suit ce qui se passe en temps réel et permet de mettre la lumière sur les retombées ou changements successifs d'une intervention qui surviennent au cours de sa mise en place. L'auteur explique que les retombées d'initiatives de développement des communautés mettent du temps à se produire et que les résultats habituellement mesurés n'apparaissent qu'à moyen ou long terme. Dans cette perspective, les indicateurs utilisés à cet effet ne rendent pas compte de ce qui se passe dans le court terme, ce que l'évaluation d'implantation est plus à même de faire. Elle se préoccupe de « *qu'est-ce qu'on a fait ?* » (« *Avons-nous fait ce qui était prévu ?* », « *Si c'était à refaire, referions-nous la même chose ?* ») et se penche sur le « *comment travaille-t-on ensemble ?* » ; elle s'intéresse à la façon dont les gens travaillent ensemble dans la réalisation d'une programmation ou d'un projet. P. Simard (2009) propose un guide pratique et des outils pour mener une telle évaluation. Dans ce cas de figure, l'évaluation prend alors la forme d'un exercice continu qui vient s'arrimer à la démarche ou au projet en cours. Les données relatives aux dimensions choisies pour évaluer le projet sont recueillies régulièrement, tout au long de sa mise en œuvre. Dans ces circonstances, planification et évaluation constituent des opérations intimement liées qui viennent structurer et organiser ce que les gens veulent faire ensemble, c'est-à-dire leur logique d'action. Chacune des étapes habituelles d'un cycle de projet est alors alimentée par l'évaluation : actions et informations s'entremêlent tout au long du processus. La collecte des données et un premier niveau d'analyse se font presque simultanément. Ainsi, quand plusieurs acteurs locaux participent à la collecte des données, les discussions qui accompagnent cet exercice favorisent une première analyse des données et, souvent, une première utilisation immédiate de ces

premiers résultats. L'effort de réflexion requis pour l'évaluation vient alors alimenter la réalisation des actions prévues dans la démarche. L'évaluation est alors étroitement liée à la réalisation de la démarche, elle est au service de l'action et donc du pouvoir d'agir des personnes. En outre, l'évaluation permanente fournit les informations qui donnent la possibilité d'une évaluation générale à la fin du projet. Elle fournit une meilleure compréhension des facteurs de réussite et d'échec et donne aux acteurs responsables de la planification une base saine sur laquelle travailler, rendant possible de comprendre « le pourquoi » des résultats. Riche d'enseignements et d'expériences cumulés, chaque projet devient dès lors un processus d'apprentissage utile à la planification des futurs projets (J. Murphy et L.H. Sprey, 1984).

Dans son livre sur l'évaluation constructive, M. Conan (1988) parle d'*évaluation dynamique* pour la distinguer de démarches d'évaluation qui se fixent pour objectif de fournir une image fixe, après un certain temps de mise en œuvre d'un programme, des effets qu'il a produits. Il en donne la définition suivante : « *l'évaluation dynamique d'un ensemble d'actions a pour but de permettre aux acteurs les plus impliqués dans leur conduite de développer leur expérience collective à partir d'une réflexion critique sur l'ensemble de leurs actions et sur leurs effets repérables, et d'en tenir compte pour orienter leurs choix à court ou moyen terme* ». Cette démarche apporte des résultats tout à fait différents de ceux que l'on peut atteindre avec des évaluations récapitulatives qui ne portent que sur les effets repérables après coup, mais elle ne s'y substitue pas entièrement. C'est pourquoi, M. Conan (1998) propose, au titre de l'évaluation dynamique, de conduire successivement deux démarches, la première d'évaluation formative et la seconde d'évaluation récapitulative.

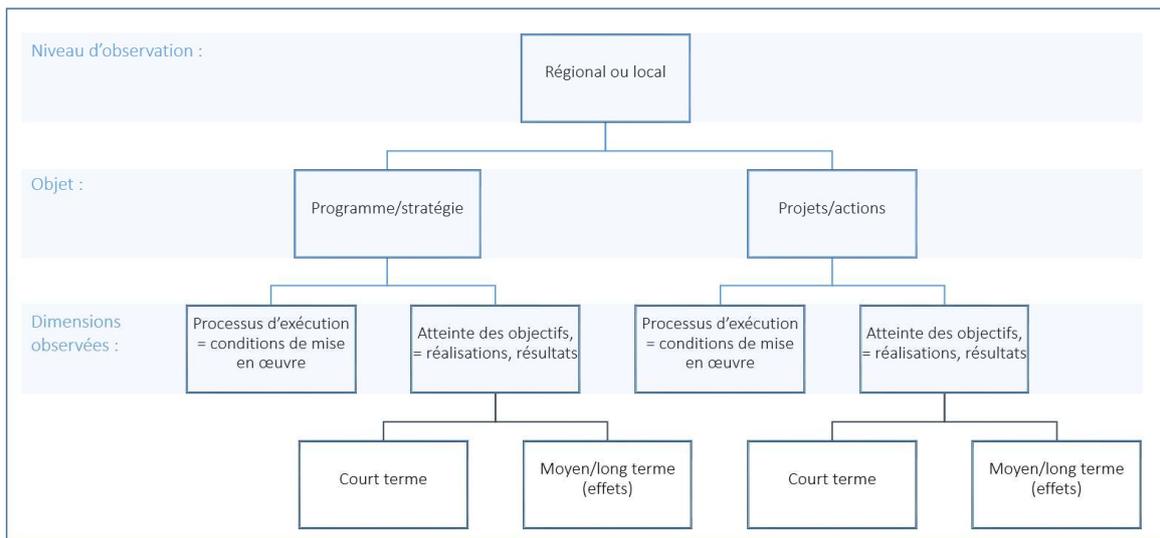
Dans le système d'évaluation du PCS au niveau local, l'évaluation continue se rapporte à la phase de reporting composée des rapports financiers et administratifs réalisés par les communes. Elle est considérée comme la seconde phase du système évaluatif, soit l'évaluation in itinere. L'évaluation continue est ainsi dissociée de la phase de diagnostic (ex ante) et de l'évaluation ex post qui s'insère dans le cadre plus large d'une évaluation réalisée au niveau régional et qui porte notamment sur les impacts en matière de bien-être et de cohésion sociale.

Enfin, en l'associant à de « l'évaluation à outrance » ou à de « l'évaluation de tout à tout instant », la philosophe B. Cassin (2014) nous met en garde sur l'évaluation permanente, menée selon elle par l'usage de grilles d'évaluation, symboles de transparence et d'objectivité. Elle insiste sur le fait que les grilles ne peuvent servir qu'à ce qui est déjà connu, la nouveauté et l'invention ne pouvant encore rentrer dans aucune case déjà connue.

h) Schéma récapitulatif

La première activité menée a permis de baliser les contours de l'exercice évaluatif et a débouché sur le schéma suivant. Ce schéma vise à présenter les éléments devant être définis en vue d'établir le mandat initial de l'évaluation.

Figure 2 : Vision schématique des choix à effectuer pour établir le mandat initial de l'évaluation.



1.2. Activité 2 : Recensement des directives données par les textes de lois

a) Recensement et éléments de réflexion

Afin d'aider la réflexion quant à la finalité attendue de l'évaluation des ODR/de leurs projets, un recensement des directives données par les textes de lois a été effectué. Les références suivantes sont utilisées : le Décret relatif au développement rural (M.B. 02.06.2014), l'Arrêté du Gouvernement wallon portant exécution dudit Décret (M.B. 22.08.2014) et l'Arrêté ministériel approuvant la circulaire 2019/01 relative au PCDR.

Selon les instructions recensées, des remarques sont formulées et des questions à se poser sont proposées. L'usage de cette grille ainsi établie a pour objectif d'aider à apporter des réponses quant aux informations attendues du processus évaluatif des ODR/des projets et, le cas échéant, de distinguer les éventuelles évaluations différentes attendues. Les indications données par les textes de lois quant aux objectifs de la politique de développement rural ont également été répertoriés dans la grille ; l'exercice d'évaluation renvoyant à mener un examen logique entre les objectifs, les finalités et les critères d'évaluation des actions menées. La grille a été communiquée à l'administration gestionnaire du développement rural en février 2019.

Éléments du Décret	Éléments de l'Arrête du GW	Nos remarques	Les questions à se poser
<p><i>Art. 2 §2 – « Dans le cadre de son ODR, la commune s'inscrit dans le Développement Durable et intègre dans sa démarche l'évaluation permanente »</i></p>		<p>Il est clairement fait mention d'une « évaluation », et celle-ci doit être « permanente ».</p> <p>Selon la littérature, il s'agit de mener des observation continues des actions en cours. Certains auteurs parlent d'évaluation formative, orientée sur l'apprentissage. Au-delà des résultats obtenus, il s'agit de comprendre comment ils ont été obtenus.</p> <p>En théorie, l'évaluation se distingue du contrôle et du suivi. Le contrôle vérifie la légalité et la régularité de la mise en œuvre des ressources. Le suivi vérifie la bonne gestion des interventions et produit une analyse régulière sur l'état d'avancement des réalisations. L'évaluation juge le programme par rapport à ce qu'il visait ; sur la base des réalisations, des résultats et des impacts qu'il a produit dans la société.</p> <p>L'évaluation permanente se distingue donc d'un suivi permanent qui pourrait par exemple profiter à une évaluation a posteriori.</p>	<p>1) Qu'entend-on par évaluation permanente ?</p>

<p>Art. 13 § 4 – « Le programme communal de développement rural contient des indicateurs de réalisation et de résultat <u>des projets</u> ».</p>	<p>Art 8 §1 – « La description de <u>chaque projet</u> fait l'objet d'une fiche qui établit des indicateurs de réalisations et d'impact ».</p>	<p>Cet article donne une indication quant à l'objet sur lequel porte l'évaluation ; à savoir les projets. Les indicateurs de réalisation et de résultats peuvent aussi bien alimenter l'évaluation du processus d'exécution que l'atteinte des objectifs des projets.</p> <p>Les indicateurs de réalisation d'un projet se rapportent aux actions mises en œuvre spécifiquement à travers le projet et qui aboutissent concrètement à une réalisation contribuant au développement rural. On entend par « action » une mesure tangible afin d'atteindre l'objectif. L'atteinte de cet objectif est quant à elle quantifiée par des indicateurs de résultats. Exemple : projet = création d'une marre. Objectif = biodiversité. Indicateurs de réalisations = superficie de la marre, coût, nombre de personnes investies dans le projet. Indicateurs de résultats = augmentation de la population de batraciens, apparition de nouvelles plantes, nouveaux insectes.</p> <p>Les dimensions pourraient être davantage précisées : résultats sur le court ou le long terme ? Alors que le Décret ne le précise pas, l'arrêté parle d'impacts ; soit de résultats observables sur le long terme.</p>	<p>2) Quels sont les éléments sur lesquels portent l'évaluation des projets ? S'agit-il de :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Porter un regard continu sur les réalisations et les résultats qui découlent des actions menées et répondre à la question « est-ce-que ça marche ? » - Porter un regard continu sur la manière dont les actions sont mises en œuvre (= évaluation du processus d'exécution des activités) pour comprendre « pourquoi ça marche ? » et « comment ça marche ? » - Porter un regard sur la vie organisationnelle de l'organisme communautaire (la CLDR, la plateforme) : leurs mécanismes de communication, leurs règles de fonctionnement en équipe, etc. <p>3) Est-ce l'évaluation des projets qui doit être permanente ?</p> <p>4) Quels sont les projets qui doivent être évalués : les projets qui ont bénéficié de subventions du développement rural ou tous les projets du PCDR ?</p> <p>5) Quelles sont les attentes en matière d'évaluation des autres administrations appelées à subventionner les projets non soutenus financièrement par le développement rural ?</p>
--	--	---	--

<p>Art. 13 §1- « Le PCDR reprend, le cas échéant, une évaluation de l'ODR précédente »</p>		<p>L'objet de l'évaluation est ici différent de celui annoncé à l'art. 13 §4 (où l'objet = les projets). On peut supposer ici qu'il s'agit d'évaluer l'opération dans sa globalité, soit la manière dont sa stratégie répond aux objectifs de développement territorial (dimensions = résultats sur le long terme), ou la manière dont elle a été mise en œuvre (dimensions = processus d'exécution, résultats sur le court terme et réalisations).</p> <p>Sans aucune précision, il pourrait être envisagé que l'évaluation de l'ORD porte sur des dimensions définies au cas par cas par les communes et leur CLDR, selon leurs propres besoins ; et éventuellement moyennant l'approbation de l'Administration et/ou du Cabinet et/ou du PAT. Dans ce sens, il leur serait laissé le choix de décider les dimensions sur lesquelles porte l'évaluation de l'opération : ses résultats ou impacts se rapportant aux objectifs de développement territorial, sa mise en œuvre, ou encore sa place parmi les divers outils de développement local.</p>	<p>6) Quels sont les questions auxquelles doit répondre l'évaluation de l'ODR précédente ?</p> <p>7) A qui doit-elle servir et pour faire quoi ?</p> <p>8) L'évaluation de l'ODR se nourrit-elle de l'évaluation menée par projets, selon une logique d'intervention ? Dans ce sens, une logique d'intervention des PCDR peut-elle être adoptée à l'instar de ce que propose la Commission européenne dans les règlements pour la programmation 2014-2020 (voir annexe 1) ?</p> <p>9) Doit-on comprendre que l'évaluation du programme/de la stratégie doit être faite : nécessairement par toutes les communes ayant mené une ODR et que celle-ci n'est transmise que si la commune sollicite l'approbation d'un nouveau PCDR ou qu'elle ne doit être faite que si la commune souhaite relancer une nouvelle ODR ?</p>
--	--	--	---

<p>Art. 2 §2 – « <i>Simultanément à son PCDR, la commune peut décider de procéder à l'élaboration d'un A21L ce qui se marque entre autres par des efforts accrus en termes d'évaluation des impacts et de maîtrise de l'empreinte écologique</i> »</p>		<p>L'évaluation d'impact renvoie à l'évaluation de type ex post, et les impacts peuvent être définis comme des résultats sur le long terme.</p> <p>Il s'agit donc d'un autre type d'évaluation que l'évaluation permanente, mais l'évaluation permanente peut permettre d'établir une évaluation d'impact, pour autant que les bonnes données de suivi aient été collectées.</p> <p>Il faut quelques années après la mise en œuvre de l'action pour pouvoir en évaluer les impacts (2 à 3 ans d'après la CE, 1998), quid des projets subsidiés en fin de période de validité du PCDR.</p> <p>Souvent, les impacts observés dépendent de plusieurs actions/projets ; soit du programme. L'évaluation des impacts peut donc se référer aux objectifs stratégiques de l'ODR. Les indicateurs d'impact repris sur les fiches sont donc les mêmes pour des projets qui visent un même objectif stratégique.</p>	<p>10) Qu'entend-on par « efforts accrus » ?</p> <p>11) Doit-on comprendre que dans le cas où le PCDR n'est pas élaboré de manière conjointe à un A21L : l'évaluation des impacts peut être moins développée ou l'évaluation des impacts peut ne pas être menée ?</p> <p>12) Quand et par qui l'évaluation des impacts est-elle menée ?</p> <p>13) A qui va-t-elle servir ? Pour prendre quelles décisions ?</p>
--	--	--	--

⁸ « *Evaluer les programmes socio-économiques* » Commission européenne, 1999 – Collection MEANS.

	<p>Art 7 : « La stratégie reprend, pour chaque objectif, les modalités d'évaluations qualitative et quantitative des indicateurs ».</p>	<p>La stratégie élaborée est une stratégie de développement territorial visant des objectifs fixés. L'arrêté indique que des objectifs sont à définir et que pour chacun d'eux, des indicateurs sont à prévoir. Dès lors, on pourrait interpréter l'article 7 de l'arrêté comme suit : il s'agit de mener une évaluation de la stratégie qui pourrait porter sur les effets engrangés au regard des objectifs de développement territorial qu'elle vise.</p>	<p>14) Cette indication, donnée par l'Arrêté est-elle à considérer uniquement dans les cas où le PCDR est couplé à un A21 ? (la question fait écho à la q. 11 ci-dessus)</p>
<p>Art. 13. § 1er. Le PCDR contient au moins six parties :</p> <p>1° une analyse des caractéristiques de la commune ;</p> <p>2° les résultats de la participation de la population ;</p> <p>3° la rédaction d'un diagnostic partagé [...] ;</p> <p>4° la stratégie de développement énoncée sous forme d'objectifs spécifiques à la commune ;</p> <p>5° les projets visant à atteindre les objectifs ;</p> <p>6° un tableau récapitulatif détaillant les différents projets, la planification temporelle, les intervenants financiers et les objectifs poursuivis.</p>	<p>Art 11 – « Chaque partie du PCDR fait l'objet d'une évaluation du respect des principes directeurs du DD, à savoir l'efficience, la résilience et la suffisance [...] ». « L'évaluation réalisée indique comment les éléments du programme s'inscrivent dans la démarche durable définie à l'article 2 §2 du décret »</p>	<p>Au-delà des objets « projets », « ODR », « stratégie » répertoriés ci-dessus, l'Arrêté mentionne ici l'évaluation des « parties du PCDR ». Celles-ci ne sont pas explicitement précisées dans l'Arrêté. On peut supposer qu'il s'agit des six parties du PCDR citées dans le Décret.</p> <p>Les « éléments du programme », tels qu'indiqués dans l'Arrêté ne sont pas précisés non plus.</p> <p>Au-delà de l'objet/des objets sur lequel porte l'évaluation, l'art. 11 de l'Arrêté donne une indication quant à l'angle sous lequel celui-ci/ceux-ci doivent être évalués : selon leur respect aux principes directeurs du DD.</p>	<p>15) S'agit-il d'apprécier l'efficience, la résilience et la suffisance de chacune des six parties citées dans le Décret ? Quelle est l'indication utile pour apprécier la résilience de la participation de la population et l'efficience du diagnostic, par exemples ?</p> <p>16) Que doit-on comprendre par « éléments du programme » : ses différentes parties ou ses projets/actions ?</p> <p>17) L'évaluation du respect des principes directeurs du DD fait-il référence à l'évaluation permanente ?</p>

<p>Art. 2 §1 – « l'élaboration et la mise en œuvre de la stratégie se basent sur un diagnostic partagé »</p> <p>Art. 13 §1- « Le PCDR reprend, le cas échéant, une évaluation de l'ODR précédente »</p>	<p>Art 7 : « La stratégie reprend, pour chaque objectif, les modalités d'évaluations qualitative et quantitative des indicateurs. Un tableau de bord des indicateurs est élaboré et évalué tous les cinq ans ».</p>	<p>L'élaboration du diagnostic, soit de l'étude socio-économique consiste en une évaluation ex ante.</p>	<p>18) Le caractère « permanent » de l'évaluation prend-il forme par le biais de l'évaluation ex ante (soit le diagnostic) et de « l'évaluation de l'ODR précédente » (soit en fin d'ODR) ?</p> <p>19) Une/des évaluation(s) en cours de période de validité (à mi-parcours), complétant ces deux évaluations, ne serai(en)t-elle(s) pas utile(s) ? Le cas échéant, définir une fréquence de reporting serait nécessaire.</p> <p>20) Quand l'évaluation permanente est-elle menée : durant la période de validité du PCDR, ou se prolonge-t-elle durant une période se clôturant 10 ans après la date de l'approbation du décompte final ?</p> <p>21) Comment l'indication relative à la périodicité « tous les cinq ans » doit-elle être comprise ? (2x/période PCDR valide, 2x/période PCDR valide + 1 x après 5 ans, 2x/ période PCDR valide + 2x/ 10 ans suivant la date de l'approbation du décompte final).</p>
---	---	--	---

<p>Art 9 §2 – « chaque année, la CLDR établit un rapport à l'intention de la commune. Ce rapport fait <u>état des activités de la CLDR</u> ainsi que de <u>l'avancement des différents projets</u> du PCDR au cours de l'année civile précédente ... »</p> <p>Art 24 – « La commune dresse annuellement un rapport comportant 4 parties : 1° un état d'avancement détaillant l'exécution des conventions, 2° le rapport de la CLDR (dont il est question à l'art.9§2), 3° le rapport fondé sur la comptabilité distincte, 4° une programmation des projets à réaliser dans les trois ans ou dans la période prévue pour l'achèvement du PCDR ». « Ce rapport est adressé au Gouvernement, à l'Administration et à la Commission régionale</p>	<p>Art 15 – « le rapport d'activités de la CLDR comprend : la fréquence des réunions et un résumé de leur déroulement, les modifications de composition, les éventuelles modifications apportées au ROI et les comptes rendus des réunions »</p>	<p>Il n'est pas fait mention de l'évaluation permanente, de l'évaluation des projets (Art. 13 § 4 du Décret et Art 8 §1 de l'Arrêté), ni de l'évaluation des impacts (Art 2 §2 du Décret et Art 8 §1 de l'Arrêté). A moins que le rapport de la CLDR ne fasse l'objet de l'évaluation permanente.</p>	<p>22) A qui et à quoi sert l'évaluation permanente, des projets ? Les résultats observés par le biais de ces évaluations doivent-ils être transmis aux bailleurs de fonds ? Moyennant quelle forme de communication ?</p> <p>23) S'agit-il de mener un suivi continu et de le communiquer annuellement ? le cas échéant, il serait plus judicieux de parler de « suivi permanent ».</p> <p>24) En plus du rapport annuel d'activités, l'évaluation permanente ne devrait-elle pas faire l'objet d'un rapport d'évaluation intermédiaire sur les années écoulées ? Réalisé à mi-parcours de la période de validité du PCDR.</p>
---	--	---	---

<p><i>Art 2 §1 al.1 – « L'élaboration et la mise en œuvre de la stratégie s'inscrivent dans la démarche du DD au sens du décret du 27 juin 2013 relatif à la SWDD ».</i></p> <p><i>Art 2 §2 – « Dès lors, la commune respecte les principes directeurs du DD, à savoir l'efficacité, la résilience et la suffisance ».</i></p> <p><i>Art 2 §1 al.3 – « L'opération a pour but l'amélioration des conditions de vie des habitants, aux points de vue économique, social, environnemental et culturel ».</i></p>		<p>Les indicateurs complémentaires au PIB informent sur les problématiques sociales, environnementales et économiques et décrivent l'évolution du bien-être des personnes et le développement de la société belge.</p> <p>Depuis 2016, ces indicateurs sont publiés dans un rapport annuel. Ils sont élaborés par le Bureau fédéral du Plan dans le cadre de l'Institut des Comptes Nationaux (loi du 14 mars 2014 sur les indicateurs complémentaires). Le choix des 63 indicateurs, répartis en 13 thèmes, s'appuie entre autres sur les recommandations de la Conférence des statisticiens européens quant à la mesure d'un développement durable.</p>	<p>25) Peut-on se référer aux objectifs et indicateurs de développement durable auxquels se réfère la SWDD ?</p> <p>26) Les objectifs globaux du DR pourraient-ils se référer aux objectifs et indicateurs d'amélioration du bien-être des personnes (indicateurs complémentaires au PIB) ?</p>
<p><i>Art 2 §1 al.2 – « Le PCDR doit être établi en cohérence avec les objectifs repris dans d'autres outils stratégiques communaux ».</i></p> <p><i>Art 10, 3° – « la plateforme interservices a pour missions l'articulation de la stratégie du PCDR et de l'A21L avec les autres plans et programmes sectoriels communaux »</i></p>			<p>27) Quels sont ces outils stratégiques, s'agit-il des plans et programmes sectoriels dont il est question à l'article 10 du Décret ?</p> <p>28) Des objectifs à atteindre sont-ils clairement définis pour ces outils ?</p> <p>29) Comment la bonne articulation de la stratégie du PCDR avec les autres plans et programmes sectoriels communaux est-elle actuellement effectuée ?</p>

La circulaire 2019/01 relative au PCDR présente les indications relatives aux modalités d'élaboration et de transmission du rapport annuel de l'ODR, conformément à l'article 24 du décret du 11 avril 2014 relatif au DR. Il y est indiqué que ce rapport porte sur l'état d'avancement des ODR, qu'il constitue un des éléments d'appréciation pour l'octroi des futures subventions en DR et sert d'élément de vérification de la bonne gestion des subventions.

Ce rapport comporte cinq parties :

- la situation générale de l'ODR comportant un tableau récapitulatif de tous les projets du PCDR classés selon l'état d'avancement (réalisé, en cours, en attente, abandonné) ;
- l'avancement physique et financier de chacun des projets subsidiés en DR et en phase d'exécution des travaux ;
- le rapport comptable : pour chacun des projets subsidiés en DR terminés et dont le décompte final date de moins de 10 ans, un rapport comptable doit être établi. Cette comptabilité distincte doit reprendre les recettes et dépenses auxquelles les projets donnent lieu ;
- le bilan de la CLDR : pour permettre à des personnes extérieures d'évaluer le dynamisme de la CLDR et/ou des groupes de travail, les procès-verbaux de réunions de CLDR et/ou de groupes de travail doivent être annexés au rapport annuel de l'opération ;
- la programmation des projets à trois ans.

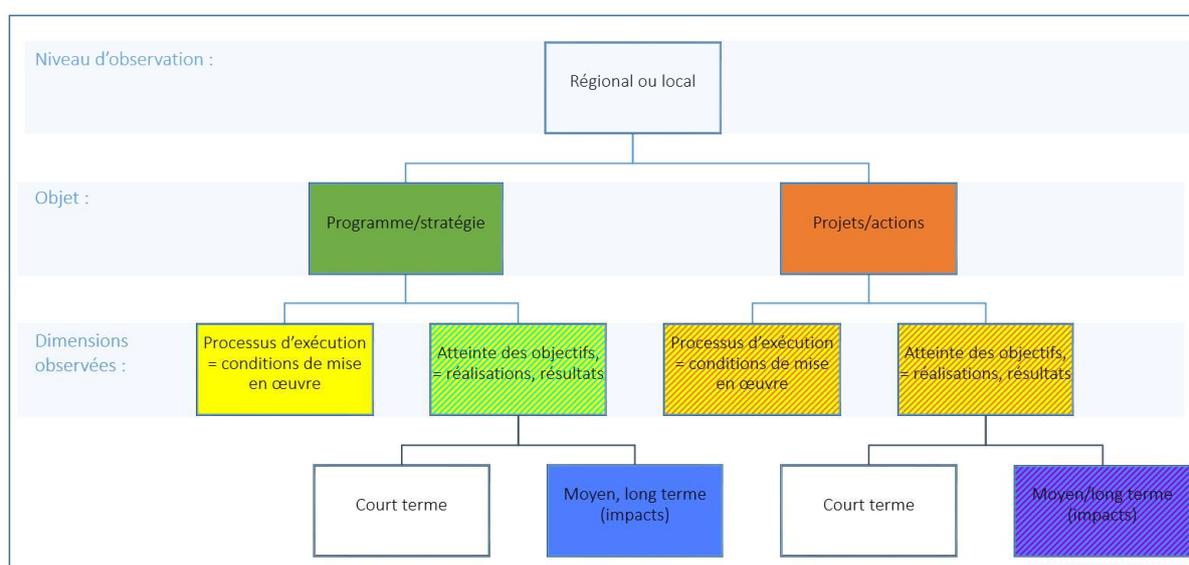
Les autres chapitres de la circulaire reprennent les dispositions décrétales et réglementaires des différentes étapes d'une ODR, suivant sa chronologie.

b) Schéma récapitulatif

La seconde activité qui portait sur le recensement des directives données au travers des textes de lois a permis de colorer les balises de l'exercice évaluatif schématisé aux termes de l'activité 1. Ainsi, nous obtenons le schéma « coloré » ci-dessous qui est à lire parallèlement à la légende qui lui est administrée. La couleur donnée aux cases du schéma est en lien avec l'article du Décret ou de l'Arrêté donnant une indication quant à la manière de mener l'exercice évaluatif. Ainsi, les cases hachurées de deux couleurs différentes indiquent que deux articles font référence à l'indication donnée.

L'objectif de la lecture de ce schéma est de visualiser les indications données par les textes de lois pour mener l'exercice d'évaluation.

Figure 3 : Vision schématique des choix à effectuer pour établir le mandat initial de l'évaluation et indications données par le Décret et l'Arrêté visualisables selon le code couleur utilisé.



Légende :

	Décret – Art. 2 § 2 (évaluation permanente)
	Décret – Art. 2 § 2 (couplage PCDR/A21)
	Décret – Art. 13 § 1 (évaluation de l'ODR précédente)
	Décret – Art. 13 § 4 (indicateurs de réalisation et de résultats des projets)
	Arrêté – Art. 8 § 1 (indicateurs de réalisation et d'impact pour chaque projet)
	Arrêté – Art. 7 (la stratégie reprend pour chaque objectif des modalités d'évaluation)

L'article 2 §2 du Décret mentionne « l'évaluation permanente ». Comme nous l'avons vu précédemment (activité 1), l'évaluation permanente peut être définie comme un exercice nécessitant un flux continu et concis d'informations pouvant porter sur les résultats mais aussi sur les conditions de mise en œuvre de la politique. Dans ce sens, ce sont toutes les cases du niveau « dimensions observées » qui sont colorées en jaune.

L'évaluation d'impact, évoquée dans le dernier paragraphe de l'article 2 du Décret, renvoie à l'évaluation de type ex post, et les impacts peuvent être définis comme des résultats sur le long terme. Dans ce sens, ce sont les cases (moyens et longs termes) qui sont colorées en bleu.

c) Evolution de la démarche évaluative dans les textes de lois

Les directives données en matière d'évaluation par le Décret 2014 et l'AGW portant exécution de ce décret ont été recensées et schématisées aux points précédents. La présente section vise à retracer l'évolution de la démarche évaluative dans les décrets et arrêtés successifs. L'évaluation est en effet apparue progressivement dans les ODR. Cette évolution nous a été communiquée par la FRW.

Ainsi, dans le cadre du Décret 1991, l'évaluation n'était pas abordée. Il était demandé aux communes de dresser un rapport annuel sur l'état d'avancement de l'ODR. D'après la FRW, lorsqu'une nouvelle ODR est lancée par la commune, elle est également amenée à établir un bilan de son ODR précédente, mais la notion de « bilan » n'est pas reprise dans le Décret de 1991.

Plus tard, c'est dans le cadre des opérations pilotes de couplage PCDR/A21L qu'apparaît la demande de prévoir l'évaluation. La notion d'indicateurs de réalisations et de résultats à définir sur les fiches-projets, les impacts attendus de la stratégie et les indicateurs pour les mesurer semblent dater de cette époque.

Enfin, c'est par le biais de la révision du Décret en 2014 que sont apparus explicitement les éléments suivants : évaluation permanente, indicateurs de réalisations et de résultats des projets, évaluation du respect des principes directeurs du DD, évaluation de l'ODR précédente, évaluation des impacts et maîtrise de l'empreinte écologique (A21L) et modalités d'évaluation qualitative et quantitative des indicateurs prévue dans la stratégie.

L'appariation relativement récente de la volonté d'évaluer les ODR et les projets justifie le caractère prospectif de la présente étude. Il ne nous a d'ailleurs pas été possible d'identifier des communes étant sous la houlette du Décret révisé et qui auraient

1.3. Activité 3 : Observation de bilans d'ODR transmis par les communes

Les bilans d'ODR présentés par trois communes ont été observés. Il s'agit des communes de Gembloux, Brunehaut et Beloeil. Ces communes ont respectivement désigné leur auteur de programme (AP) en décembre 2015, avril 2015 et mars 2012, et suscitent l'approbation d'un nouveau PCDR. La date de désignation de l'AP jouant le rôle de point de référence pour savoir si les communes sont sous la houlette ou non du Décret révisé, seules les « bilans »⁹ des deux premières communes sont tenues de se référer aux nouvelles dispositions décrétales.

Les différents éléments repris ci-dessous ne sont pas tous repris au sein de chaque bilan. Il s'agit d'une compilation de ce qui a été observé au sein des trois bilans que l'administration nous a transmis :

- Rappel des objectifs du PCDR ;
- Tous les projets du PCDR sont considérés dans le bilan. Dans ce cas, les éléments suivants sont repris :
 - Nombre de projets réalisés, en précisant alors le nombre de projets subventionnés par le DR ;
 - Nombre de projets dont la mise en œuvre est en cours, en précisant alors le nombre de projets subventionnés par le DR ;
 - Pourcentage des projets réalisés par rapport aux projets annoncés dans le programme ;
 - Montant total des subventions perçues, y compris pour les projets non subventionnés par le DR ;
- Seuls les projets subventionnés par le DR sont considérés dans le bilan. Dans ce cas, les éléments suivants sont repris :
 - Nombre de projets subventionnés par le DR ;
 - Intitulés des projets et pour chacun d'eux l'année de la convention voire le village ;
 - Montant total des subventions perçues pour ces projets ;
- Descriptif succinct des résultats atteints aux termes de l'opération. Voici la liste exhaustive des exemples recueillis au sein des trois bilans consultés :
 - « *Bilan positif de la première opération, celle-ci ayant récemment permis d'amorcer la redynamisation de l'économie locale, d'améliorer la sécurité routière, de soutenir les associations locales* »
 - « *La participation citoyenne est devenue un outil de gestion communale. Au fil des années, la participation s'est transformée en intelligence collective et collaborative* »
 - « *La communication et la diffusion de l'information se sont bien améliorées, profitant des nouveaux moyens de communication permis par internet* »
 - « *En matière de biodiversité et de paysage, nombre de mesures ont pu être relayées dans le cadre du PCDN* »
 - « *En matière de jeunesse, outre les nombreux aménagements qui incluent une place pour ce public, le principal projet est la réalisation d'une salle polyvalente* »
 - « *En matière de patrimoine, le PCDR a permis d'étendre les terrains gérés par Natagora* ».

⁹ Le terme « bilan » est utilisé. Conformément à l'article 13 §1 du Décret DR 2014 (« *Le PCDR reprend, le cas échéant, une évaluation de l'ODR précédente* »), il serait toutefois plus exact de parler d'évaluation.

1.4. Activité 4 : Audit au sein de l'administration

Dans cette section, le terme « administration » correspond aux sept agents ayant participé aux deux focus group organisés. L'administration ainsi représentée est la direction du Développement rural de la DGO3-SPW. Le service central de cette Direction ainsi que trois de ses services extérieurs ont été représentés. Les entretiens s'étant déroulés sur base d'une logique de discussion ouverte, construite à partir de plusieurs questions soumises par la Cellule CAPRU, les résultats qui en découlent sont de nature qualitative. Dans ce sens, les propos recueillis n'ont pas toujours été confrontés à l'approbation de l'ensemble du groupe.

Pour certains des propos rapportés ici, des recommandations et/ou remarques ont parfois été formulées. Celles-ci découlent de l'expertise acquise par la cellule CAPRU par le biais de ses lectures et de ses échanges tenus avec quelques experts en matière d'évaluation des politiques publiques. Afin d'associer ces indications aux éléments évoqués par l'administration, un code de type **(chiffre)** est utilisé et renvoie au point « e » de cette section 1.4.

a) Les attentes au sein de l'administration : évaluation et contrôle

Dans le Décret relatif au DR, le terme « évaluation » apparaît à trois reprises : évaluation permanente (Art. 2 § 2), évaluation des impacts et maîtrise de l'empreinte écologique (Art. 2 § 2, dernier alinéa) et évaluation d'ODR (Art. 13 § 1). Nous avons interrogé l'administration à propos de leurs attentes vis-à-vis de ces indications, en posant comme hypothèses que celles-ci pouvaient soit s'additionner, dans le cas où l'évaluation permanente et l'évaluation d'impacts portent sur les projets, se servir, voire se confondre ; l'évaluation d'ODR visant alors à porter un regard sur ses impacts à partir d'observations continues.

Le service central de la Direction du Développement rural (DDR) a montré son intérêt à disposer d'indications relatives au processus de mise en œuvre de l'ODR par le biais de l'évaluation. Plus précisément, le service central de la DDR souhaiterait que les éléments suivants soient mis en exergue et partagés : difficultés rencontrées, facteurs d'échec, solutions apportées, bonnes pratiques et facteurs de réussite propres au processus de l'ODR **(1)**. Afin de jauger de la qualité du processus mené, les indicateurs suivants sont évoqués par la DDR : le nombre total de projets réalisés durant la période de l'opération **(2)** et la cote de popularité de l'ODR¹⁰ ; une ODR bien connue de sa population et ayant abouti sur un bon nombre de projets/actions témoignant alors d'un processus bien mené. Ces propositions consistent en des *indicateurs de résultats servant à évaluer la qualité du processus de mise en œuvre de l'ODR*. En termes de facteurs d'influence, l'administration souhaiterait pouvoir apprécier l'impact éventuel de la composition de la CLDR (selon qu'elle soit combinée ou pas à la CCATM notamment), de la dynamique de groupe de la CLDR¹¹ et des modes de communication utilisés par celles-ci.

Le service central de la DDR considère que l'évaluation des projets (telle qu'elle pourrait l'être pressentie à l'art. 13 § 4 du Décret) ; qu'elle porte sur leurs réalisations, leurs résultats et/ou leur processus de mise en œuvre, doit être mise au service des acteurs locaux. Dans ce sens, s'il est effectivement intéressant de connaître pour chaque type de projet quels sont les facteurs de réussite et d'échec, ces observations doivent avant tout être partagées entre les communes sans pour autant en remettre un rapport à l'administration **(3)**. Dans ce sens, l'administration estime qu'il est du ressort de la commune d'éventuellement choisir quels sont les projets pour lesquels elle va entreprendre une démarche évaluative **(4)**.

¹⁰ Indicateurs pressentis : part de la population sachant que la commune mène une ODR, part de la population ayant connaissance de projets menés dans le cadre de l'ODR.

¹¹ Les services extérieurs souhaiteraient avoir une meilleure connaissance des facteurs de réussite pour une CLDR dynamique.

Les services extérieurs de la DDR s'accordent avec le service central : d'une part, l'évaluation de l'ODR (que ce soit de son processus ou de ses résultats) devrait être destinée au service central de la DDR, et d'autre part, l'évaluation des projets devrait être mise au service des acteurs locaux dans une optique d'amélioration continue. Par ailleurs, les services extérieurs formulent une nouvelle attente ; celle de disposer d'un bilan détaillé de la comptabilité des projets subsidiés par le développement rural ainsi qu'une copie des conventions de location/d'usage des infrastructures subsidiées.

En 2003, S. Trosa désignait l'évaluation comme étant la production d'analyses aussi rigoureuses que possible sur les causes d'échec ou de réussite des politiques. Il la distinguait du contrôle de gestion qui va moins loin dans l'interprétation des résultats et s'attache davantage à la régularité des procédures de mise en œuvre. En se rattachant aux propos de S. Trosa, on peut conclure que les services extérieurs n'ont pas formulé d'attentes en matière d'évaluation, mais plutôt en termes de droit de regard et de contrôle sur la gestion des projets subsidiés par le développement rural. La maison de village étant un projet de développement rural récurrent, les services extérieurs estiment que des efforts accrus devraient tout d'abord être consentis pour ce type de projet.

L'administration n'entend pas sanctionner les communes par le biais de l'évaluation. Elle explique que l'évaluation doit avant tout être pressentie comme un exercice visant l'amélioration de la procédure et des projets qui en découlent. Dans ce sens, aucune formule de pénalisation n'est prévue, et ce quels que soient les résultats observés.

Enfin, bien que stipulé dans le Décret, l'exercice d'évaluation, tel que défini précédemment par les ouvrages consultés, n'est à ce jour pas rendu obligatoire par les bailleurs de fonds qui se satisfont des bilans succincts qui leur sont transmis. Dans ce sens, l'administration s'en remet actuellement à la simple motivation des acteurs locaux pour leur remettre les éléments ici identifiés en cours et en fin d'ODR **(5)**.

Enfin, bien que le Décret prévoit que l'A21 puisse être élaboré simultanément au PCDR et que ce dernier soit alors marqué d'efforts accrus en termes d'évaluation des impacts (art 2. §2), l'administration estime que dès lors qu'aucun texte de loi ne légifère l'agenda21, aucune mesure supplémentaire en matière d'évaluation ne devrait être imposée au PCDR-A21.

b) Satisfaction vis-à-vis des évaluations menées actuellement

Le service central de l'administration remarque qu'actuellement les bilans d'ODR qui lui sont transmis ne répondent pas à ses attentes. Il s'agit d'un rapport qui résume brièvement l'aboutissement de l'opération en précisant le nombre de projets aboutis et les subventions obtenues. Aucune appréciation critique, positive ou négative, n'est transmise via les bilans d'ODR (voir point 1.3).

A propos des rapports annuels, il semble que ce soit toujours le même canevas qui soit utilisé, quelle que soit la commune ; ses ressources mobilisables et son contexte. Des investigations supplémentaires pourraient probablement être faites selon les ressources disponibles et aboutir sur des indications nouvelles.

Pour rappel, le rapport annuel comporte quatre parties : un état d'avancement détaillant l'exécution des conventions, le rapport de la CLDR, le rapport fondé sur la comptabilité distincte et la programmation des projets à réaliser dans les trois ans ou dans la période prévue pour l'achèvement du PCDR. S'ils sont globalement satisfaits des rapports transmis, les services extérieurs déplorent toutefois la qualité de la troisième partie de ces rapports annuels.

c) Les difficultés soulignées par l'administration

L'administration estime que le système de financement des PCDR et de leur évaluation n'est pas propice à la consolidation de leurs attentes en matière d'évaluation. En restant dépendantes de l'accord de subventionnement pour financer certains projets, des communes plus dynamiques peuvent parfois se sentir freinées dans leur processus de développement, ce qui impacte la légitimité de l'évaluation demandée. Ce cas de figure apparaît notamment pour des communes qui introduisent plusieurs demandes de soutien et pour lesquelles des refus sont parfois décidés afin de garantir des attributions équitables entre les différentes communes engagées dans une ODR. La proposition de prévoir un budget annuel qui serait divisé équitablement entre les communes a été proposée, à l'instar du système de financement des PCS (6).

D'autres éléments rendant difficile l'évaluation des projets sont également abordés. Il s'agit de la gestion des infrastructures subsidiées par des organisations externes à la commune et l'esprit de clocher présent au sein de certaines CLDR.

- ➔ Les projets subventionnés par le développement rural étant principalement des projets de type infrastructures, ceux-ci requièrent l'organisation d'une gestion d'occupation. Par ailleurs, la plupart des communes rurales étant restreintes en matière de ressources humaines, elles acceptent parfois de céder la gestion de ces infrastructures à des organisations externes. On voit en effet des logements tremplins qui rentrent sous la houlette d'une SLSP ou du CPAS et des maisons de village gérées par des associations locales. Le regard porté sur le mode d'occupation et la comptabilité de ces infrastructures devient plus complexe, dès lors que la commune n'a plus le contrôle complet sur celles-ci.
- ➔ L'administration craint que l'esprit de clocher, parfois fort présent au sein de certaines CLDR, provoque des conflits entre les représentants de différents villages, défendant chacun son « propre » projet. Dans ce sens, si l'administration estime qu'une évaluation par projet serait profitable pour ces porteurs, partenaires et bénéficiaires, moyennant leurs propres volonté et besoins d'évaluer, elle ne préconise pas qu'une évaluation de tous les projets du PCDR soit menée par un même comité d'évaluation dans l'optique d'en remettre un rapport à l'administration.

Enfin, l'administration s'interroge quant à l'intérêt d'évaluer des projets en termes de résultats lorsque leur finalité n'est pas d'atteindre un certain seuil de qualité et/ou de performance. La difficulté, mais aussi la question de la nécessité de définir des indicateurs mesurables pour évaluer l'amélioration des conditions de vie des habitants dans le sens attendu par la politique de développement rural sont fortement ressenties au cours des entretiens (7). L'administration estime que des indicateurs de type « taux d'occupation » ne devraient pas être utilisés systématiquement comme critère de qualité : dans des communes excentrées et/ou faiblement peuplées, il n'est pas surprenant d'avoir un taux d'occupation faible (8).

Si l'évaluation des politiques peut être utilisée à des fins d'amélioration continue, les services extérieurs qui sont en contact régulier avec les mandataires et les agents communaux, remarquent qu'elle est davantage ressentie comme un contrôle potentiellement pénalisant (ce qui a été confirmé via l'activité 4).

d) L'implication de l'administration dans l'évaluation

Les acteurs actuellement investis dans l'élaboration des rapports annuels et du bilan en fin d'ODR sont : l'agent communal responsable du PCDR, l'auteur de programme et l'organisme accompagnateur lorsque la commune est accompagnée. Si certains des projets du PCDR, pour lesquels la DDR n'intervient pas dans le financement, doivent être évalués moyennant des recommandations données par d'autres pouvoirs subsidiaires, les agents rencontrés de la DDR n'en ont pas connaissance.

Au cours des focus group organisés avec les services de la DDR, l'implication de l'administration dans le processus d'évaluation n'a pas été abordée d'emblée. On a toutefois pu noter que les services extérieurs s'interrogent quant au rôle qu'ils peuvent et doivent jouer en matière d'évaluation. Les agents rencontrés expliquent que sans diminution de leur charge de travail actuel, ils ne voient pas comment ils pourraient s'impliquer dans le processus évaluatif des ODR et/ou de leurs projets. Les agents des services extérieurs expliquent qu'ils veillent actuellement à ce que les fiches-projets soient remplies conformément au canevas transmis aux communes par la DDR, sans pour autant examiner la pertinence et l'usage ultérieur des indicateurs de réalisations et de résultats devant être présentés au point 9 de ce canevas.

Afin d'optimiser l'usage des ressources disponibles au sein des services extérieurs de la DDR, certains de ses agents proposent de se soustraire de la phase d'élaboration du PCDR (figure 4) et ainsi intervenir davantage lors de la phase d'exécution du PCDR ; que ce soit en termes de suivi, de contrôle ou d'évaluation. Cette proposition se justifie selon eux dans les cas où la commune est accompagnée par un organisme accompagnateur. En outre, un intérêt pour diminuer leur participation lors de l'élaboration du PCDR, au profit de l'évaluation et du suivi des projets soutenus par le DR a été entendu.

Les services extérieurs estiment que les organismes accompagnateurs sont des intervenants privilégiés pour accompagner les communes aussi bien dans la phase d'élaboration de leur PCDR que dans le processus de planification de l'évaluation qui doivent se faire simultanément. Au-delà de la planification de l'évaluation, les services extérieurs pensent que les accompagnateurs devraient encore s'impliquer dans l'évaluation des ODR et des projets.

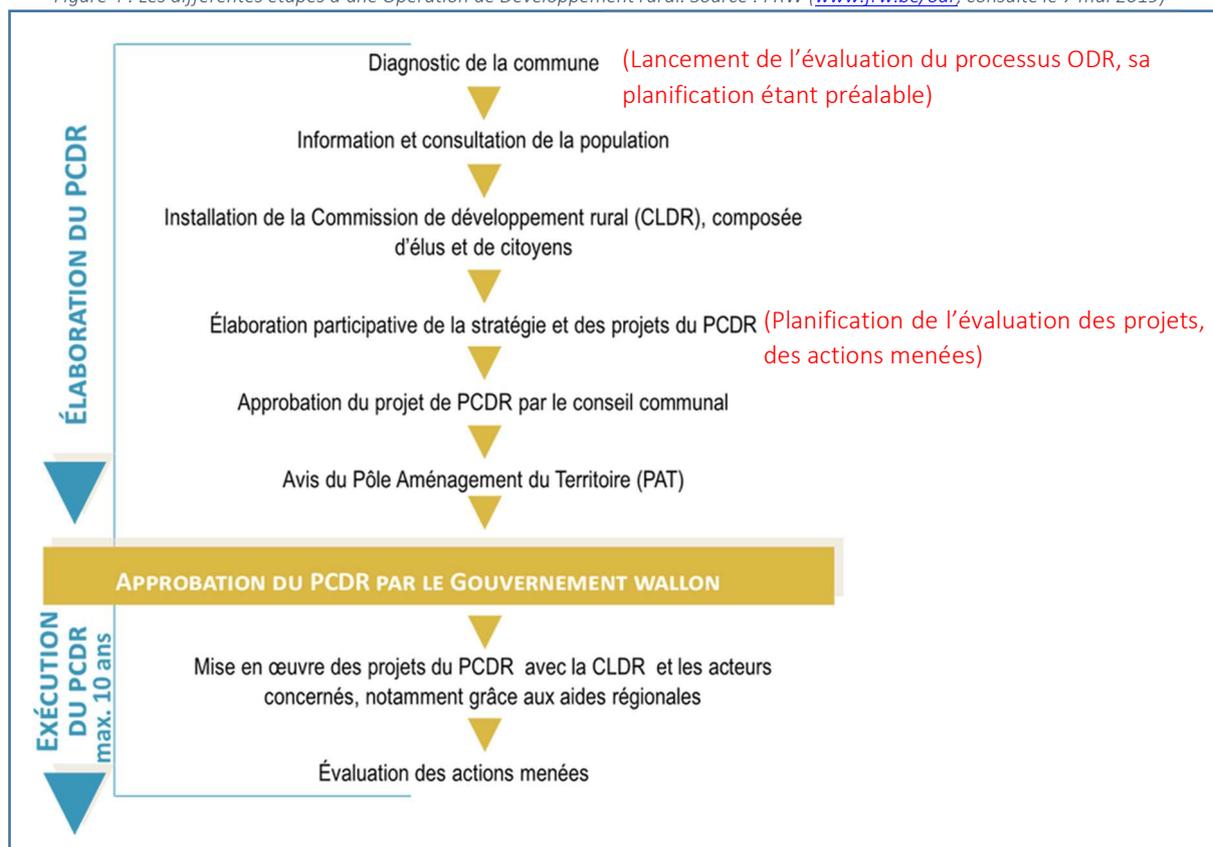
Afin de les soutenir dans leur exercice de suivi et de contrôle, les services extérieurs s'interrogent quant aux possibilités de mobiliser le Département de la Police et des Contrôles de la DGO3 (DPC).

e) Le point de vue de la Cellule CAPRuralité

(1) La figure 4 reprend les différentes étapes d'une ODR. Evaluer le processus de mise en œuvre de l'ODR revient à évaluer ses différentes étapes, depuis l'élaboration du diagnostic jusqu'à l'évaluation des actions menées, en passant par la consultation de la population, la constitution de la CLDR, l'organisation des groupes de travail, la participation des CLDR, les avis remis par le PAT, la mise en œuvre des projets, etc.

Evaluer les projets, ce qui serait laissé à l'appréciation des acteurs locaux, compte tenu des propos recueillis auprès de l'administration, nécessiterait d'élaborer leur plan d'évaluation au moment de leur élaboration, soit à l'étape 4 de la figure 4.

Figure 4 : Les différentes étapes d'une Opération de Développement rural. Source : FRW (www.frw.be/odr, consulté le 7 mai 2019)



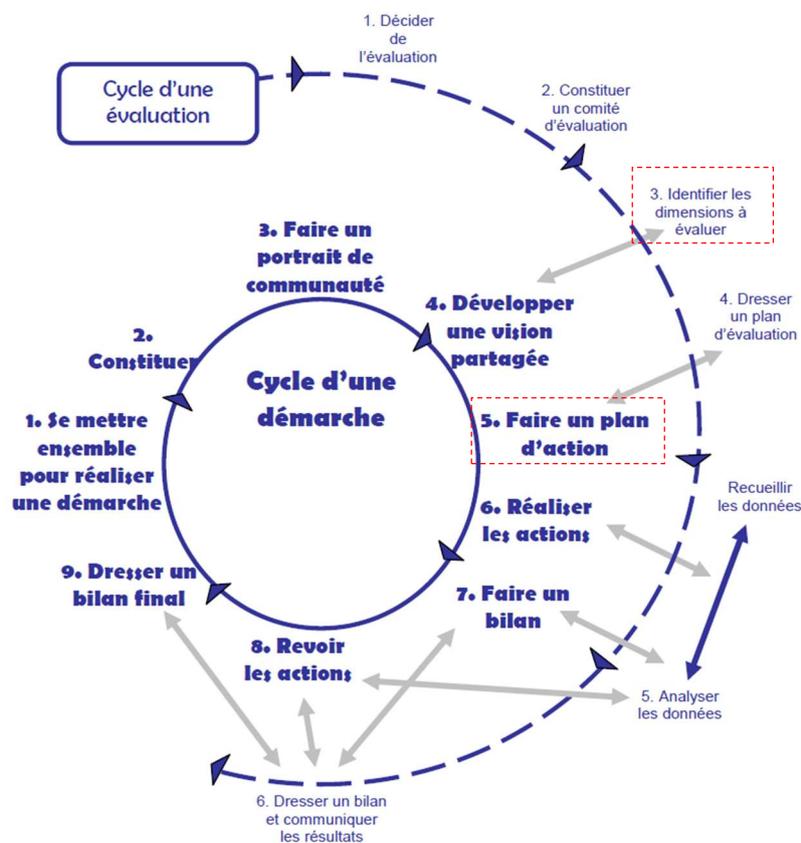
L'évaluation du processus d'exécution est une évaluation qui peut soit se mener en cours d'action (en cours de processus), soit a posteriori. Dans le premier cas, elle vise à fournir des repères pour mieux ajuster les actions en cours. Ce type d'évaluation est appelé évaluation formative car elle s'intéresse aux efforts déployés par les acteurs pour atteindre les publics et résultats visés.¹² Souvent, il s'agit de suivre régulièrement (de manière permanente) des indicateurs pour observer des écarts entre ce qui est théoriquement prévu et ce qui est réellement réalisé.

¹² L'évaluation de processus est à opposer à l'évaluation menée en fin d'action et qui s'intéresse, elle, aux résultats et à l'impact de l'action après sa mise en œuvre. Ce type d'évaluation est appelée évaluation sommative et s'attache aux effets produits par l'action.

Ainsi, l'évaluation du processus d'exécution de l'ODR en cours d'action permettrait de piloter les actions menées au cours des différentes étapes de l'ODR. Elle pourrait répondre aux questions suivantes : les ressources sont-elles mobilisées comme prévu ? Les activités se réalisent-elles comme prévu ? Les groupes cibles sont-ils atteints ? et si non, pourquoi ?

Dans le cas d'une évaluation mener en cours d'action, l'évaluation du processus d'exécution de l'ODR doit être prévue dès sa première étape. Dans ce sens, elle devrait se planifier avant le diagnostic de la commune (Figure 4), le diagnostic étant la première action réalisée de l'ODR. La figure 5 présente les liens entre le cycle d'une démarche (dans notre cas, il s'agit de l'ODR) et le cycle d'évaluation en cours d'action de cette démarche.

Figure 5 : Liens entre le cycle d'une démarche et le cycle d'évaluation en cours d'action (P. Simard, 2009).



La Cellule pense que l'organisation de l'évaluation du processus d'exécution de l'ODR peut être orchestrée de différentes manières. Les dimensions à évaluer et le plan d'évaluation du processus des ODR pourraient être définis par l'administration, en concertation avec le Cabinet du Ministre et avec l'appui d'experts en matière d'évaluation (IWEPS par exemple), à l'instar du processus développé par la DiCS. Dans ce cas de figure, des questions évaluatives auxquelles correspondent des indicateurs d'évaluation seraient transmis à l'ensemble des communes en ODR. Les communes devraient alors s'organiser pour répondre aux injonctions données par l'Administration et le Cabinet. Une autre option serait que l'évaluation du processus d'exécution de l'ODR soit orchestrée par les communes elles-mêmes. Cette deuxième option risquerait toutefois de ne pas pouvoir cumuler les résultats en vue d'aboutir à une vision plus large, à l'échelle régionale, à moins qu'une grille commune de questions évaluatives et d'indicateurs soit utilisée par les communes. Un outil de suivi, tel qu'un tableau de bord,

devrait être utilisé afin de prendre note des observations régulièrement menées et les responsables devraient être désignés en amont du processus pour collecter, puis analyser ces observations.

(2) L'indication suivante pourrait encore être retrouvée dans les rapports : distribution des projets réalisés selon les lots (nombre de projets réalisés par lot / nombre total de projets réalisés). Bien qu'elle permette de dresser un bilan provisoire du budget à prévoir pour financer les projets du PCDR durant sa première phase de mise en œuvre, la priorisation des projets est une phase chronophage et coûteuse (élaboration des fiches projets) pour les communes. Certaines communes estiment qu'elles ne mettent pas plus de projets de lot 0 et 1 en place que des projets des lots 2 et 3. Une indication à ce sujet, compte tenu des ressources mobilisées, semble intéressante. Comprendre les raisons justifiant les changements de priorité de concrétisations des projets serait probablement instructif.

La dynamique de la CLDR pourrait être observée afin de l'apprécier en tant que facteur de réussite des ODR. Le cas échéant, il serait intéressant de mettre en exergue les facteurs porteurs de dynamisme au sein des CLDR.

(3) Dans l'hypothèse que l'évaluation des projets soit laissée à l'appréciation des acteurs locaux, sans qu'aucun rapport ne doive obligatoirement être transmis aux bailleurs de fonds, la création d'une communauté de partages entre communes en ODR, qui seraient par contre tenues de partager les résultats de l'évaluation des projet(s) de leur choix auprès d'autres communes au cours d'un échange organisé (et dont la fréquence serait à définir) pourrait baliser la procédure à suivre.

Demander aux communes d'échanger sur leurs bonnes pratiques avec d'autres communes pourrait faire partie des missions demandées aux communes dans le cadre de leur ODR. Cette voie de communication consisterait en une valorisation des évaluations menées.

Le partage de bonnes pratiques et de mises en garde pourrait s'opérer aux travers de journées d'échange portant sur une ou plusieurs thématiques en lien avec les étapes de l'ODR ou des projets en particulier. Cette organisation pourrait s'inspirer du fonctionnement des GALs qui partagent leurs résultats d'évaluation et/ou profiter des moments de rencontres organisés par la FRW dans le cadre de ses « Rencontres de la Ruralité ».

(4) Une évaluation faite par les acteurs eux-mêmes est valide quand elle croise la perception (subjective) de différents groupes (ERSP, 2008). L'idée de laisser les acteurs locaux porteurs de leur propre évaluation n'a donc de sens que si elle est menée de manière participative.

(5) Dès lors qu'il n'est pas envisagé que des moyens supplémentaires soient alloués aux communes pour mener l'évaluation des ODR, l'une ou les propositions suivantes pourraient être appliquées afin d'encourager les communes dans cette tâche :

- Faciliter au maximum la méthode à adopter. Exemple d'un outil à développer : usage d'une grille de questions évaluatives à sélectionner, au niveau régional et/ou local, selon les besoins identifiés. La méthode de collecte de données serait préétablie pour chaque question ;
- Redéfinir les missions des acteurs déjà investis dans l'élaboration et la mise en œuvre des ODR : intervention de l'auteur de programme et/ou de l'accompagnateur et/ou des services extérieurs de la DDR ;
- Promouvoir les qualités de l'évaluation en tant qu'outil d'amélioration continue et repousser les réticences liées à son image d'outil de contrôle.

(6) Le PCS est principalement financé par le Ministre des Pouvoirs locaux qui octroie aux communes une subvention calculée en fonction de leur catégorie démographique et du niveau de cohésion sociale mesuré par l'indicateur synthétique d'accès aux droits fondamentaux (ISADF). L'ISADF permet d'objectiver l'octroi des subsides régionaux aux communes pour la mise en œuvre de leur plan d'actions, en renforçant le soutien à celles pour lesquelles un plus grand besoin a été identifié.

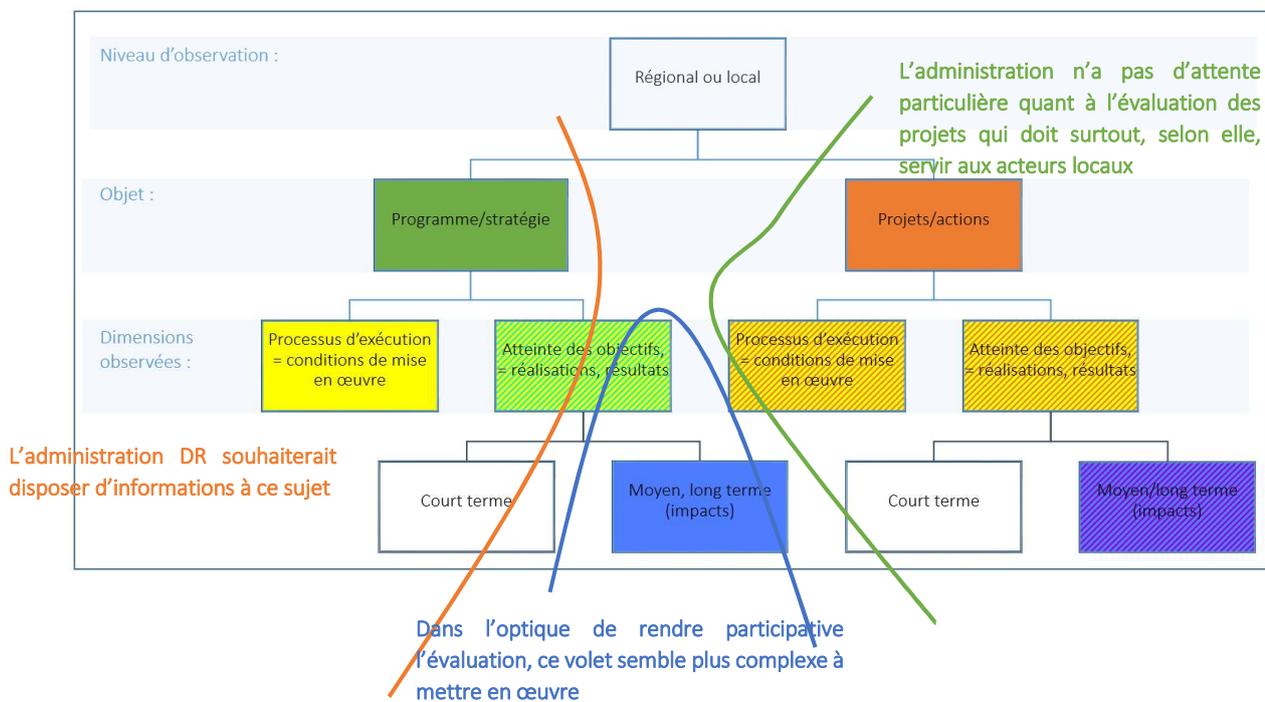
(7) Le danger de l'évaluation systématique consiste à ne raisonner plus qu'en fonction des objectifs et des résultats de l'action. A mettre trop de finesse et de rigueur dans les attendus, en terme d'indicateurs mesurables, on risquerait de finir par biaiser l'expérience et ne sélectionner que des communes candidates susceptibles de valoriser efficacement le soutien engagé. Attention à ce que le principe de solidarité ne soit pas davantage érodé par l'évaluation systématique.

(8) L'occupation des infrastructures pourrait être rapportée au nombre d'habitants (maison de village), d'entrepreneurs de la commune (atelier rural), de jeunes de moins de 35 ans (logements tremplins), pour une meilleure interprétation de l'usage des infrastructures.

f) Schéma récapitulatif

Nous avons représenté le point de vue de l'administration sur le schéma qui a été construit en amont de la réflexion sur base de l'analyse documentaire (activités 1 et 2).

Figure 6 : Représentation du point de vue de l'administration sur le schéma établi en amont de la réflexion (par le biais des activités 1 et 2).



1.5. Activité 5 : Audit au sein d'un échantillon de communes

Quatre communes ont été observées. L'objectif des rencontres était de mieux comprendre comment l'évaluation des PCDR est actuellement considérée, comprise et prévue au sein des communes. Dans l'optique d'alimenter la réflexion sur l'évaluation participative des ODR, l'échange visait également à collationner l'expérience et l'usage éventuel de la participation dans l'évaluation. Afin d'objectiver davantage les propos ici recueillis, il aurait été intéressant de cibler des communes étant sous la houlette du Décret révisé. N'ayant pu les identifier aisément, nous avons décidé de cibler des communes ayant un A21L, un éventuel couplage du PCDR à l'A21 laissant poser l'hypothèse que nous pourrions échanger avec des agents davantage sensibilisés à l'évaluation.

Il était demandé lors de notre prise de contact auprès des communes de nous orienter vers la personne en charge du PCDR au sein de la commune, y compris de son évaluation. Ainsi, les acteurs communaux qui nous ont été renseignés et rencontrés n'occupent pas toujours les mêmes fonctions, et plusieurs personnes étaient bien souvent présentes lors de l'entretien. Nous avons rencontré deux bourgmestres, trois employés au service d'urbanisme, un conseiller en environnement, deux employés communaux polyvalents et deux agents du GREOVA. Compte tenu du faible effectif auditionné et du caractère ouvert des échanges tenus, il n'est pas possible de donner d'estimation quantitative sur les divers aspects traités. La diversité d'acteurs rencontrés a toutefois permis de collecter une pluralité de points de vue. Par ailleurs, il ne s'agissait pas de mener une étude approfondie auprès des communes mais plutôt d'apporter un regard supplémentaire à la réflexion plus large ici menée.

a) La considération de l'évaluation

Nous avons tout d'abord tenté d'identifier la manière dont l'évaluation, dans sa forme la plus globale, était *considérée* par les acteurs rencontrés lorsqu'il s'agit d'évaluer les ODR. Concrètement, la plupart des personnes interrogées ne sont pas favorables à l'évaluation de la politique de développement rural. Les acteurs s'interrogent quant à sa plus-value, compte tenu du fait que les projets mis en œuvre dans le cadre d'un PCDR le sont moyennant l'élaboration d'un diagnostic partagé qui met en évidence et valide les besoins du territoire et les attentes de la population. Pour ceux-ci, la justification des projets en amont de leur élaboration, qui se fait par le biais d'un processus participatif de longue durée, justifie donc le caractère superflu qu'ils attribuent à l'évaluation. Par ailleurs, bien que la période entre l'identification des besoins et la mise en œuvre des actions pour y répondre soit souvent longue, ceux-ci estiment que la mobilisation et les échanges continuels entre les différentes parties prenantes durant cette période permettent de confirmer la réalité des besoins. Un élément supplémentaire s'ajoute à la position ici défendue : enquêtes publiques, études d'incidences ou plus largement les travaux d'enquête et d'expertise souvent menés en amont de la mise en œuvre des projets, renforcent selon eux la pertinence des projets.

Compte tenu de ces premiers éléments, on constate que l'évaluation est encore très souvent réduite à un instrument de contrôle. Certains acteurs utilisent d'ailleurs précisément ces termes pour définir l'évaluation. Ils ajoutent que dès lors que les projets sont soutenus en milieu rural, ils ne peuvent atteindre une performance et une efficacité telles que celles atteintes dans des zones plus densément peuplées. Dans ce sens, ils craignent que l'évaluation mette à mal le principe de solidarité **(1)**. L'évaluation, étant pressentie comme un jugement sur la qualité des missions accomplies par les pouvoirs locaux, certains acteurs expliquent encore, peut-être pour se déculpabiliser d'un hypothétique échec, que les résultats engendrés par les projets soutenus dépendent fortement des associations gestionnaires et plus largement de la population impliquée.

Les avis divergent toutefois et certains acteurs considèrent l'évaluation comme une opportunité d'analyse débouchant sur une aide à la prise de décision et un outil de gestion. Pour autant, ceux-ci pensent qu'il est préférable de ne pas mener l'évaluation par projet afin d'éviter les conflits émergeant des esprits de clocher ; chacun risquant de vouloir alors défendre le projet qui lui tient à cœur **(2)**.

Des interrogations par rapport à la méthode à adopter pour évaluer plusieurs des projets soutenus par le développement rural ont également été entendues. Les acteurs concernés s'interrogent sur la manière d'évaluer un projet lorsque sa finalité est d'améliorer le cadre de vie de la population (aménagement et créations d'espaces publics) ou de proposer des espaces de rencontres et de convivialité. Comment évaluer les impacts d'un projet en termes de convivialité générée est une question qui a été posée (3).

Les moyens (personne disponible pour une évaluation en interne, budget pour une évaluation et/ou un appui externe) pouvant être alloués à l'évaluation étant très limités au sein de certaines communes, certains estiment que les projets qui fonctionnent bien ne doivent pas être évalués (4).

Enfin, plutôt que de demander aux communes d'évaluer leur ODR, un intervenant conseille que soient tout d'abord évalués la politique de développement rural et son Décret à une échelle régionale. L'objectif de cette évaluation proposée serait alors de mettre en exergue les points forts et les faiblesses de la politique et des projets qu'elle subsidie et d'identifier pour chacun des projets phares du développement rural (maison de village, logement tremplin/intergénérationnel, atelier rural, maison rurale, etc.) l'adéquation entre la réponse que ces outils apportent et les besoins initialement identifiés par les communes et validés par la Région (5).

b) La compréhension et l'application des directives décrétales

Ensuite, nous avons interrogé les participants sur la *compréhension* qu'ils ont des indications données par le Décret en matière d'évaluation ; en distinguant notamment l'évaluation permanente de l'évaluation d'ODR. Les points suivants reprennent les diverses interprétations collectées lors de nos rencontres. Chacun des éléments pointés ne correspond pas nécessairement à une opinion partagée à l'unanimité au sein de l'échantillon, bien qu'elle pourrait l'être. En effet, les échanges se sont construits au travers de questions ouvertes et chaque élément évoqué n'a pas été débattu avec l'ensemble des intervenants entendus. Pour plus de transparence, l'occurrence des éléments pointés est reprise entre parenthèses.

En ce qui concerne l'évaluation permanente, celle-ci est intuitivement associée aux réunions de la CLDR et aux rapports annuels transmis à la DDR, au Cabinet du Ministre ayant la Ruralité dans ses attributions et au PAT :

- Le bilan des projets (à l'étude, en cours, réalisés, abandonnés) est présenté par le Président de la CLDR à chaque réunion avec la CLDR. Cette restitution est considérée comme une évaluation (n=1) ;
- Les rapports annuels consistent à dresser un état d'avancement des projets réalisés, en cours, à l'étude ainsi que de faire état de la participation au travers du rapport de la CLDR fourni par l'organisme accompagnateur (n=2), les projets abandonnés et les raisons de l'abandon sont également repris (n=2). Il s'agit de faire état de l'ensemble des projets du PCDR, qu'ils soient ou non subventionnés par le développement rural.
- Les travaux et réflexions menées au sein des groupes de travail à propos de l'élaboration et de la mise en œuvre des projets sont également considérés comme de l'évaluation (n=1).

Les rapports annuels devant être transmis à l'Administration, au Cabinet et au PAT sont évoqués régulièrement mais la notion « d'évaluation permanente », qui pourrait faire l'objet d'une réflexion et d'observations continues alimentant les rapports annuels et/ou le bilan en fin d'ODR n'est pas évoquée par les participants lors des entretiens.

Par rapport à l'évaluation de l'ODR précédente, voici ce qui est compris par les acteurs rencontrés :

- Seuls les projets faisant l'objet d'une convention de développement rural doivent être évalués en fin d'ODR (n=2) **(6)** ;
- C'est l'organisme accompagnateur qui se charge de dresser le bilan de l'ODR précédente (n=1) **(7)** ;
- L'évaluation de l'ODR en cours est obligatoire seulement si la commune souhaite lancer une nouvelle opération après celle-ci (n=1) ;
- L'évaluation est considérée comme un processus qui doit débiter une fois les projets mis en œuvre. Indirectement, on comprend que l'évaluation du processus de mise en œuvre des projets ou de l'élaboration de la stratégie ne sont pas envisagés (n=1).

Au fil des entretiens, les acteurs rencontrés s'accordent pour dire qu'actuellement, l'évaluation des ODR correspond à un récapitulatif des projets mis en œuvre durant la période de validité du PCDR.

c) Le mode opératoire adopté

A propos de la *préparation de l'évaluation (de l'ODR et/ou des projets)*, il ne semble pas qu'elle ait été planifiée au moment de la conception de la stratégie ou de ses projets (n=3). Notez que comme déjà indiqué précédemment, les communes ont désigné leur auteur de programme avant 2014, ce qui signifie qu'elles n'étaient pas sous la houlette du Décret révisé au moment où elles ont lancé leur opération. Une commune explique que le PCDR étant encore dans sa première période triennale de validité, aucun projet faisant l'objet d'une convention DR n'a déjà abouti et par conséquent, l'évaluation est une étape à laquelle il n'y a pas encore eu lieu de penser. Lorsque la question suivante est posée : « *comment et par qui les questions évaluatives sont ou vont être définies ; pour l'évaluation des projets ou celles de l'ODR* », les acteurs interrogés expliquent que ces questions ne se sont pas encore posées. Ainsi, des logements moyens à double mixité ont été évoqués pour exemple : « *Nous avons souhaité mettre en place ce projet mais nous ne nous sommes pas posés la question de savoir ce que nous voulions avoir comme informations sur les logements une fois occupés, nous n'avons pas discuté sur des critères que nous souhaitions observer pour évaluer le projet*¹³ ».

La *mise en œuvre de l'évaluation* a également été abordée au cours des entretiens. Si l'évaluation n'est pas planifiée par le biais d'un plan d'évaluation, il va de soi que les intervenants ne savent pas donner d'indication approximative quant aux ressources allouées à l'évaluation, que ce soit en termes de temps ou de budget. Par ailleurs, conformément à la manière dont sont perçues l'évaluation permanente et l'évaluation en fin d'ODR, aucune collecte de données, quantitatives ou qualitatives, que ce soit par le biais d'observations régulières, de sondages, d'une application mise en ligne ou de toute autre méthode, ne semblent être menées sur les projets une fois mis en place (n=3) **(8)**.

Les indicateurs de réalisations et de résultats repris dans les fiches projet ne semblent a priori pas être utilisés dans le cadre d'un suivi permanent qui pourrait profiter à une évaluation. Un membre rencontré d'une CLDR explique que la CLDR est souvent très focalisée sur la réalisation des projets et moins sur leur usage, une fois mis en œuvre. Cet intervenant propose de se baser sur la justification du projet, toujours reprise sur la fiche-projet activée (point 2 du canevas transmis par l'administration) pour orienter les évaluations futures. Le projet y est justifié par rapport aux besoins identifiés dans le diagnostic partagé et aux besoins spécifiques de la population concernée. Les effets directs et multiplicateurs attendus, ainsi que l'interaction avec d'autres projets du PCDR y

¹³ Les critères suivants ont été évoqués : lieu de travail des locataires (question évaluative : *est ce que les logements profitent à l'occupation d'emplois locaux ?*), composition des familles locataires et usage des services locaux (question évaluative : *est ce que les logements permettent d'accueillir des enfants qui vont à l'école du village ?*).

sont également décrits. Toujours selon cet intervenant, cette zone des fiches-projet est un outil existant qui est actuellement sous-utilisé et qui pourrait s'avérer être une bonne base pour mener l'évaluation.

Trois communes ont un Agenda 21 local (A21L) au sein de l'échantillon. A celles-ci, nous leur avons demandé quelles étaient les différences induites par le *couplage du PCDR à un A21L* en matière d'évaluation. Pour l'une d'entre elles, l'A21L n'est pas couplé au PCDR et le conseiller en environnement d'une autre commune explique ne pas avoir élaboré d'A21L à ce jour. Le couplage de l'A21 au PCDR de la seule des communes échantillonnées n'a pas eu d'impacts quant à la manière de concevoir l'évaluation du PCDR-A21. Pour les répondants, il s'agit de remettre un rapport faisant état de l'avancement de l'agenda à un agent administratif différent.

d) Le point de vue de la Cellule CAPRuralié

(1) On constate ici que les intervenants associent d'emblée l'évaluation des ODR à l'évaluation de résultats de ses projets, ce qui contribue à associer l'évaluation à un outil de contrôle. Pourtant, dès lors que l'évaluation ne porte pas sur les résultats des projets évalués individuellement, mais plutôt sur l'opération dans sa globalité, que ce soit sur sa procédure, sa cohérence avec les autres politiques menées par la commune, ou sur d'autres de ses aspects (transcommunalité, participation, communication, etc.), ces réticences pourraient être levées.

(2) A nouveau, on observe l'association implicite de l'évaluation à celle des projets. Dans le cas où c'est une évaluation par projet qui intéresse les acteurs locaux, il pourrait être envisagé qu'autant de comités d'évaluation soient constitués que de projets évalués, selon les affinités de chacun envers les divers projets portés.

(3) Les effets d'une démarche ou d'un projet mettent parfois du temps à se manifester, ils sont parfois difficiles à repérer ou restent intangibles. Selon Y. Wolmark (2001), la qualité d'un service peut se définir comme l'aptitude de ce service à satisfaire les besoins explicites ou implicites de ses utilisateurs, et la satisfaction et le besoin sont exprimés par le biais d'un audit ou d'une auto-évaluation. Il ajoute que la satisfaction des utilisateurs n'est pas la seule aune selon laquelle on apprécie la qualité. C'est aussi la conformité des services et le bon fonctionnement des processus internes qui doivent être appréciés. Cette appréciation peut se faire à partir d'un référentiel, lui-même défini à partir de normes réglementaires (définies par des textes de lois, décrets, circulaires), considérées comme ce qui est souhaitable, mais aussi ce qui constitue la modalité ou la valeur la plus fréquemment observée.

(4) Ce qui sous-entend que l'évaluation devrait être préférentiellement menée sur des projets qui ne fonctionnent pas. L'évaluation de projets réussis peut pourtant mettre la lumière sur des bonnes pratiques à partager. A nouveau cette remarque signifie que l'évaluation devrait porter sur les projets et leurs dysfonctionnements. L'obligation de reprendre pour chaque fiche-projet des indicateurs de réalisations et de résultats contribue très probablement à cette interprétation toute intuitive.

(5) Plusieurs méthodes pourraient être suivies pour mener une telle évaluation. Pour exemples : collecte de données au sein d'un échantillon représentatif de communes et évaluation menée par un évaluateur externe ou contribution de l'ensemble des communes en ODR pour une collecte de données moyennant une grille d'évaluation commune et définie par la Région. La Cellule CAPRuralité a mentionné les évaluations menées par le passé sur les ateliers ruraux (2007-2008), les maisons de village (2011-2012) et les logements moyens (2014-2015). Des évaluations de ce type devraient être faites de manière plus systématique et plus structurée selon l'intervenant auditionné.

(6) Selon la FRW, ce ne sont pas seulement les projets faisant l'objet d'une convention de DR qui doivent être évalués en fin d'ODR, mais bien l'ensemble des projets du PCDR.

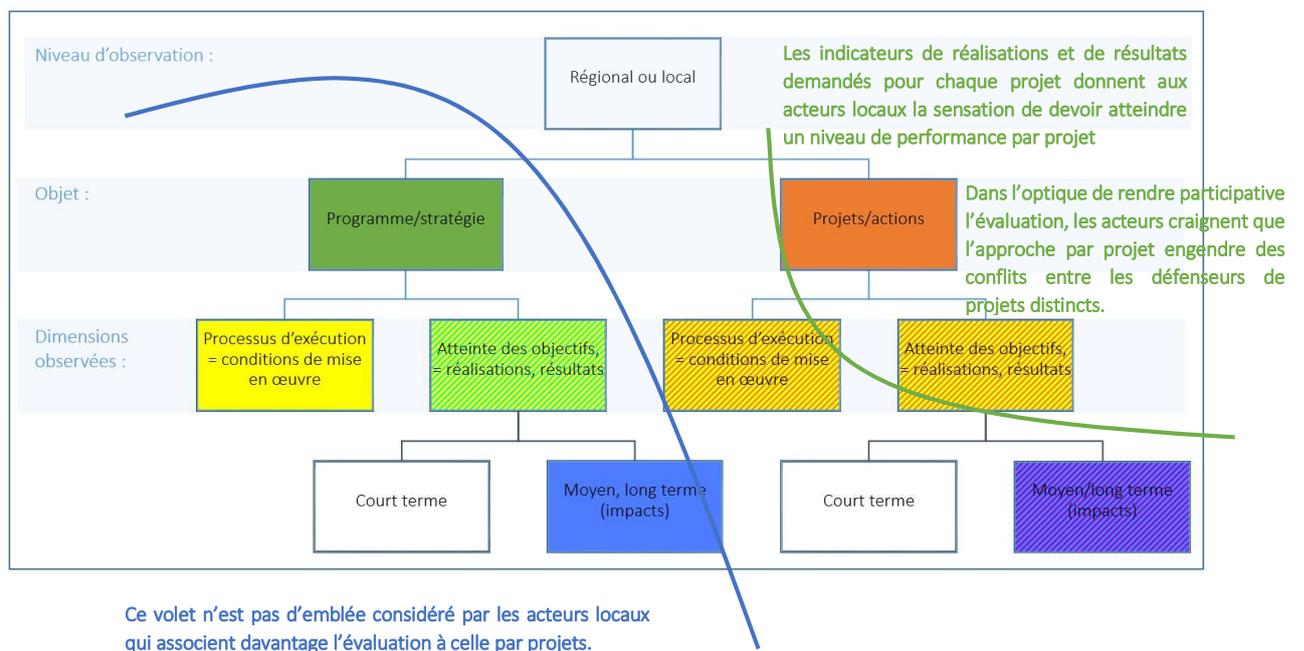
(7) A la restitution de ces propos recueillis auprès de notre équipe de pilotage, la FRW a précisé que le bilan de l'ODR est dressé par la CLDR sur base d'une méthode qu'elle lui propose.

(8) Selon les besoins de chaque initiative d'évaluation, plusieurs outils et techniques de collecte de données existent et peuvent être combinés. Le type d'outils utilisé découle de la méthode de collecte choisie, selon qu'elle soit quantitative ou qualitative. Les instruments les plus courants sont le questionnaire, le test, la grille d'entrevue, la grille d'observation et le journal de bord (C. Vanier, 1998), qui peuvent encore être utilisés de manière individuelle ou collective. D'autres outils peuvent encore être utilisés : la ligne de temps¹⁴, les PV de réunions¹⁵, la mise en ligne d'une application, le photo-langage¹⁶, le vote coloré¹⁷, le vote secret¹⁸, la collecte documentaire, etc.

e) Schéma récapitulatif

Nous avons représenté le point de vue des agents locaux sur le schéma qui a été construit en amont de la réflexion sur base de l'analyse documentaire (activités 1 et 2).

Figure 7 : Représentation du point de vue des acteurs locaux sur le schéma établi en amont de la réflexion (par le biais des activités 1 et 2).



¹⁴ Accrochée sur un mur avec des repères par semaine ou par mois, les observations sont consignées sur la ligne tout au cours du processus. Afin de distinguer les informations relatives à chacune des dimensions observées, des couleurs différentes peuvent être utilisées.

¹⁵ Le PV des rencontres du comité d'évaluation peut aussi être utilisé pour consigner des informations sur les dimensions à évaluer. Il faut alors mettre systématiquement à l'ordre du jour une discussion relative à l'évaluation.

¹⁶ Vise à faire s'exprimer les citoyens sur la base de photos témoignant des objets possibles de questionnement (résultats et effets). Cette technique s'avère intéressante pour certains publics peu habitués à l'expression orale d'une part, et n'ayant pas une connaissance approfondie de l'objet évalué d'autre (M. Le Pennec, 2015).

¹⁷ Les participants sont invités à se prononcer sur un ensemble de questions. Les réponses sont transcrites afin d'obtenir une matrice colorée des opinions de chacun des acteurs aidant à visualiser les questions qui font consensus et les zones de désaccord.

¹⁸ Le vote secret évite l'influence mutuelle des participants dans les résultats de l'exercice. Chaque participant a un poids égal.

1.6. Activité 6 : Echanges auprès d'experts en évaluation des politiques publiques

Cette section synthétise les propos recueillis lors des échanges individuels tenus auprès de l'IWEPS, de l'APES-ULiège, du Gap-WB, de la DICS, et d'un agent de BELSPO candidat au certificat interuniversitaire de l'évaluation des politiques publiques (CIU-EPP), et dont le travail de fin de formation vise à développer un protocole d'évaluation des ODR (en collaboration avec un agent de développement de la FRW). Il s'agit de présenter les éléments de l'évaluation qui, selon les experts rencontrés, doivent être précisés par les commanditaires. C'est sur base de ces premiers éléments fondamentaux que pourront être discutées, dans un second temps, les questions évaluatives ; de manière participative ou non.

Afin d'assurer la bonne compréhension du tableau présenté ci-dessous, sa lecture doit se faire par lignes. Des lignes fusionnées signifient que plusieurs experts partagent le même point de vue. Au cours des échanges, les experts ont tantôt partagé des remarques générales sur l'évaluation, tantôt des remarques s'attachant spécifiquement au cas de l'évaluation des ODR ; sans systématiquement mener un exercice d'analogie entre les deux, ce qui explique que certaines cellules soient restées vides.

a) Les choix à effectuer

Choix à effectuer	Explications générales données par l'expert	Expert intervenant	Point de vue de l'expert par rapport à l'ODR
1. Bénéficiaires et utilisateurs de l'évaluation	La finalité de l'évaluation doit être abordée en déterminant à qui l'on veut que l'évaluation serve ; soit savoir qui prendra les décisions aux termes de l'évaluation. C'est d'ailleurs la première chose à définir pour mener l'évaluation à bon escient.	IWEPS	
	L'évaluation est menée en vue de prendre des décisions à partir d'informations rigoureusement collectées et structurées. Les décisions prises vont différer selon que l'utilisateur de l'évaluation soit le coordinateur d'une association, un mandataire local, un citoyen ou un agent en charge de l'octroi de subventions.	APES-ULiège	
	Définir les utilisateurs de l'évaluation est nécessaire pour établir la méthode adoptée pour mener l'évaluation : choix de l'objet	GAP-WB	

	d'évaluation, élaboration des questions évaluatives, communication des résultats et moyens mis à disposition notamment.		
		Candidat CIU-EPP	Dès lors que le Décret est soumis aux Communes, et que la Région ne prescrit pas d'indications précises à suivre pour mener l'exercice d'évaluation, on peut supposer que celui-ci peut être mené selon les besoins et envies des acteurs locaux.
2. Niveau de l'évaluation : local et/ou régional	Parmi les premières questions que doivent se poser les commanditaires de l'évaluation figure celle de l'échelle à laquelle ils souhaitent avoir des indications : l'évaluation porte-t-elle sur ce qui se passe au niveau local ou régional ?	IWEPS – DiCS – APES-ULiège	
		IWEPS	<p>Pour décider de l'échelle géographique de l'évaluation, il est nécessaire de se poser les questions auxquelles on souhaite que l'évaluation apporte une réponse : veut-on connaître les résultats du PCDR de la commune x ou les résultats des PCDR d'un point de vue régional ?</p> <p>Les enjeux des PCDR se définissent par approche ascendante sur base d'un diagnostic territorial local. Cette approche témoigne de la volonté des bailleurs de fonds de laisser aux communes une certaine autonomie vis-à-vis de l'élaboration de leur ODR. Dès lors, partir d'enjeux globaux (enjeux du DD) ou régionaux (enjeux de la SWDD) pour évaluer les résultats des ODR ne semble pas être en accord avec l'approche adoptée.</p> <p>S'il s'agit de mener une évaluation au niveau régional, l'IWEPS préconise de mener un travail de synthèse des</p>

			différents enjeux énoncés au travers des PCDR approuvés et les classifier.
	<p>Selon l'utilité de l'évaluation et du niveau de pouvoir décisionnel (décisions à prendre au vu des éléments observés via l'évaluation), des acteurs régionaux pourraient être associés au processus d'élaboration des questions évaluatives et de construction des indicateurs. La participation se ferait dans ce cas au niveau régional.</p>	APES-ULiège	<p>Les acteurs régionaux investis pourraient être un (ou plusieurs) représentant du PAT, un (ou plusieurs) représentant du Cabinet du Ministre de la Ruralité et un (ou plusieurs) représentant de l'administration gestionnaire du développement rural.</p> <p>Les indicateurs régionaux pourraient être coconstruits à partir d'un collectif de communes ayant déjà mené une ODR.</p>
		Candidat CIU-EPP	Dès lors que le Décret est soumis aux Communes, et que la Région ne prescrit pas d'indications précises à suivre pour mener l'exercice d'évaluation, on peut supposer que celui-ci doit être mené à un niveau local.
	<p>L'évaluation des PCS 2009-2013 a été menée aux niveaux local et régional.</p> <p>Si des observations veulent être faites à un niveau régional, il est nécessaire que les communes transmettent des informations cumulables.</p> <p>L'évaluation du troisième PCS (2020-2025) s'organisera à partir d'un diagramme d'enjeux répartis en 7 axes qui se déclinent chacun en plusieurs actions pouvant elles-mêmes s'évaluer par le biais d'indicateurs communs à tous. Ce diagramme est transmis à toutes les communes ayant un PCS. Le fait d'utiliser des indicateurs communs permet de dresser une évaluation par commune mais aussi eu niveau régional.</p>	DiCS	<p>Une évaluation régionale portant sur l'ensemble des communes ayant un PCDR ne peut être menée que si des acteurs au niveau local transmettent des informations locales uniformisées.</p> <p>Les processus de mise en œuvre des ODR peuvent être évalués à une échelle locale puis cumulés pour une évaluation à un niveau régional.</p> <p>Dans le cadre d'une évaluation à une échelle régionale des résultats/impacts de projets, l'évaluation ne devrait porter que sur les projets subventionnés par le DR.</p>

3. Objet de l'évaluation : action/projet/programme	<p>Il est nécessaire de décider si l'évaluation va porter sur le programme dans sa globalité ou plus spécifiquement sur ses projets ou ses actions menées.</p> <p>Pour décider de l'objet de l'évaluation, il est nécessaire de se poser les questions auxquelles on souhaite que l'évaluation apporte une réponse.</p>	<p>IWEPS APES-ULiège</p>	<p>S'agit-il d'identifier les raisons pour lesquelles on pourrait dire que le PCDR est un succès, d'analyser des observations nécessaires pour organiser la suite d'un premier PCDR, d'identifier les raisons pour lesquelles le projet lambda n'a pas fonctionné ? Veut-on savoir quelle est la part de la population à qui profite le PCDR ou plutôt la part de la population concernée selon chaque projet, etc. ?</p>
	<p>Evaluer une stratégie/un programme par rapport à des objectifs visés, revient à considérer l'ensemble des projets de ce programme.</p>	<p>DiCS</p>	<p>Si l'évaluation porte sur les projets, la DiCS estime qu'elle devrait se limiter aux projets subventionnés par le développement rural ; cela afin d'apprécier la plus-value créée par la politique de développement rural.</p> <p>La DiCS déconseille donc d'évaluer le programme/la stratégie dans sa globalité. Elle ajoute qu'il n'est pas possible d'évaluer un « catalogue » de projets. Contrairement au PCS, le PCDR englobe des actions qui concourent à des objectifs fort variés.</p>
		<p>Candidat au CIU-EPP</p>	<p>Limiter l'évaluation de l'ODR uniquement aux projets subventionnés par le développement rural serait réducteur. Dans le cas d'une évaluation des résultats et/ou de la mise en œuvre du programme, ne pas considérer les actions portées sur fonds propres serait une erreur.</p>

4. Dimensions de l'objet de l'évaluation : processus/ résultats	<p>Au-delà de décider si l'évaluation va porter sur le programme dans sa globalité, sur ses projets ou ses actions menées, l'évaluation peut porter sur deux dimensions différentes de l'ODR et de ses projets : soit elle porte sur des résultats à atteindre, au regard d'objectifs de développement rural préalablement établis et compte tenu d'une situation définie en amont (diagnostic), soit elle porte sur le processus de mise en œuvre (de l'opération, d'un projet, d'une action).</p>	DiCS, IWEPS	
		IWEPS	Dans le cas d'une évaluation du processus, des éléments tels que la transcommunalité, le couplage à un A21L ou la participation peuvent être observés.
		GAP-WB	L'évaluation peut par exemple porter sur la participation tout au long de l'ODR ou plutôt sur les résultats des projets.
	<p>En évaluant les actions menées durant leur mise en œuvre, on a davantage tendance à évaluer les conditions de leur mise en place, plutôt que leurs effets.</p> <p>Dans le cas où l'évaluation est menée a posteriori sur plusieurs projets, et pour une période plus longue, on va davantage s'orienter vers de l'évaluation de réalisations et de résultats.</p>	APES-ULiège	L'expert met en garde du risque de ne pas refléter la qualité d'un projet qui tient à cœur à certains membres de l'instance d'évaluation lorsque des indicateurs transversaux sont utilisés pour évaluer le programme dans sa globalité.
	Les impacts sont les résultats obtenus sur le long terme.	Candidat au CIU-EPP	L'évaluation d'impacts des ODR est fort complexe compte tenu de la diversité et la multiplicité des projets menés dans le cadre d'une ODR. En outre, les moyens dont disposent les communes pour mener une telle évaluation sont objectivement insuffisants.

5. Temporalité de l'évaluation		Candidat au CIU-EPP	La temporalité de l'évaluation des ODR n'est pas clairement définie. S'agit-il d'évaluer l'ODR au termes de la période de validité de son programme (« évaluation de l'ODR précédente ») ou de mener une évaluation « permanente », éventuellement menée périodiquement et qui viserait à modifier l'approche en cours selon les constats posés ? Concrètement, les rapports annuels ne consistent pas en des évaluations, l'évaluation permanente n'est donc pas menée annuellement par le biais de ces rapports.
6. Les données à collecter – les indicateurs.	C'est quand les questions « à qui », « quoi » et « pourquoi » sont définies que l'on peut mener la réflexion de savoir quelles sont les questions auxquelles on (le « qui ») souhaite avoir une réponse. Le choix des indicateurs et des données à collecter se fait après.	IWEPS	
		Candidat au CIU-EPP	Afin de faciliter au maximum l'évaluation des ODR, une liste de questions évaluatives est établie. Pour chacune de ces questions, est reprise la méthode de collecte des données à adopter. Les données existantes et méthodes simples de collecte sont privilégiées.

Les choix effectués par la DiCS pour évaluer les PCS sont présentés en annexe.

b) Les moyens à se donner

L'évaluation doit se construire compte tenu des ressources disponibles. Les divers experts entendus s'accordent tous sur ce point et le soulignent à plusieurs reprises. Compétences, disponibilités, budget, intérêts et motivations sont autant de facteurs à considérer afin de définir le socle réaliste sur lequel l'évaluation va pouvoir se développer. Ainsi, si les compétences, les disponibilités et le budget définissent ce que le collectif peut faire, les motivations et les intérêts de chacun définissent ce que le collectif veut faire.

En outre, s'il est important de stimuler et accroître les ressources mobilisables, il est tout aussi important de veiller à préserver les motivations initiales, initiatrices de l'approche participative lancée. Dans ce sens, il est conseillé de dresser précisément un bilan qui détaille les ressources mobilisées et les outputs obtenus en matière d'évaluation et d'identifier collectivement ce qui peut être amélioré objectivement et sans difficulté.

Moyens	Explications données par l'expert	Expert intervenant	Point de vue de l'expert par rapport à l'ODR
Un diagnostic <i>ex ante</i>	L'évaluation n'est pas une photographie à un moment donné ; il s'agit d'une représentation de l'évolution de la situation. Un indicateur utilisé seul ne suffit donc pas à évaluer mais donne une indication dans le cadre d'un suivi. Pour qu'il y ait évaluation, il faut exprimer cet indicateur par rapport à une situation de base.	IWEPS	Le diagnostic est déjà une étape obligatoire.
	Le diagnostic <i>ex ante</i> n'est plus rendu obligatoire dans le cadre des PCS ; l'objectif étant de laisser souveraines les communes du choix de leur organisation. Les agents de la DICS conseillent les communes de se renseigner des diagnostics déjà établis dans le cadre des PCDR, des PLC ou des PST et de compléter au besoin. Dans les faits, le diagnostic <i>ex ante</i> est communément utilisé car il est indispensable pour mener l'évaluation par la suite.	DICS	

Un évaluateur	L'évaluateur a pour mission de proposer le plan d'évaluation et de collecter et de structurer les données. C'est encore lui qui est en charge d'analyser et de transmettre les données collectées aux parties prenantes pour que celles-ci puissent les interpréter et/ou les valider.	APES-ULiège	Les organismes suivants pourraient éventuellement jouer le rôle d'évaluateurs (à confirmer auprès de ceux-ci) : le CESEP, l'institut Jules Destrée ¹⁹ , BRULOCALIS, l'UVCW, les universités (et notamment le centre de recherche SPIRAL-ULiège ²⁰)
	Chaque commune qui mène un PCS bénéficie de subsides permettant de couvrir les frais de personnel d'un chef de projets. Ce dernier peut se consacrer entièrement à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation du PCS ²¹ . Le chef de projet bénéficie d'une formation portant sur l'évaluation. Cette formation est assurée par la DiCS et le Conseil européen. A côté de sa mission de suivi des PCS, la DiCS est également chargée de leur évaluation. Le Conseil de l'Europe a élaboré la méthodologie de l'évaluation des PCS en collaboration avec l'IWEPS.	DiCS	
		GAP-WB	Parmi les missions confiées à l'auteur de programme pourrait figurer celle de proposer et rédiger le plan

¹⁹Dans le cadre de ses études prospectives menées à la fin des années 90, l'Institut a mis en évidence la nécessité de promouvoir une culture de l'évaluation en Wallonie. Dans ce sens, il a activement participé à la fondation de la Société wallonne de l'Évaluation et de la Prospective¹⁹. L'institut Jules Destrée a également activé une dynamique de formation et de benchmarking pour s'approprier un minimum d'expertise, au moins théorique, dans le domaine de l'évaluation et se confronter aux acteurs de terrain. Il ouvre également un dialogue entre experts internationaux et acteurs locaux. Plus récemment, il est à l'origine de la proposition de créer un « Wallonia Policy lab ».

²⁰ Depuis sa création en 1995, Spiral a développé un champ d'expertise en évaluation des politiques publiques. Le savoir-faire du Spiral repose sur la maîtrise d'un large éventail d'outils d'investigation et de méthodologies qualitatives et participatives, mises en œuvre dans une perspective d'évaluation et d'aide à la prise de décision.

²¹ Selon le nombre d'habitants de la commune, les subsides permettent de financer ½ ETP (commune de moins de 20 000 hab.) ou 1 ETP.

			d'évaluation. Celui-ci serait construit moyennant une coparticipation avec les parties prenantes.
Un accompagnement et/ou des formateurs	L'accompagnateur va permettre d'optimiser le ratio évaluation/ressources. Dans le cas d'une évaluation participative, il peut également jouer le rôle de formateur et aider les parties prenantes à aboutir à un consensus sur les questions évaluatives retenues pour mener l'exercice d'évaluation.	APES-ULiège	
	Le chef de projet du PCS, chargé de son évaluation, est formé par la DICS et le Conseil de l'Europe. Il est également accompagné dans l'usage de dispositifs (participatifs) par l'équipe Spiral de l'ULiège.	DICS	
Un budget	Lorsqu'une évaluation est demandée par les bailleurs de fonds, ceux-ci prévoient bien souvent une part du budget global à allouer à l'évaluation. La différence est couverte par les porteurs de projet.	GAP-WB	
	Un pourcentage de l'enveloppe globale attribuée aux projets de développement rural devrait être prévu pour leur évaluation.	DiCS	Dans l'optique qu'aucun budget ne soit pas alloué à l'évaluation des ODR, il faut limiter les démarches à entreprendre.
	L'évaluation doit se construire sur base des ressources disponibles et mobilisables : ressources humaines et éventuellement le budget alloué. Il est important de considérer ces ressources au moment de l'élaboration du plan d'évaluation. L'accompagnateur a pour mission d'optimiser l'usage de ces ressources.	APES-ULiège	

		Candidat CIU-EPP	<p>Afin de terminer sa formation interuniversitaire en évaluation des politiques publiques, le candidat développe un cahier des charges d'évaluation des ODR permettant d'estimer un budget approximatif à prévoir pour assurer la réponse à une série de questions évaluatives dont la méthode de collecte est prédéfinie. Le coût moyen par question est estimé à 300€.</p> <p>Afin de limiter l'impact budgétaire de l'évaluation des ODR sur le budget global, l'auteur de l'outil ajoute que le coût de l'évaluation pourrait être englobé dans l'enveloppe initialement prévue pour établir le diagnostic, et qu'un accompagnement de l'évaluateur par l'organisme d'accompagnement (OA) mériterait d'être envisagé afin de le soutenir dans cette mission supplémentaire.</p> <p>Toutefois, dans l'hypothèse qu'aucun bureau d'étude ne soit intéressé à répondre à cet appel, des organismes d'évaluation agréés devraient potentiellement être constitués par la Région, à l'instar des organismes d'accompagnement agréés.</p>
--	--	------------------	--

c) Les facteurs de réussite propres au processus de l'ODR

Cette section reprend les différentes caractéristiques de l'ODR qui peuvent intervenir favorablement dans l'exercice de son évaluation. Celles-ci ont été soulignées par un ou plusieurs des experts rencontrés.

- Lorsqu'une commune lance son opération de développement rural, elle est amenée à élaborer en amont de la procédure un diagnostic partagé. Ce diagnostic permet de donner une description détaillée du contexte *ex ante* qui est indispensable pour évaluer par la suite l'évolution de la situation (IWEPS).
- Chacun des projets constituant les lots 1 et 2 des PCDR est détaillé au travers d'une fiche projet dans laquelle sont précisés, d'une part, les liens entre le projet et les besoins identifiés (via le diagnostic partagé) et d'autre part, les liens à la stratégie du PCDR. Ces interrelations sont de très bonnes bases pour définir les questions auxquelles l'évaluation pourrait apporter des réponses (IWEPS).
- Les accompagnateurs actuellement investis dans l'élaboration et le suivi des PCDR pourraient également s'impliquer dans le processus évaluatif ; ils ont une très bonne connaissance du diagnostic, des objectifs et des forces vives locales qui pourraient être mobilisées. Le GAP-WB estime qu'il est important de recueillir leur point de vue et jauger leur réceptivité vis-à-vis d'une éventuelle contribution de leur part au processus évaluatif. Selon la DiCS, un atout supplémentaire dont dispose ces organismes est leur décentrage par rapport à la commune, ce qui n'est pas le cas des chefs de projet en charge de l'évaluation des PCS. Ce décentrage pourrait favoriser leur objectivité. La DiCS souligne encore que dans le cas où les évaluations locales seraient utilisées à une fin d'évaluation globale, à l'échelle de la Région, il serait nécessaire que les différents organismes accompagnateurs collaborent entre eux ou qu'un organisme commun fédère leur approche respectivement menée avec les communes accompagnées.

d) Evaluation permanente : point de vue des experts rencontrés

L'APES-ULiège associe l'évaluation permanente à un processus continu d'observations mises au profit d'une amélioration en cours de ce qui est évalué et éventuellement d'une évaluation à mi-parcours ou en fin de période dont la fréquence serait à définir (3/5/10 ans).

Selon l'IWEPS, l'évaluation permanente pourrait être associée à un mécanisme d'observations continues pouvant porter sur de multiples objets ; résultats ou processus d'exécution de projets, programmes, vie organisationnelle.

e) Outil proposé par un candidat au Certificat Interuniversitaire en Evaluation des Politiques Publiques (CIU-EPP)

L'Université Catholique de Louvain (UCL), l'Université Libre de Bruxelles (ULB), l'Université de Liège (ULiège), l'Institut Destrée et l'Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique (IWEPS) collaborent à l'organisation du certificat interuniversitaire en évaluation des politiques publiques (CIU-EPP). Le programme vise toute personne occupant ou se destinant à occuper des fonctions dans le cadre de la préparation, de la commande, de l'organisation, du suivi et de la réalisation d'évaluations de politiques, de projets et de programmes publics et non-marchands. La formation proposée se clôture par la défense d'un mémoire (travail de fin de formation).

Nous avons eu l'occasion de rencontrer un élève suivant cette formation et dont le mémoire porte sur le *développement d'un protocole d'évaluation des ODR ; soit un prototype de cahier des charges qui serait soumis aux acteurs locaux afin qu'ils puissent cibler les questions évaluatives pour lesquelles ils témoignent un intérêt et estimer un budget à allouer à celles-ci*. L'intérêt de cet élève à développer un tel outil découle du poste qu'il occupait alors au moment de son inscription à la formation. En charge du PCDR de la commune de Houyet, il souhaitait développer un cahier des charges en vue de générer des résultats intéressants pour la commune, tout en considérant ses ressources disponibles limitées.

La section technique du cahier des charges se construit à partir de plusieurs axes, chacun désignant un critère d'évaluation de l'ODR. En termes de critères d'évaluation, les exemples suivants ont été évoqués : « participation au sein de la CLDR », « délais moyens des étapes de l'ODR », « cycle de vie administratif pour l'approbation des conventions » et « cohérence de l'ODR avec les autres instruments communaux ». Pour chacun de ces axes, des questions évaluatives sont formulées, et pour chacune d'elle, la méthode de collecte de données ainsi que le coût estimé pour y répondre sont indiqués. Afin de limiter le coût de l'évaluation, les méthodes de collecte de données proposées visent à utiliser un maximum de données déjà disponibles ; tels que les PV de réunions, notes d'intention, accords de recevabilité, approbations ministérielles, avis transmis, etc. A la structuration de données existantes et facilement accessibles s'ajoute l'usage de questionnaires directifs à soumettre à quelques intervenants ciblés. Cette deuxième méthode vise à créer de nouvelles données. Posant comme hypothèse que l'évaluation serait menée par un évaluateur externe, le coût moyen par question est estimé à 300€ ; ce montant devait encore fait l'objet d'une validation lors de notre rencontre avec l'auteur de l'outil.

L'outil développé a donc pour objectif de permettre à la CLDR de cibler un lot de questions auxquelles elle souhaiterait obtenir des réponses tout en ayant un aperçu du budget que l'évaluation nécessiterait. Ces indications concrètes (questions évaluatives, méthode de collecte et budget approximatif) seraient ensuite transmises à plusieurs bureaux d'étude jouant communément le rôle d'auteur de programme pour remise d'offre. L'outil développé s'attachant à l'évaluation de l'ODR précédente devant être transmise lors d'une demande d'approbation d'un nouveau PCDR (Cf. Décret art. 13 §1), l'idée est que l'outil soit utilisé au moment de la désignation de l'auteur de programme également responsable de l'élaboration de l'étude socio-économique et de la rédaction du programme. Ce dernier pourrait alors remettre une offre distinguant les lots « évaluation » et « diagnostic – rédaction ».

Afin de limiter l'impact budgétaire de l'évaluation des ODR sur le budget global, l'auteur de l'outil ajoute que le coût de l'évaluation pourrait être englobé dans l'enveloppe initialement prévue pour établir le diagnostic, et qu'un accompagnement de l'évaluateur devrait être envisagé afin de le soutenir dans cette mission supplémentaire et ainsi optimiser les moyens alloués. Cet accompagnement pourrait peut-être être joué par les organismes d'accompagnement (OA). L'intervention de l'OA pouvant par exemple se limiter à distribuer et/ou récupérer un questionnaire soumis à un groupe cible.

Au cours de l'échange, la Cellule CAPRuralité soumet l'idée d'élargir le groupe d'acteurs ciblant les questions évaluatives et d'étendre leur rôle à l'interprétation des résultats afin d'inscrire davantage le processus dans une approche participative (cf. figure 9, ci-après). Ainsi, parmi le pôle de participants au processus évaluatif pourraient figurer également le Collège selon sa représentativité au sein de la CLDR, l'agent administratif en charge du PCDR et l'organisme accompagnateur. L'outil a été développé en vue d'être un guide destiné aux communes pour mener l'évaluation locale de leur ODR. Un guide similaire pourrait être établi et destiné aux acteurs régionaux pour les aider à orienter l'évaluation de la procédure de mise en œuvre des ODR, cette finalité ayant été identifiée au cours de l'activité 4.

Après avoir défendu son travail de fin de formation en septembre 2019, l'auteur de l'outil prévoit de le tester au sein de la commune de Houyet dans le courant de l'année 2020. Les résultats débouchant de cette expérience pilote seront transmis à l'agent de développement de la FRW participant à l'encadrement du travail en cours et accompagnant également la commune de Houyet dans son ODR actuelle.

2. Objectif II : Place de l'évaluation participative dans les ODR

2.1. Activités 7 et 8 : Portrait de l'évaluation participative et repérage de cas concrets

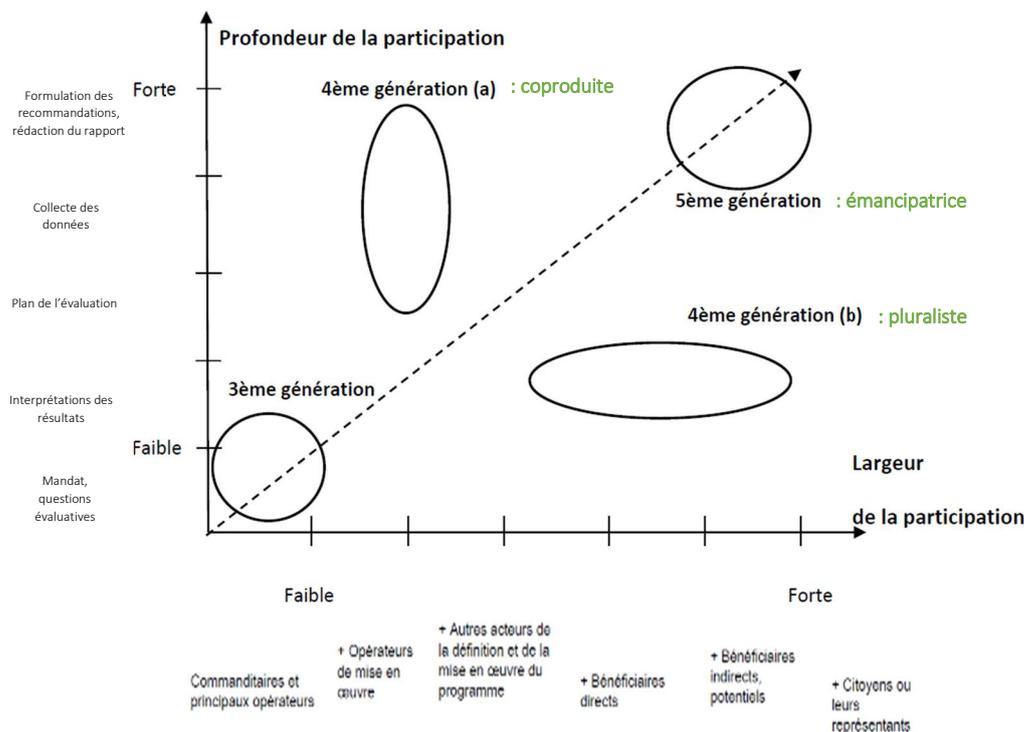
Les activités 7 et 8 font l'objet d'un document distinct. Afin de contextualiser la suite de cette section, quelques éléments principaux sont toutefois repris ici.

L'évaluation participative est une évaluation de « 4^{ème} génération » et repose sur le principe d'une participation active des parties prenantes (les *stakeholders*) à l'exercice d'évaluation (B. Plottu et E. Plottu, 2009) et d'un contrôle qu'elles peuvent exercer sur ce processus (S. Jacob et L. Ouvrard, 2009). Deux dimensions de la participation sont communément reconnues par la plupart des auteurs pour définir l'évaluation participative : il s'agit de la largeur et de la profondeur de la participation, et c'est au regard de ces deux questions de calibrage de la démarche que la participation dans l'évaluation se positionne. La largeur correspond à la diversité des parties prenantes impliquées dans le processus évaluatif, tandis que la profondeur se définit par leur degré d'implication (Figure 4). Une évaluation peut ainsi associer les participants à tout ou partie des différentes étapes d'un processus évaluatif. Plusieurs cas de figure sont envisageables : peu d'acteurs peuvent participer à beaucoup d'actions (évaluation coproduite) ; beaucoup d'acteurs peuvent participer à peu d'actions (évaluation pluraliste). Entre ces deux situations, tous les positionnements sont envisageables, mais l'évaluation participative suppose de dépasser l'implication des seuls décideurs, depuis la définition des questions évaluatives à la diffusion des résultats²².

La largeur et la profondeur de l'évaluation ne sont toutefois pas reconnues par tous les auteurs et usagers. Ainsi, si selon G. Baron et E. Monnier (2003), l'évaluation participative d'une politique publique peut inclure *a minima* les décideurs et les opérateurs de mise en œuvre de cette politique, certains évaluateurs préconisent de réunir toutes les parties prenantes (Guba et Lincoln, 1989) ou une représentation aussi large que possible (Duran *et al.*, 1995). Pour H. Clot et M. Basset (2015) on ne peut parler de participation que s'il s'agit d'associer des citoyens, qu'ils soient bénéficiaires directs (*public cible*), citoyens « tout venant » (*citoyens lambda* ou *citoyens ordinaires*) ou *citoyens organisés*, représentants de corps intermédiaires ou associatifs. M. Le Pennec²³(2015) restreint encore le caractère participatif de l'évaluation qui se caractérise selon lui par l'association complémentaire et obligatoire de citoyens non bénéficiaires, soit non directement concernés par la politique évaluée. En plus d'étendre la largeur au maximum, certains praticiens étendent encore la profondeur du processus à une intervention de toutes les parties prenantes à toutes les étapes de la démarche (groupe de travail collectif en Rhône-Alpes in Atelier ARENE – SFE, 2014).

²² L'évaluation de troisième génération est donc une évaluation managériale.

²³ Directeur adjoint de la mission évaluation, organisation et pilotage, Conseil général du Gard.



2.2. Activité 9 : Echange auprès d'experts en matière d'évaluation participative

a) Largeur de l'évaluation participative : parties prenantes représentées

L'APES-ULiège considère que parmi les parties prenantes intégrées au processus participatif de l'évaluation doivent figurer les représentants du niveau de pouvoir décisionnel auquel seront utilisés les résultats de l'évaluation. L'APES-ULiège ajoute qu'il s'agit d'ailleurs du premier élément à définir pour amorcer tout type d'évaluation ; qu'elle soit participative ou non. Ainsi, la Direction du Développement rural de la DGO3 et du PAT (anciennement la CRAT) pourraient être représentées au sein du comité de pilotage de l'évaluation (CPE) par un ou plusieurs de ses membres si l'objectif de l'exercice est d'apporter des réponses qui permettront de guider leur avis concernant l'approbation des projets d'ODR qui leur sont transmis, ou si l'objectif est d'apporter des améliorations quant au processus à suivre pour mener une ODR, par exemples. L'APES-ULiège estime que des représentants de CLDR peuvent encore être utilement intégrés au CPE, qu'ils représentent ou pas le niveau de pouvoir décisionnel, étant donné leur participation active tout au long du processus de l'ODR. Dans ce sens, un groupe de représentants de CLDR échantillonnées selon leur expérience en matière d'ODR pourrait être constitué. L'APES-ULiège propose un second exemple : dans le cas d'une évaluation de projet porté de manière supracommunale, il serait plutôt intéressant d'associer au processus un ou plusieurs représentants des communes concernées.

Pour le GAP-WB, la participation des CLDR au processus évaluatif en tant que partie prenante est une évidence, étant donné qu'il part du postulat que l'évaluation participative est au service des collectivités territoriales ; et que c'est bien au niveau local que se situe le pouvoir de prise de décisions. A cet égard, il estime qu'il serait intéressant de les interroger sur la manière dont elles perçoivent la question de l'évaluation ; mettre la lumière sur leurs motivations et intérêts. Le GAP-WB considère que le Collège devrait également être représenté au sein du CPE.

L'APES-ULiège souligne que c'est au CPE que revient la responsabilité d'arbitrer le processus. Cet arbitrage doit s'opérer moyennant la considération des moyens techniques et de faisabilité d'une part, et selon les intérêts des membres constituant le CPE d'autre part. Les membres d'un CPE n'ayant pas toujours les mêmes intérêts, l'APES-ULiège parle d'ailleurs d'évaluation participative *et négociée*, la négociation étant couramment intégrée au processus afin d'aboutir à des compromis entre les membres du CPE. En outre, le comité de pilotage doit être constitué équitablement (APES-ULiège). Il faut donc veiller à ne pas surreprésenter une partie prenante plus qu'une autre. D'après l'APES-ULiège, la littérature propose des listes de critères fin de constituer objectivement l'IE.

L'IWEPS considère qu'en considérant le point de vue différents acteurs, tels que l'administration (DDR de la DGO3), le PAT (anciennement la CRAT), le cabinet ayant dans ses attributions la Ruralité, les organismes accompagnateurs, voire un échantillon de communes, à propos de la finalité de l'évaluation des ODR et des possibilités d'adopter une approche participative, on fait déjà de la participation dans l'évaluation ; sans pour autant qu'il s'agisse d'évaluation participative.

Au-delà de la composition du comité de pilotage, d'autres acteurs peuvent encore intervenir à d'autres étapes du processus. Ainsi, selon le GAP-WB, si la CLDR peut être préconisée comme socle de base, des participants aux groupes de travail peuvent par exemple venir se greffer au processus, et varier selon le type de projets évalués. L'APES-ULiège estime que l'élargissement de la diversité des acteurs impliqués dans le processus évaluatif peut l'améliorer en facilitant par exemple l'identification des ressources mobilisables pour mener l'évaluation. L'accès à des données insoupçonnées peut ainsi être mis en exergue via un intervenant supplémentaire intégré. Le GAP-WB s'accorde sur le fait que la qualité du mouvement participatif va dépendre de la diversité des participants ; diversité qui devrait idéalement s'exprimer en matière de compétences complémentaires.

Enfin, il est important que les participants s'impliquent réellement dans l'évaluation. Pour ce faire, il est nécessaire qu'ils y trouvent un intérêt avéré permettant alors de nourrir la motivation indispensable pour pallier au temps utilisé et aux difficultés rencontrées pour mener le processus (APES-ULiège, GAP-WB).

b) Profondeur de l'évaluation participative : implication des parties prenantes

L'IWEPS et l'APES-ULiège s'accordent avec la définition donnée à l'évaluation participative au travers des divers ouvrages consultés et qui consiste à dire que pour qu'une évaluation soit considérée comme participative, il faut que les parties prenantes soient intégrées au processus évaluatif dès sa première phase, soit dans la formulation des questions évaluatives, et que les parties prenantes participant à cette phase dépendent encore de la largeur que l'on souhaite donner au processus (évaluation coproduite ou pluraliste).

Le GAP-WB rappelle qu'avant l'élaboration des questions évaluatives proprement dites, s'établit la commande d'évaluation (soit le mandat initial), elle-même décrite sur base des objectifs de l'évaluation (pour qui, et pour quoi évaluer ?) et de l'objet sur lequel elle porte (programme, projet, résultats, processus). Il ajoute que selon le mandat formulé, les commanditaires de l'évaluation devront ou pas participer à l'élaboration des questions évaluatives. Ainsi, dans le cas d'un mandat qui stipulerait que l'évaluation a pour objectif de servir les collectivités locales, il n'est pas nécessaire que les commanditaires participent à l'élaboration des questions évaluatives. A contrario, si l'évaluation vise à donner des informations guidant le Gouvernement dans sa prise de décision quant à l'intérêt de poursuivre le soutien d'un certain type de projet, par exemple, sa participation à la première phase du processus est conseillée.

Après que soient définies les questions évaluatives et selon la largeur donnée au processus, le GAP-WB pense que les parties prenantes (certaines des parties prenantes) devraient participer à l'élaboration des indicateurs utilisés. Dans ce sens, le groupe GAP-WB préconise que ce soit l'auteur de programme qui concerta les parties prenantes pour mener cette action. Par la suite, la participation peut encore intervenir pour collecter des données, pour valider les résultats présentés ou pour communiquer sur l'évaluation qui a été faite (APES-ULiège). Le GAP-WB pense qu'il est préférable d'augmenter progressivement ces étapes auxquelles s'investissent les parties prenantes, l'évaluation étant un nouvel exercice pour elles. En outre, le GAP-WB souligne l'importance de veiller à toujours coupler l'augmentation de l'investissement des parties prenantes dans le processus à la préservation de leur motivation et intérêt.

Si l'IWEPS trouve intéressant de faire participer différentes parties prenantes à l'évaluation, il considère toutefois que faire participer les acteurs par le biais de dispositifs participatifs les invitant à répondre à des questions ou à collecter des données n'a rien de novateur, l'originalité étant précisément dans la collaboration des acteurs à élaborer les questions évaluatives du processus. Ainsi l'IWEPS invite à organiser des focus group pour définir les questions évaluatives des prochaines ODR ou projets inscrits dans les PCDR (selon les attentes des commanditaires) afin d'enrichir les processus évaluatifs.

Dans le cas des PCS, l'IWEPS explique que les acteurs n'ont pas participé à l'élaboration des questions évaluatives. Les focus group organisés ont permis de définir la notion de cohésion sociale, ce qui était un préliminaire nécessaire pour ensuite évaluer l'impact des PCS sur la cohésion sociale.

c) Les partenaires du processus : accompagnateur & évaluateur

Le comité de pilotage de l'évaluation doit idéalement se faire aider d'un accompagnateur et d'un évaluateur dans sa mission d'évaluation. Ainsi, ces trois types d'acteurs constituent l'instance d'évaluation (IE), qui peut encore être élargie selon les étapes auxquelles les parties prenantes représentées vont intervenir au cours du processus participatif.

L'accompagnateur a la tâche d'améliorer le ratio « évaluation (qualité)/ressources (utilisées) ». Dans ce sens, il va donner des indications à suivre au comité de pilotage et à l'évaluateur en vue d'optimiser l'usage des ressources disponibles. Ainsi, c'est à l'accompagnateur qu'il revient d'identifier avec les participants quelles sont les données pouvant facilement être mobilisées afin d'en tirer des enseignements. Le GAP-WB considère que bien souvent les données facilement disponibles sont nombreuses. Le rôle de l'accompagnateur est de mettre la lumière sur celles-ci. Il ajoute que s'il est enrichissant de se donner du temps pour collecter des données, il faut aussi savoir valoriser ce qui est déjà disponible ou facilement accessible. L'accompagnateur va également accompagner la négociation des différentes parties prenantes et les aider à prendre des décisions de manière consensuelle. Ainsi, lorsque le comité de pilotage va débattre sur les questions évaluatives, l'accompagnateur aidera à déboucher sur un consensus ou un compromis. L'accompagnateur peut également jouer le rôle de formateur, dans le cas où les parties concernées en sont à leur premier exercice d'évaluation et seront amenées à réaliser des étapes sans l'appui d'un évaluateur.

L'évaluateur peut soumettre un plan d'évaluation (choix des indicateurs et données à collecter, d'une méthode de collecte, et d'analyse) ou va se charger de le mettre en œuvre dans le cas où un cahier des charges est déjà établi. C'est bien souvent l'évaluateur qui se charge également de la rédaction du rapport d'évaluation. Le plan d'évaluation peut être mené par l'évaluateur seul ou avec l'aide du comité de pilotage, selon la profondeur qui sera donnée au processus évaluatif. Dans le cas où des avis divergent entre les parties, l'évaluateur peut aider l'arbitrage sur base d'éléments objectifs présentés à l'instance.

Organisme communautaire agréé par l'AVIQ, l'APES-ULiège est reconnue pour son expertise en évaluation dans le secteur de la promotion de la santé. En plus de réaliser des évaluations, elle accompagne à la construction d'évaluation en proposant de rédiger le cahier des charges, de co-construire la démarche ou de fournir des outils d'évaluation. Elle propose également des formations à l'évaluation de groupes pluri-professionnels ou pluri-institutionnels. Nous lui avons posé la question de savoir si elle pourrait intervenir en tant qu'accompagnateur ou coordinateur de l'évaluation participative des ODR ou de leurs projets. Moyennant la rétribution de ses prestations²⁴, l'APES-ULiège formule comme premières propositions de services :

- Un séminaire de formations destiné aux organismes accompagnateurs agréés, qui pourrait s'intituler : « *Comment étendre le processus participatif des ODR à l'évaluation ?* ». Selon l'APES-ULiège, les accompagnateurs disposant déjà des compétences requises pour animer une procédure participative, ils pourront aisément amorcer le processus d'évaluation participative. Une formation de quelques jours devrait donc suffire. Ce séminaire pourrait prendre deux formes : soit il viserait à former un groupe de formateurs au sein des organismes accompagnateurs, qui diffuseraient ensuite l'information au sein de leur organisation, soit il viserait à former l'ensemble des agents de ces organismes.
- Un séminaire de suivi. Celui-ci ferait suite au premier type de séminaire. Il aurait pour objectif d'échanger sur les problèmes rencontrés par les accompagnateurs lors de cas concrets de mise en pratique de l'évaluation participative. L'APES-ULiège proposerait alors des solutions de remédiation et de facilitation. Les bonnes pratiques pourraient également être partagées lors de ces séminaires.
- La construction d'un guide, qui pourrait s'intituler : « *Guide pour une évaluation participative et négociée des PCDR* ». Le guide pourrait soit être coproduit dans le cadre des séminaires de formation et de suivi, soit être développé par l'APES-ULiège après s'être approprié les modes opératoires habituels des organismes accompagnateurs. Le guide pourrait proposer différents scénarios possibles souhaitables à adopter selon le profil des communes et présenter quelques méthodes participatives et négociées à utiliser, selon les besoins identifiés.

Le Groupe d'Appui aux Projets Wallonie Bruxelles (GAP-WB) met en garde des risques encourus en utilisant un guide et une méthode uniques et balisés qui ne seraient pas adaptés aux intérêts et compétences disponibles au sein de chaque commune. Ce type d'outil pourrait avoir pour conséquences de freiner les motivations des initiatives naissantes, aux dynamiques propres à chaque contexte. Dans ce sens, le GAP-WB préfère privilégier une approche bottom up à partir de laquelle les parties impliquées élaborerait leur propre procédure d'évaluation ; ce qui permettrait selon le groupe de préserver la légèreté du processus évaluatif et optimiser le « plaisir d'évaluer » pour *in fine* minimiser la résistance à l'évaluation. Le GAP-WB est une a.s.b.l. qui a pour objet de fournir un accompagnement méthodologique et un soutien stratégique organisationnel et opérationnel aux associations, villes, communes et entreprises dans le cadre de leurs projets, en matière de conception, de réalisation et d'évaluation. Son expertise est essentiellement dédiée au secteur psycho médico-social et à la fonction publique territoriale. Sa méthodologie est axée sur l'autopromotion et la valorisation de la participation active des acteurs sur base de leurs ressources propres. Nous avons également sollicité le GAP-WB quant à l'appui qu'il pourrait fournir dans le cadre de l'évaluation participative des ODR ou de leurs projets. Moyennant la rétribution de ses prestations, le GAP-WB propose d'axer ses services sur le soutien de CLDR de communes qui ne seraient pas accompagnées par un organisme subventionné (FRW, GREOA, WFG). Le GAP-WB propose de mener une première expérience d'évaluation participative au sein d'une commune pilote et d'en ressortir des recommandations qui pourraient être destinées à d'autres communes volontaires. GAP-WB pense qu'avec les élections communales qui ont eu lieu en octobre dernier, le contexte est propice à initier une telle approche par les nouveaux élus. Celle-ci pourrait être présentée auprès des différentes parties prenantes (notamment de la CLDR) comme une attestation de leur motivation envers leurs nouvelles attributions. L'asbl propose également de rencontrer les divers

²⁴ Dans le cas d'une intervention portant sur des projets ou programmes de promotion et d'éducation pour la santé, les prestations de services rendues par l'APES-ULiège seraient couvertes par l'AVIQ.

organismes accompagnateurs subventionnés afin de jauger leur réceptivité vis-à-vis de l'évaluation participative d'une part, et planifier une éventuelle formation répondant précisément à leurs besoins.

Contrairement à nos voisins français²⁵ et allemands qui semblent disposer d'une large offre en matière de bureaux d'étude experts en évaluation, l'offre wallonne est relativement réduite. Afin d'élargir la palette des organismes expérimentés en matière d'évaluation et qui pourraient accompagner les communes désireuses de lancer leur évaluation participative, les organismes suivants ont été conseillés : l'association Brulocalis, le centre de recherche Spiral de l'Université de Liège et l'institut Destrée. Bien que la société wallonne de l'évaluation se soit dissout récemment, les membres qui la constituaient peuvent potentiellement jouer le rôle d'accompagnateur ou d'évaluateur. L'APES-ULiège conseille de prospecter dans ce sens.

d) Attractivité de l'évaluation

A moins que l'évaluation ne soit rendue obligatoire, il est nécessaire de veiller à ce que chaque participant ait un intérêt et une motivation à y participer. Dans ce sens, il est nécessaire de mettre la lumière sur ces éléments en amont du processus. Souligner l'aspect formatif de l'évaluation est une première piste à explorer afin de s'éloigner de l'image « évaluation contrôle » souvent ressentie (IWEPS). L'IWEPS conseille également de veiller à créer un climat de confiance entre les différents participants afin d'améliorer la productivité de leurs échanges et préserver une ambiance de travail agréable et optimiste.

Le GAP-WB suggère d'élaborer la procédure d'évaluation par une approche bottom up ; avec l'aide de la CLDR. Selon lui, cette approche devrait permettre de personnaliser la procédure d'évaluation selon les dynamiques propres à chaque commune, et de l'accorder aux compétences et intérêts manifestés. L'approche ascendante devrait également permettre d'assurer la légèreté du processus évaluatif ainsi élaboré et préserver « *le plaisir d'évaluer* ». En outre, assurer la souplesse du processus est indispensable pour minimiser la résistance à l'évaluation.

La DiCS explique que la motivation d'évaluer les PCS au niveau local est bien tangible auprès des chefs de projets. L'évaluation est perçue comme une valorisation des actions menées au cours de la période et contribue à dresser le bilan régional par le DiCS.

La DiCS suggère la labellisation des communes ou de leurs projets menés comme voie de valorisation de l'évaluation.

e) Objet de l'évaluation participative

L'objet de l'évaluation participative peut être l'opération, son programme ou ses projets, et porter sur le processus d'exécution (la procédure de mise en œuvre) ou sur les résultats obtenus. L'évaluation participative peut par exemple porter sur la participation tout au long de l'ODR ou plutôt sur les résultats des projets (GAP-WB). Dans le cas d'une évaluation des résultats de l'ODR dans sa globalité, plusieurs experts soulignent le risque que les indicateurs transversaux utilisés ne reflètent pas la qualité d'un projet qui tient à cœur à certains membres de l'instance d'évaluation. L'évaluation participative est d'ailleurs réputée plus complexe lorsqu'elle porte sur un programme que lorsqu'elle porte sur des projets considérés individuellement.

²⁵ On peut citer pour exemple : le bureau d'études EPICES SARL.

f) Les facteurs de réussite propres au processus de l'ODR

Cette section reprend différentes caractéristiques de l'ODR qui, selon certains experts interrogés, peuvent intervenir favorablement dans l'exercice de son évaluation *participative* :

- Plusieurs des parties prenantes ont déjà une expérience en matière d'élaboration bottom up de procédure, et les similitudes entre l'élaboration d'une stratégie de développement et celle d'une stratégie d'évaluation sont multiples. Le GAP-WB suggère d'observer la manière dont la participation prend vie lors de l'élaboration de la stratégie et de ses projets et de s'en inspirer pour lui donner une première forme expérimentale pour l'évaluation.
- La CLDR est potentiellement un socle de base sur lequel peuvent venir se greffer d'autres participants pour mener l'évaluation. Les participants à la CLDR s'investissent sur base volontaire, et l'évaluation participative repose elle aussi sur la volonté des acteurs à s'impliquer.
- L'organisation des groupes de travail peut valablement être mise au profit de l'organisation d'une procédure d'évaluation spécifique à chaque projet ; l'intérêt des participants étant alors marqué par leur groupe de travail choisi.
- L'élaboration et la mise en œuvre des PCDR sont des processus participatifs pour lesquels est octroyé beaucoup de temps. Ce temps est donc disponible et son utilisation pourrait être reconsidérée.
- D'autres acteurs actuellement investis dans l'élaboration et le suivi des PCDR pourraient également s'impliquer dans le processus évaluatif. Le GAP-WB estime qu'il est important de recueillir leur point de vue et jauger leur réceptivité vis-à-vis d'une éventuelle contribution de leur part au processus. Ainsi, les organismes accompagnateurs subventionnés pourraient jouer le rôle d'incitateur en motivant les CLDR à initier une évaluation participative de leurs projets ou de leur procédure, puis de soutien dans leur démarche volontaire. Cette piste a été évoquée à plusieurs reprises. Selon que la commune n'en est pas à sa première ODR et qu'il y a une certaine continuité des élus au sein du Collège et des représentants au sein de la CLDR, le GAP-WB suggère d'envisager une reformulation de l'accompagnement prodigué par les organismes subventionnés. Ainsi, pour des communes qui seraient en 2nd ODR et au sein desquelles les acteurs impliqués dans les PCDR successifs seraient majoritairement les mêmes, l'accompagnement à l'élaboration du PCDR pourrait évoluer vers un accompagnement à l'évaluation. Dans ce sens, un plan de formation pourrait être organisé à destination des organismes accompagnateurs, toujours selon leur réceptivité qui pourrait elle-même faire l'objet d'une rencontre avec les experts. L'identification des compétences préexistantes pourrait aussi permettre d'accéder à la formation sur une potentialisation des effectifs. Des exercices pratiques seraient envisagés.

g) Les freins

Le GAP-WB estime le temps à prévoir pour mener une évaluation participative de projet équivalant à un tiers du temps initialement prévu pour développer ce projet. Compte tenu de ce qui est observé actuellement sur le terrain en matière d'évaluation, mener une évaluation participative engendrerait donc une mobilisation de ressources humaines supplémentaire non négligeable.

Des ressources humaines et financières sont actuellement mobilisées pour élaborer et mettre en œuvre les ODR. Dans l'hypothèse que ces moyens soient réaffectés en tout ou partie à l'évaluation, l'évaluation participative pourrait objectivement être accompagnée par des agents expérimentés. Dans le cas contraire, le GAP WB propose d'investir le terrain des quelques communes non accompagnées dans l'élaboration de leur PCDR en vue de mettre en place une méthode d'évaluation participative objectivée dans un contexte où les moyens alloués sont limités. Pour autant que les communes visées puissent s'auto-assumer dans leur processus évaluatif, les missions des organismes accompagnateurs subventionnés pourraient alors restées inchangées.

Envisager de faire de l'évaluation participative à l'échelle locale, sans qu'aucun moyen ne soit attribué aux communes, semble fort ambitieux pour la DiCS. Les agents rencontrés à la DiCS estiment que les citoyens et autres

personnes impliquées ne peuvent pas mener un tel exercice sans être encadrés. Si aucun budget ne peut être prévu pour financer les différents acteurs impliqués dans l'évaluation des ODR, la DiCS conseille de minimiser le travail à fournir. Pour exemple, elle propose de soumettre un questionnaire aux communes (un ou plusieurs acteurs par commune, de telle sorte à avoir une pluralité de points de vue sur les objets étudiés) ne nécessitant pas plus d'une heure pour y répondre et/ou d'organiser quelques focus group thématiques avec les agents en charge des PCDR afin d'échanger sur des bonnes pratiques, des obstacles rencontrés et solutions apportées. Dans ce cas de figure, l'évaluation ferait usage de dispositifs participatifs, mais ne pourrait être qualifiée d'évaluation participative.

h) Communication de l'évaluation

Le GAP-WB attire notre attention sur la nécessité de communiquer les résultats obtenus par le biais de l'évaluation. Selon le GAP-WB, cette question peut faire l'objet d'une discussion au sein du groupe ou être arrêtée par les commanditaires, selon les utilisateurs présumés de l'évaluation. Si un exercice d'écriture doit être fait dans le cas d'une évaluation devant faire l'objet d'un rapport structuré, une évaluation informelle non notifiée peut également être envisagée ; la seconde voix étant moins chronophage que la première, elle peut alors faciliter l'exercice. Le GAP-WB souligne l'importance que le choix de la forme donnée à la communication se fasse selon les moyens et compétences disponibles.

Par ailleurs, des formes diverses de communication peuvent également s'additionner. Ainsi, dans l'hypothèse qu'un rapport d'évaluation doive être transmis aux acteurs régionaux (bailleurs de fonds et gestionnaire), une communication orale peut être transmise plus rapidement et fréquemment auprès des acteurs locaux. Les formes pouvant encore varier selon le type d'évaluation (local/régional, de la procédure/du programme/d'un ou des projets).

2.3. Activité 10 : Appréciation de la participation dans la phase évaluative des ODR

a) Usages actuel et prospectif : constats au sein d'un échantillon de communes

L'objectif de cette activité est d'apprécier l'usage actuel et prospectif de la participation dans l'évaluation. Pour ce faire, ce sont les responsables des PCDR qui ont été pressentis comme référents et avec lesquels nous avons pris contact. Les personnes entendues pour mener cette activité sont les mêmes que celles auditionnées dans le cadre de l'activité 5.

Comme déjà abordé précédemment (activité 4), l'évaluation n'est pas planifiée par le biais d'un plan d'évaluation détaillé. Seuls des indicateurs sont proposés pour chaque fiche projets par l'auteur de programme, sans concertation avec les acteurs locaux, et ces indicateurs ne semblent pas être utilisés dans le cadre d'un suivi permanent. Les évaluations en fin d'ODR déjà menées par les communes échantillonnées sont brèves et parfois rédigées par l'auteur de programme ou l'organisme accompagnateur. La CLDR n'intervient pas dans l'évaluation.

Compte tenu des ouvrages consultés, des experts rencontrés et des textes de lois analysés, nous avons posé comme hypothèse que parmi les multiples parties prenantes qui pourraient participer à l'évaluation, figurent les mandataires locaux, en tant que responsables de mise en œuvre, la CLDR, en tant que participante à la définition du programme et à sa mise en œuvre, les parties mobilisées dans la gestion des projets et actions, les bénéficiaires directs ou indirects, voire tout citoyen désireux s'investir dans le processus. Lors de nos rencontres au sein des communes, l'opinion des acteurs vis-à-vis de l'intégration de l'une ou l'autre de ces parties susmentionnées au processus participatif de l'évaluation a été considérée. Ainsi, certains acteurs pensent que l'intervention de la CLDR dans l'évaluation des projets du PCDR, ou dans l'évaluation de tout autre aspect de l'opération, ne peut s'envisager que si un climat d'entente et de coproduction se crée entre la CLDR et le Collège. Bien que l'échantillon soit de petite taille, les CLDR de deux communes sont en voie de renouvellement. On nous explique qu'une dynamique essoufflée par manque de concrétisation et/ou de désaccords entre parties, ne peut porter le poids d'une évaluation qui viendrait s'ajouter aux missions données à la CLDR.

Les fondements de la mise en œuvre de la politique de développement rural sont profondément controversés par l'un des intervenants rencontrés. Celui-ci explique que bien que l'ODR se base sur un processus participatif, celui-ci est mis à mal, dès lors que les choix effectués (type de projets et priorisation des projets) sont fortement orientés vers les projets subsidiés. A cet égard, il ne lui semble pas pertinent de faire participer la CLDR ou tout autre représentant de la population dans la phase d'évaluation d'un processus qu'il décrit proprement.

Avec certains acteurs, il a d'emblée été compliqué de mener une réflexion prospective sur l'implication des parties prenantes dans l'évaluation des ODR au sens large, du fait qu'ils pressentaient l'évaluation comme un outil de contrôle qui se limiterait à une mise en exergue des défaillances des projets soutenus. En outre, ils ne voient pas comment une mobilisation accrue des personnes investies pourrait être sollicitée, celle-ci étant déjà difficile à préserver durant la phase d'élaboration des PCDR **(1)**.

Certains acteurs pensent qu'au-delà de la CLDR, d'autres intervenants peuvent potentiellement contribuer à l'évaluation ; que ce soit en tant que bénéficiaires directs ou indirects, en tant que riverains ou parties mobilisées dans le projet. Au sein de l'échantillon, une commune souhaite mettre en place une plateforme de consultation citoyenne en ligne pour initier une mobilisation citoyenne au-delà de la CLDR ; l'objectif étant d'élargir le champ de réflexion de la CLDR et de ses GT. D'autres voies de mobilisation de la population que celles actuellement utilisées pourraient donc être prochainement envisagées. Un intervenant estime que la CLDR dans laquelle il est membre serait probablement très enthousiaste de planifier et mener l'évaluation de certains projets qui lui tiennent à cœur.

L'évaluation en interne, réalisée par les responsables de l'action, n'est donc pas exclue par l'ensemble des acteurs sondés. Ceux-ci pensent toutefois que si l'évaluation externe, réalisée par une/des personne(s) extérieurs à l'organisme ayant mis en œuvre l'action, pourrait permettre d'avoir un regard plus objectif sur les projets, qu'ils soient florissants ou non, c'est vers l'évaluation mixte qu'ils préféreraient s'orienter, du moins dans un premier temps. L'évaluation mixte, serait alors réalisée par les acteurs responsables de l'action, en ce compris les organismes accompagnateurs, et se ferait avec l'appui d'un évaluateur extérieur.

b) Remarques de l'administration

Lors des échanges tenus avec l'administration, la question d'évaluer les ODR et leurs projets de manière participative a été débattue. Les éléments suivants ont été entendus :

- ➔ Un agent du service extérieur de la DDR fait remarquer que dans la plupart des cas, la population n'a pas en tête la stratégie de développement rural et les objectifs stratégiques qui la définissent. Or, évaluer les résultats de l'ODR revient à évaluer la stratégie locale menée en portant un regard sur la manière dont elle répond aux objectifs visés.
- ➔ Dans le cas d'infrastructures subsidiées par le développement rural, si la responsabilité de la gestion et de l'évaluation de ces projets sont exclusivement remises à un collectif de citoyens, le contrôle de la commune sur les bénéfices éventuellement engrangés pour les réinjecter dans un autre projet de développement rural risque d'être perdu.
- ➔ Plusieurs des agents rencontrés des services extérieurs de la DDR expliquent que sans diminution de leur charge de travail actuel, ils ne voient pas comment ils pourraient s'impliquer dans le processus évaluatif des ODR et/ou de leurs projets. Si l'évaluation participative implique une représentation de l'administration dans son comité de pilotage, il serait nécessaire de réduire d'autres tâches pour libérer du temps à ces nouvelles fonctions.
- ➔ Les agents extérieurs de la DDR estiment que dans le cas d'une évaluation participative des projets (leur processus et/ou leurs résultats) qui devrait se planifier au moment de la planification de la stratégie et des projets, leur présence ferait doublon avec celle de l'organisme accompagnateur déjà présent durant cette phase. D'ailleurs, les services extérieurs représentés ont fait part de leur souhait de n'intervenir qu'une fois le PCDR approuvé, dans le cas où les communes sont accompagnées.

c) Point de vue de la Cellule CAPRuralité

(1) On entend aussi que c'est parce que les gens s'ennuient qu'ils ne viennent plus aux commissions « *ce sont toujours les mêmes choses qui sont débattues* ».

IV. Synthèse et Conclusions

Depuis la révision du Décret wallon relatif au développement rural (MB 02.06.2014), les communes sont tenues d'intégrer l'évaluation permanente (art 2 §2) au cours de leur opération de développement rural (ODR). L'application d'une démarche participative et négociée pour l'évaluation demandée paraissant être en convergence avec la volonté de co-construire les PCDR, cette étude exploratoire et prospective visait à apprécier les possibilités d'organiser un collectif « d'évaluateurs » et de « collecteurs de données » pour répondre aux attentes du Décret et ainsi étendre la participation à l'évaluation.

Les choix méthodologiques pour mener l'évaluation, en ce compris la manière dont la participation est intégrée au processus, dépendent étroitement des objectifs de l'évaluation. Compte tenu des constats posés auprès d'un groupe d'auteurs de programme et de quelques agents des organismes accompagnateurs pour lesquels la finalité de l'évaluation demandée dans le Décret relatif au développement rural ne pouvait être clairement interprétée, il a été décidé de mener une réflexion préalable afin de clarifier la finalité de l'évaluation attendue.

Cette étude avait donc deux objectifs : clarifier la finalité de l'évaluation permanente attendue dans le Décret et identifier dans quelles mesures elle pourrait être rendue participative. Loin d'une démarche prescriptive, cette étude entendait avant tout donner des orientations, de l'inspiration et un cadre de réflexion. Afin de répondre à ces objectifs, plusieurs activités ont été menées d'octobre 2018 à mai 2019. Celles-ci consistaient d'une part à mener des lectures et analyses documentaires et d'autre part, à organiser des rencontres auprès de divers intervenants qui ne sont pas naturellement amenés à échanger sur la thématique traitée afin d'interconnecter leurs propos et déboucher sur des propositions opérationnelles de mise en œuvre de l'évaluation attendue.

Nos lectures nous ont appris qu'évaluer une politique, c'est apprécier ses effets mais aussi les conditions de sa mise en œuvre, et ceci à différents moments du cycle de la décision. L'évaluation se distingue du suivi, qui vérifie la bonne gestion des interventions et l'état d'avancement des réalisations, et du contrôle, qui vérifie la légalité et la régularité de la mise en œuvre des ressources. Si la nécessité de l'évaluation est largement partagée, sa mise en œuvre pratique et son utilisation ne traduisent pourtant pas clairement cette volonté. La perception vague de l'évaluation et de ses modalités d'organisation justifie probablement en partie ce constat. A cela viennent encore s'ajouter le coût et la crainte de l'évaluation encore souvent perçue comme un outil de contrôle utilisé par les bailleurs de fonds. Ces éléments ont pu être confirmés lors de nos rencontres avec les acteurs responsables de leur PCDR au sein d'un échantillon de communes. Lorsqu'un exercice d'évaluation se planifie, différents paramètres doivent être établis afin d'en dresser le projet et les premières questions auxquelles il est important d'apporter une réponse sont pour qui et pourquoi évalue-t-on ? Ainsi, il s'agit de désigner quels vont être les utilisateurs de l'évaluation, quel va être l'objet de celle-ci et sur quelles dimensions porteront les observations menées. Si l'évaluation peut représenter formellement une étape en soi d'un cycle, elle ne peut cependant être toujours limitée à un exercice réalisé après la phase de mise en œuvre. La démarche évaluative peut en effet accompagner l'exécution, ou précéder l'adoption de la législation. Ainsi, la temporalité de l'évaluation doit encore être définie.

Afin d'aider la réflexion quant à la finalité attendue de l'évaluation, un recensement des directives données par les textes de lois a été effectué. Les références suivantes sont utilisées : le Décret relatif au développement rural (M.B. 02.06.2014) et l'Arrêté du Gouvernement wallon portant exécution dudit Décret (M.B. 22.08.2014). Dans le Décret relatif au DR, le terme « évaluation » apparaît à trois reprises. Il est question d'*évaluation permanente* (art. 2 § 2), d'*évaluation des impacts* (art. 2 § 2, dernier alinéa) et d'*évaluation de l'ODR précédente* (art. 13 § 1). Ces éléments nous donnent des indications quant à l'objet ou la temporalité attendus de l'évaluation. Ainsi, l'*évaluation permanente* suggère un flux continu et concis d'informations sur les réalisations qui sont menées et sur les résultats qui en sont obtenus. C. Vanier (1998) parle d'évaluation « formative », qui s'intéresse à ce qui se passe pendant le déroulement d'un programme dans le but d'identifier les problèmes à résoudre et d'améliorer le programme par rapport aux objectifs poursuivis, le corriger, voir le réorienter vers d'autres finalités. L'*évaluation d'impacts* nous renvoie à une évaluation des résultats pouvant être observés sur le long terme, soit une évaluation

de type ex post. Notez que cette évaluation ne semble être attendue que si le PCDR est élaboré conjointement à un Agenda 21 local. Enfin, *l'évaluation de l'ODR précédente* précise clairement l'objet de l'évaluation (l'ODR) et suggère de manière implicite qu'elle ne puisse être clôturée qu'aux termes de la période de validité du PCDR, sans toutefois nous donner une réelle indication quant à sa temporalité. En se limitant à cette indication, elle pourrait en effet aussi bien porter sur la manière dont l'ODR a été mise en œuvre tout au long de sa période de validité que sur les impacts engrangés au sein de la commune. Objectivement, ces évaluations (permanente, d'impacts, d'ODR) peuvent s'additionner, se servir, voire se confondre. Dans ce dernier cas, l'évaluation de l'ODR viserait alors à porter un regard sur les impacts engrangés à partir d'observations menées de manière permanente. Pour le savoir, l'objet des évaluations permanente et d'impacts devrait être précisé. S'agit-il d'évaluer les impacts de l'opération dans sa globalité ou plutôt des projets de manière distincte ?

De fait, les textes de lois qui ont été considérés ouvrent la porte à plusieurs options envisageables à propos de l'objet sur lequel porte l'évaluation, ou les évaluations. Comme déjà mentionné ci-dessus, le Décret indique que le PCDR reprend, le cas échéant, une évaluation de l'ODR précédente (art. 13). A l'article 13 du Décret, il est encore demandé que des indicateurs de réalisations et de résultats *des projets* soient indiqués. L'Arrête du GW évoque une « *évaluation de la stratégie* moyennant un tableau de bord d'indicateurs » (art.7) et une « *évaluation du respect des principes directeurs du développement durable de chaque partie du PCDR* » (art. 11). L'article 8 §1 de l'arrêté demande à ce que chaque projet fasse l'objet d'une fiche qui établit des indicateurs de réalisations et d'impact, mais cette fois, il n'est pas précisé si ces indicateurs doivent permettre d'évaluer les projets ou l'ODR. De manière exhaustive, ce sont donc les objets suivants qui sont évoqués dans les textes de lois : l'ODR, la stratégie, les parties du PCDR et les projets.

Au-delà de l'objet de l'évaluation, la littérature consultée explique que celle-ci peut porter sur deux dimensions : les conditions dans lesquelles l'objet est mis en œuvre (le processus d'exécution) ou les résultats de l'objet évalué (la manière dont il atteint les objectifs fixés). Ainsi, l'évaluation de l'ODR peut aussi bien porter sur ses impacts en termes de développement (économique, social, environnemental, culturel) que sur la manière dont elle est mise en œuvre ; idem pour les projets. Les questions évaluatives viendront encore préciser l'angle d'observation de l'objet et pourront porter sur son efficacité, son efficience, sa cohérence ou son utilité (M. Basset et P. Szerb, 2010). Au-delà d'un point de vue technique, ces différents éléments, caractérisant le mandant initial de l'évaluation, donnent encore toute la légitimité dont a besoin l'exercice évaluatif pour être mené à bon escient.

Nos lectures et analyses documentaires ont été complétées par plusieurs entretiens collectifs ou individuels auprès d'agents de l'administration en charge du développement rural, d'experts en évaluation des politiques et d'acteurs locaux. Ainsi, des agents du service central de la Direction du Développement rural (DDR-DGO3-SPW) ont montré leur intérêt à disposer d'indications relatives au processus d'exécution de l'ODR par le biais de l'évaluation. Plus précisément, ils souhaiteraient que les éléments suivants soient mis en exergue et partagés : difficultés rencontrées, solutions apportées, bonnes pratiques, facteurs de réussite et d'échec propres au processus de l'ODR. Afin de jauger de la qualité du processus mené, les indicateurs suivants sont évoqués : le nombre total de projets réalisés durant la période de l'opération et la cote de popularité de l'ODR ; une ODR bien connue de sa population et ayant abouti à un bon nombre de projets/actions témoignant alors d'un processus bien mené.

Le Décret stipule que l'objectif global des ODR en termes de développement territorial est d'améliorer les conditions de vie des habitants d'un point de vue économique, environnemental, social et culturel. Pour les agents de la DDR, cette injonction décrétole manque de précisions pour être utilisée dans l'évaluation des impacts territoriaux des ODR ; que ce soit pour un usage de l'évaluation au niveau local ou régional. Dans l'optique de faire participer la population à l'exercice d'évaluation, la voie d'évaluer les effets de la stratégie semble par ailleurs plus compliquée à être mise en application que celle d'évaluer son processus de mise en œuvre ; la stratégie élaborée n'étant pas toujours le plan conservé à l'esprit de la population impliquée dans le processus. Pour ces raisons, la dimension « *atteinte des objectifs de développement territorial* » des ODR n'est pas priorisée par les agents rencontrés.

Par ailleurs, ceux-ci considèrent que l'évaluation par projet (telle qu'elle pourrait l'être pressentie à l'art. 13 § 4 du Décret) ; qu'elle porte sur leurs résultats et/ou leur processus d'exécution, devrait avant tout être mise au service des acteurs locaux. Dans ce sens, il serait probablement judicieux de laisser aux communes la liberté de choisir quels seraient les projets pour lesquels elles vont entreprendre une démarche évaluative (les bilans annuels continueraient par ailleurs de porter sur l'ensemble des projets de l'ODR). L'évaluation prendrait alors la forme d'une auto-évaluation qui ne serait ni un contrôle ou une surveillance, mais constituerait en une évaluation effectuée par les acteurs locaux dans le cadre d'une démarche d'amélioration continue de la qualité de leur opération et de leurs projets. Dans l'hypothèse que l'évaluation des projets soit ainsi laissée à l'appréciation des acteurs locaux, sans qu'aucun rapport ne doive obligatoirement être transmis aux bailleurs de fonds, la création d'une communauté de partages entre communes en ODR, qui seraient par contre tenues de partager les résultats de l'évaluation des projet(s) de leur choix auprès d'autres communes au cours d'un échange organisé (et dont la fréquence serait à définir) pourrait baliser la procédure à suivre. Enfin, compte tenu de ces derniers éléments, les indicateurs devant être repris sur les « fiches projets » pourraient alors se scinder en deux lots, selon qu'ils servent à l'évaluation du processus de mise en œuvre de l'ODR (attendue par l'administration) ou à l'évaluation des projets (ciblés selon les besoins des acteurs locaux).

Les agents rencontrés de la DDR expliquent également que l'administration n'entend pas sanctionner les communes par le biais de l'évaluation. Ils expliquent que l'évaluation doit avant tout être pressentie comme un exercice visant l'amélioration de la procédure et des projets qui en découlent. Dans ce sens, aucune formule de pénalisation n'est prévue, et ce quels que soient les résultats observés. En outre, bien que stipulé dans le Décret, l'exercice d'évaluation, tel que nous l'avons défini précédemment sur base des ouvrages consultés, n'est à ce jour pas rendu obligatoire par les bailleurs de fonds qui se satisfont des bilans concis qui leur sont transmis annuellement et lors d'un renouvellement. Les agents rencontrés au sein de l'administration estiment que le système actuel de financement pour l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des PCDR ne sont pas propices à la consolidation de leurs attentes en matière d'évaluation. Dans ce sens, l'administration s'en remet actuellement à la simple motivation des acteurs locaux pour leur remettre les éléments attendus ici identifiés.

Au niveau local, nos entretiens se sont construits en deux temps. Il s'agissait tout d'abord d'apprécier la considération des acteurs locaux vis-à-vis de l'évaluation demandée et ensuite de mieux cerner la manière dont sont comprises les directives données par les textes de lois. N'ayant pu aisément identifier des communes ayant un PCDR valide et étant sous la houlette du Décret révisé, nous avons par défaut pris l'option de cibler des communes qui ont un agenda 21 local, l'hypothèse étant que cette méthode d'échantillonnage permettrait de rencontrer des acteurs locaux davantage sensibilisés à l'évaluation.

La plupart des acteurs locaux rencontrés ne sont pas d'emblée favorables à l'évaluation de la politique de développement rural. Ils s'interrogent quant à sa plus-value et la considèrent souvent, dans des perspectives de rationalisation, comme un outil de contrôle visant à mettre en évidence les dysfonctionnements. La crainte de mettre à mal le principe de solidarité vis-à-vis des communes les plus faibles est également exprimée. Les échanges tenus au sein des communes ont permis de constater que les responsables des PCDR associent d'emblée l'évaluation des ODR à l'évaluation de résultats de ses projets, ce qui renforce l'association de l'évaluation à un outil de contrôle. Certains acteurs locaux pensent que l'évaluation de l'ODR ne doit porter que sur les projets subventionnés par le développement rural ; cette précision n'est pourtant pas stipulée dans Décret ou l'Arrêté s'y référant. Des interrogations par rapport à la méthode à adopter pour évaluer plusieurs des projets soutenus par le développement rural ont également été entendues : les acteurs concernés s'interrogent sur la manière d'évaluer un projet lorsque sa finalité est d'améliorer le cadre de vie de la population ou de proposer des espaces de rencontres et de convivialité. En outre, la notion d'évaluation permanente n'est évoquée par aucun des acteurs rencontrés. Elle semble être associée par défaut au suivi rendu via les rapports annuels et les réunions plus ou moins fréquentes avec la CLDR.

Les avis divergent et certains acteurs locaux considèrent toutefois l'évaluation comme une opportunité d'analyse débouchant sur une aide à la prise de décision et un outil de gestion. A ce stade, ils n'ont pas un point de vue précis quant à l'objet et les dimensions de l'évaluation qui pourrait leur servir (ODR et/ou projets – processus de

mise œuvre/impacts territoriaux). Ils pensent toutefois que si l'évaluation par projet est privilégiée, et dans l'optique que cet exercice soit mené de manière participative, le risque d'un démantèlement de la dynamique participative créée par le biais de l'ODR n'est pas à négliger ; les conflits pouvant émerger entre les défenseurs de projets différents. Cette même remarque a été formulée par les services extérieurs de la DDR.

La rencontre avec plusieurs experts en évaluation des politiques publiques a permis d'enrichir la réflexion menée. Avec ceux-ci, il a été possible de discuter des caractéristiques de l'évaluation qui doivent être définies en amont de son exercice et de les transposer au cas des ODR. A l'unanimité, ils soulignent d'emblée l'importance d'identifier les utilisateurs de l'évaluation ; le niveau du pouvoir décisionnel impactant inévitablement les questions évaluatives auxquelles l'évaluation tentera d'apporter des réponses. Ce questionnement nous renvoie au niveau d'observations (local ou régional) auquel celles-ci sont menées et sur les données qui sont à collecter. Accepte-t-on que l'évaluation se fasse au niveau local, avec des indicateurs et des modes de collecte de données distincts/independants les uns des autres, ou souhaite-t-on que l'évaluation soit menée moyennant un mode opératoire semblable permettant alors de déboucher sur des données cumulables à une échelle régionale ? Dès lors que le Décret est soumis aux communes et que des instructions méthodologiques précises ne leur sont pas données, certains experts estiment que les modes opératoires peuvent s'adapter aux besoins des acteurs locaux et que c'est à ce niveau que les données doivent être exploitées. La plupart des experts pensent toutefois que ce positionnement reste à trancher.

Les experts estiment que si l'évaluation du processus de mise en œuvre des ODR peut être envisagée aux niveaux régional et local, l'évaluation de la stratégie, paraît plus appropriée à un niveau local. La définition des enjeux des ODR se fait par approche ascendante, sur base d'un diagnostic territorial local, et certains experts soulignent cette liberté d'autonomie que laissent les bailleurs de fonds aux communes vis-à-vis de l'élaboration de leur ODR et des résultats à atteindre. Dès lors, partir d'enjeux globaux (enjeux de développement durable) ou régionaux (SWDD) pour évaluer les résultats des ODR ne leur semble pas être en accord avec la procédure suivie.

La participation étant un élément central dans la philosophie des ODR, l'étude visait également à explorer les potentialités de l'étendre à la phase évaluative des ODR et/ou de leurs projets. Globalement, l'évaluation participative repose sur le principe d'une participation active des parties prenantes à l'exercice d'évaluation (B. Plottu et E. Plottu, 2009). Deux dimensions de la participation sont communément reconnues par la plupart des auteurs pour définir l'évaluation participative : il s'agit de la largeur et de la profondeur de la participation. La largeur correspond à la diversité des parties prenantes impliquées dans le processus évaluatif, tandis que la profondeur se définit par leur degré d'implication (étapes du processus évaluatif dans laquelle les acteurs s'impliquent).

Si la question de la largeur de la participation est restée ouverte (les utilisateurs de l'évaluation impactant directement les parties prenantes devant être intégrées au processus), celle de la profondeur a fait l'unanimité auprès des experts rencontrés. Ainsi, ceux-ci s'accordent pour dire que les parties prenantes doivent au minimum participer à la formulation des questions évaluatives, et que la diversité des acteurs représentés à cette tâche dépend de la finalité attendue de l'évaluation. Dans le cas d'un mandat qui stipulerait que l'évaluation a pour objectif de servir les collectivités locales, l'interlocuteur privilégié pour mener l'évaluation participative serait la CLDR, et il ne serait pas nécessaire que les commanditaires participent à l'élaboration des questions évaluatives. A contrario, si l'évaluation vise à apporter des améliorations quant au processus à suivre pour mener une ODR, la participation de la DDR, du Gouvernement et du Pôle « Aménagement du Territoire » (PAT) a été conseillée par les experts. Enfin, des représentants de CLDR pourraient utilement venir se greffer aux acteurs régionaux (évaluation participative à l'échelle régionale) et des participants aux groupes de travail pourraient enrichir le pôle d'acteurs locaux (évaluation participative à l'échelle locale), l'inclusion élargie des acteurs permettant de prendre en compte la pluralité des points de vue et des perspectives, de faciliter l'identification des ressources mobilisables et des données existantes pour mener l'évaluation et de permettre une réelle démocratisation du processus décisionnel.

Lors de nos rencontres au sein des communes, l'opinion des acteurs locaux vis-à-vis de l'évaluation participative des ODR et/ou de leurs projets a été considérée. Bien que cette voie ne soit pas exclue, il a d'emblée été compliqué de mener une réflexion prospective sur l'implication de ces parties prenantes dans l'évaluation, plusieurs d'entre eux pressentant celle-ci comme un outil de contrôle et une contrainte administrative supplémentaire dont l'utilité n'est pas perçue. En outre, ils ne voient pas comment une mobilisation accrue des personnes investies dans les ODR pourrait être sollicitée, celle-ci étant déjà difficile à préserver durant ses phases d'élaboration et de mises en œuvre. Plusieurs des agents rencontrés des services extérieurs de la DDR expliquent aussi que sans diminution de leur charge de travail actuel, ils ne voient pas comment ils pourraient s'impliquer dans le processus évaluatif des ODR et/ou de leurs projets. Ces premières observations laissent présager la nécessité de limiter l'investissement des parties prenantes lors de premiers essais d'évaluation participative. Le GAP-WB souligne d'ailleurs l'importance de préserver la légèreté du processus évaluatif afin de minimiser les réticences à l'initier. Que ce soit en termes de largeur ou de profondeur de la participation, le GAP-WB préconise d'élargir progressivement les dimensions afin de ne pas épuiser les premières initiatives.

Partant de la croisée des opinions collectées auprès des divers acteurs ciblés et des deux objectifs visés par l'étude, nous pourrions à présent préciser que l'évaluation demandée par le Décret pourrait dans un premier essai porter sur les *conditions de mise en œuvre des différentes étapes ODR*, et que cette évaluation viserait à apporter des réponses aux questionnements des acteurs régionaux et locaux.

Dans l'optique d'optimiser l'usage des ressources mobilisées à cet exercice, une série de questions évaluatives pourrait être soumise aux acteurs impliqués de sorte qu'ils puissent en extraire celles auxquelles l'évaluation tenterait principalement de répondre. Cette grille de questions évaluatives, commune à l'ensemble des communes en ODR, permettrait en outre de collecter des données cumulables à une échelle régionale, ou restées non cumulées, pour un usage à un niveau local. Dans l'hypothèse qu'il soit judicieux d'orienter les futurs exercices d'évaluation vers ce qui est ici proposé, et afin de rendre participatif le processus, l'élaboration de cette grille de questions évaluatives pourrait faire l'objet d'une réflexion collective entre des représentants régionaux et locaux. Dans ce sens, l'option prise dans un premier temps pour rendre l'évaluation participative serait d'élargir sa largeur, au détriment de sa profondeur ; le postulat étant qu'il est préférable de limiter les ressources mobilisées lors des premiers essais afin d'en optimiser les chances de réussite et de pérennité.

Enfin, en supposant que les principes de l'évaluation participative puissent prendre place à un niveau local et suscitent un intérêt marqué et grandissant par les acteurs locaux, la volonté de s'impliquer davantage dans les différentes étapes du processus évaluatif (et donc accroître la profondeur de la participation) pourrait être soutenue par les ressources humaines et financières actuellement mobilisées pour élaborer et mettre en œuvre les ODR. Cette piste mériterait en tout cas d'être explorée. Enfin, s'il n'est actuellement pas envisagé que des moyens supplémentaires soient alloués aux communes pour mener l'évaluation, l'une ou les propositions suivantes pourraient être appliquées afin de les encourager dans cette tâche encore nouvelle : prioriser les attentes de l'évaluation, faciliter au maximum les méthodes d'évaluation à adopter, redéfinir les missions des acteurs déjà investis dans l'élaboration et la mise en œuvre des ODR, promouvoir les qualités de l'évaluation en tant qu'outil d'amélioration continue et repousser les réticences liées à son image d'outil de contrôle.

V. Annexes

1. Annexe 1 : Logique d'intervention selon Interreg 5

Dans les règlements pour la programmation 2014-2020, la Commission européenne met l'accent sur la logique d'intervention des programmes et sur l'importance de la sélection des indicateurs de résultat et de réalisation afin de mesurer et assurer le suivi des changements prévus sur le territoire de coopération.

La logique d'intervention des programmes telle que décrite par la Commission est présentée dans le schéma repris ci-dessous. Elle se traduit par des liens entre les réalisations des projets et les indicateurs de réalisation et de résultat du programme.

Source 1 : Interreg France-Wallonie-Vlaanderen – Fiches indicateurs (Axe 3 – objectif programme 5)

2. Annexe 2 : Evaluations des PCS : les choix effectués

Plan 2009-2013 : PCS 1

Suivant le Décret relatif au Plan de Cohésion Sociale (PCS), le service en charge de l'organisation des évaluations est la Direction interdépartementale de la Cohésion sociale du Secrétariat général du SPW (DiCS). La DiCS transmet aux commissions d'accompagnement²⁶ les modèles sur lesquels se basent les rapports d'évaluation locale qu'elles rédigent (rapport d'évaluation intermédiaire après 3 ans, rapport d'évaluation finale du Plan mis en œuvre depuis le début). Sur base des rapports rédigés par les commissions, la DiCS a pour mission de rédiger les rapports d'évaluation globale, qui sont remis tous les six ans²⁷ par le Gouvernement au Parlement. L'évaluation est donc menée aux niveaux local et régional.

Lors du premier PCS, la méthodologie d'évaluation a été élaborée dans le cadre d'une collaboration avec l'IWEPS et le Conseil de l'Europe. *L'évaluation globale* qui a été faite pour le PCS 2009-2013 comprenait ainsi trois volets d'évaluation spécifiques :

- Une évaluation des résultats du Plan, réalisée par la DiCS en collaboration avec l'IWEPS ;
- Une évaluation des processus de mise en œuvre au niveau local des PCS, réalisé par l'ULiège ;
- Une évaluation des impacts du Plan sur la cohésion sociale et le bien-être de tous au niveau local, réalisée par la DiCS, l'IWEPS et le Conseil de l'Europe.

Le tableau suivant reprend pour chacun des volets de l'évaluation globale les éléments qui ont été observés.

Volet de l'évaluation globale	Points d'attention/critères retenus pour mener l'analyse (liste non exhaustive)
Évaluation des résultats du Plan → Observation des 140 communes en PCS	<ul style="list-style-type: none"> - % communes investies dans PCS, population totale concernée - Répartition des communes PCS en fonction de leur population Répartition des communes PCS en fonction de leur indicateur ISADF - Répartition des communes PCS en fonction du budget annuel consacré à la réalisation du PCS, répartition des dépenses - Répartition des recettes (selon qu'il s'agit de subventions régionales, de la part communale, d'autres recettes) - Profil des actions (réparties selon 4 axes, réparties par thématique) - Appréciation du dispositif de modification du plan par les communes - Facteurs déterminants dans la mise en place des actions - Appréciation du dispositif de définition des actions par les communes - Adéquation entre les objectifs des actions et leurs résultats (perception des chefs de projet) - Profil des acteurs du PCS (emplois créés en ETP, temps de travail du chef de projet, dynamique partenariale, composition et fonctionnement de la commission d'accompagnement) - Profil des bénéficiaires (par caractéristiques sociodémographiques, caractéristiques spécifiques) - Leviers et obstacles rencontrés dans la mise en œuvre du PCS, de ces actions,

²⁶ La commission d'accompagnement est une instance d'avis à l'échelle communale, composée des membres nommément désignés dans le plan, à savoir : le Président, les Vice-Présidents, le chef de projet, le responsable de la coordination sociale du CPAS, les membres représentants des partenaires, l'agent de la DiCS, des invités (*Evaluation du Plan de cohésion sociale 2009-2013*).

²⁷ PCS 2009-2013, PCS 2014-2019, PCS 2020-2025.

<p>Evaluation des processus liés au PCS</p> <p>→ Observation sur un échantillon de 6 communes (5 entretiens/commune²⁸)</p> <p>→ Rencontre de tous les chefs de projet (tables rondes ; n =112 sur 140)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Acteurs du PCS (profil, mission, formation des chefs de projet, équipe PCS, etc.) - Compréhension du rôle perçu des agents référents de la DiCS - Fonctionnement de la Commission d'accompagnement - Construction des partenariats, profils des partenariats - Point de vue vis-à-vis du processus prescrit du PCS (diagnostic et projet) - Méthode de travail pour établir le diagnostic - Méthode de travail pour établir et rédiger le plan - Processus de traduction du plan en objectifs opérationnels - Procédure de changement d'actions au sein du plan : difficultés rencontrées et stratégies développées - Procédure adoptée pour mener les évaluations demandées : le cadrage, la mise en œuvre, les discussion des résultats
<p>Evaluation des impacts du PCS sur la cohésion sociale et le bien-être</p> <p>→ Approche participative comme méthode d'évaluation (récolte de données via un questionnaire et des tables rondes)</p>	<p>La méthodologie mise en œuvre pour l'évaluation de l'impact du PCS sur la capacité à assurer le bien-être de tous s'appuie sur la définition du bien-être qu'en ont donné les citoyens en Wallonie, dans le cadre de l'expérience pilote menée par l'IWEPS, en partenariat avec le Conseil de l'Europe et une quinzaine de communes engagées sur base volontaire (Ruyters C. et al, 2011)</p>

Plan 2014-2019 : PCS 2

L'hypothèse globale à vérifier dans le cadre de l'évaluation du PCS 2 est la suivante : « le PCS améliore la situation de ses bénéficiaires en matière d'accès effectif aux droits fondamentaux et renforce les liens sociaux entre ceux-ci et le restant de la population ». L'évaluation se situe au niveau local et régional.

L'évaluation locale se compose (effectuée par les communes (170 PCS) avant le 30 juin 2018) :

- D'une évaluation des actions : « légère » pour chaque action du PCS en termes de réalisations et de résultats + approfondie pour 2 actions (au choix) par PCS parmi les 10 proposées par la DiCS et 2 actions phares choisies par la commune (évaluation quantitative qui complètera les données Spiral PCS, mais surtout qualitative) ;
- D'une évaluation participative des processus : de coordination, mise en réseau, coresponsabilité, ... ;
- D'une évaluation participative des impacts du PCS sur l'amélioration de la cohésion sociale au niveau de la commune et des effets directs et indirects du PCS... ;

L'évaluation régionale (à réaliser d'ici le 30/6/2019) se base sur l'analyse des rapports locaux et de focus groups organisés durant l'automne 2018 pour creuser certaines questions. L'ensemble devant permettre la rédaction d'un rapport d'évaluation globale qui pourra être présenté au Gouvernement, puis transmis au Parlement avant fin juin 2019.

La DiCS a construit une grille standardisée de classement des actions, par axe et thématique. Elle a ensuite mené un travail de reclassement des actions de chaque PCS selon cette grille de façon à harmoniser les actions de chaque

²⁸ 5 intervenants rencontrés par commune : le Président du PCS, le chef de projet, le Président du CPAS, le vice-président associatif et le responsable d'une association partenaire

plan et de pouvoir ensuite procéder à une analyse transversale des rapports des communes. Une formation des chefs de projet à l'évaluation a été organisée. Si la grille est un outil d'évaluation, une méthodologie d'évaluation a dû être élaborée. Elle a été coconstruite à partir d'un comité de pilotage régional composé de la DiCS, le Comité du réseau des chefs de projet PCS, plusieurs OIP dont l'IWEPS et le FOREM et des représentants du Cabinet. Au total, le comité de pilotage était constitué d'environ 20 personnes.

Plan 2020-2025 : PCS 3

La méthodologie et les outils utilisés pour l'évaluation du prochain PCS sont déjà en cours de construction. A la DiCS, on nous explique que le processus est en amélioration continue. Des modifications par rapport à l'approche adoptée pour évaluer le PCS 2 sont donc apportées.

3. Annexe 3 : Exemples de grilles de questions évaluatives

Evaluation des ODR au niveau régional

Volets de l'évaluation	Questions évaluatives et critères
Place de la politique de DR dans la politique menée par la commune	<p>Pour quelles raisons les communes mènent-elles une ODR ? Quelle est la place du PCDR dans les politiques menées par les communes ? Quelle part de la population rurale/semi-rurale est en ODR ? Pourquoi certaines communes rurales et semi-rurales ne mènent-elle pas une ODR ?</p> <ul style="list-style-type: none"> - % communes investies dans PCDR, population concernée - Part des projets communaux (mis en œuvre) repris dans le PCDR - Budget annuel consacré à la réalisation du PCDR, répartition des dépenses - Questionnaire aux communes non investies dans une ODR - Appréciation des principes directeurs de l'ODR par les communes investies (processus participatif, priorisation par lots, projets subsidiés, élaboration du diagnostic, des fiches-projets, etc.)
Projets du PCDR	<p>Quels sont les projets mis en œuvre dans le cadre des ODR ? Quels sont les projets du lot 1 n'ayant pas abouti et pourquoi ? quelles sont les projets jugés prioritaires par les communes ? Correspondent-ils aux appels à projet lancé par le Ministre ?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Projets figurant dans le lot 1 des communes - Profil des actions menées : par objectif opérationnel, par lot, par budget, par pouvoirs subsidiant, par porteur de projet (commune, RCA, CPAS, ADL, etc.), taux de subventionnement ... - Répartition des recettes (selon qu'il s'agit de subventions régionales, de la part communale, d'autres recettes) - Facteurs déterminants dans la mise en place des actions - Leviers et obstacles rencontrés dans la mise en œuvre des actions du PCDR, solutions apportées
Projets subsidiés par le développement rural	<p>Quelle part représente les projets subsidiés par le DR ? sont-ils adaptés aux besoins des communes ?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Appréciation des projets soutenus par le DR par les communes - Nombre de conventions DR/commune durant la période de validité du PCDR - Distribution des projets subsidiés (par commune, lot, budget, délai de mise en œuvre, etc.)
Cohérence avec les autres outils de développement local	<p>Quels sont les projets cofinancés ? Des projets n'ont-ils pas pu voir le jour faute de cofinancement ? les projets subsidiés par le DR renforcent-ils d'autres politiques sectorielles ?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Degré de connaissance du PCDR au sein des autres services de la commune. - Part des projets du PCDR cofinancés : administrations et cabinets représentés, difficultés rencontrées, solutions apportées - Leviers et obstacles rencontrés dans la mise en œuvre des projets cofinancés, solutions apportées
Transcommunalité	<p>Comment optimiser la solidarité et la cohérence entre la commune et les autres territoires voisins ?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Part des projets transcommunaux du PCDR - Difficultés rencontrées et solutions apportées, bonnes pratiques - Projets menés de manière transcommunale

Volets de l'évaluation	Questions évaluatives et critères proposés
Prise de décision de principe de mener une ODR	Les communes hésitent-elles à mener une ODR ? Pour quelles raisons ? Quelles sont les motivations des communes à lancer une ODR ?
Diagnostic	<p>Peut-on améliorer l'efficacité et/ou l'efficacéité de la phase d'élaboration du diagnostic ? Toutes les méthodes d'élaboration de diagnostic sont-elles satisfaisantes ?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Temps consacré à l'élaboration du diagnostic - Budget consacré à l'élaboration du diagnostic - Méthode de travail adoptée pour établir le diagnostic - Auteur de programme responsable de l'élaboration du diagnostic - Satisfaction des services extérieurs, du PAT vis-à-vis du diagnostic fourni - Manquements soulignés par les services extérieurs, par le PAT - Eléments appréciés du diagnostic par les services extérieurs, par le PAT
Information – consultation, composition de la CLDR	<p>Peut-on améliorer la participation et la représentativité de la population au moment de l'information/consultation ? Comment s'amorce la composition de la CLDR ?</p> <ul style="list-style-type: none"> - % de la population ayant connaissance du lancement de l'ODR au sein de la population - % participation aux séances d'informations - Nombre de candidats membres à la CLDR - Profil des membres de la CLDR, représentation d'interlocuteurs sociaux, environnementaux et économistes - Raisons justifiant la modification de la composition de la CLDR
Coproduction, élaboration du PCDR	<p>Sur base de quelle participation s'opère l'élaboration de la stratégie ? Peut-on réduire le temps requis entre la prise de décision de principe de mener une ODR et celle d'approbation du projet de PCDR par le Conseil communal ? Quelles sont les étapes les plus chronophages ? Pourquoi ?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Satisfaction des participants aux GT, profil des participants aux GT - Satisfaction de la CLDR vis-à-vis de ses relations avec le Collège - Fonctionnement de la CLDR (organisation de GT élargis, communication, ...) - Délai entre la décision de principe de mener une ODR et l'avant-projet de PCDR - Délai entre l'avant-projet de PCDR et l'adoption par la commune du projet de PCDR - Remarques transmises par la commune à l'auteur de programme - Difficultés rencontrées et solutions apportées - Raisons de demande de prolongation de la période de validité du PCDR
Addendum	<p>L'addendum est-il un outil communément utilisé par les communes ? Dans quel cas est-il utilisé ? Des modifications doivent-elles être apportées afin de rendre l'outil plus efficace pour les communes ?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Appréciation du dispositif d'addendum par les communes - Difficultés rencontrées et solutions développées - Projets sollicités/raisons de la demande d'addendum - Nombre d'addendum sollicités (% des communes sollicitant un addendum), part des addendum transcommunaux - Délai entre délibération du Collège et approbation de la CLDR et envoi du dossier de projet au SE pour recevabilité
Mise en œuvre des projets	<p>Quel est le profil des actions mises en œuvre durant la période de validité du PCDR ? Respectent-elles la priorisation programmée initialement ? pourquoi ? Comment la période de validité d'un PCDR impacte-t-elle les projets mis en œuvre ?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Distribution des actions par objectif opérationnel, par lot, par budget, par pouvoirs subsidiant, par porteur de projet (commune, RCA, CPAS, ADL, etc.), taux de subventionnement ...

	<ul style="list-style-type: none"> - Facteurs déterminants dans la mise en place des actions - Leviers et obstacles rencontrés dans la mise en œuvre des actions du PCDR, solutions apportées - Nombre de dépassements budgétaires de plus de 20% de l'avant-projet par rapport à l'estimation reprise dans convention, conséquences.
Demande de convention	<p>La procédure de demande et d'approbation de convention peut-elle être améliorée ?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Appréciation du dispositif de demande de conventions des actions DR par les communes, compréhension de la procédure de demande de conventions par les communes - Nombre de conventions DR/commune durant la période de validité du PCDR
Communication	<p>La population est-elle au courant que sa commune mène une ODR ? Comment améliorer la communication utilisée ?</p> <ul style="list-style-type: none"> - % de la population ayant connaissance de l'ODR de la commune (à son lancement, à mi-parcours, en fin de période de validité). - Projets soutenus par le DR connus par la population - Projets mis en œuvre dans le cadre de l'ODR connus par la population - Impact de la convergence entre la CLDR et la CCATM
Evaluation	<p>Comment l'évaluation est-elle menée ?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Acteurs impliqués - Durée et temps consacrés - Méthodes utilisées - Adéquation entre les objectifs des actions et leurs résultats

Evaluation de la procédure de mise en œuvre des ODR au niveau régional : selon les étapes menées par la Direction du Développement rural, le PAT et le Cabinet

Volets de l'évaluation	Questions évaluatives et critères proposés
Recevabilité et Approbation des PCDR ainsi que leur prolongation	<p>Peut-on réduire le temps requis entre la réception du projet de PCDR et son approbation par le GW ? Quelles sont les étapes les plus chronophages ? Pourquoi ?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Délai entre l'adoption par la commune du projet de PCDR et l'avis de recevabilité transmis par les SE de la DDR - Délai entre l'avis de recevabilité et la décision d'approbation du PCDR par le GW - Remarques transmises par les SE de la DDR (positives et négatives) - Remarques transmises par le PAT (positives et négatives) - % de projets de PCDR recevables dès la première version - % de projets de PCDR approuvés dès la première version - % de demandes de prolongation
Demande et approbation d'addendum	<ul style="list-style-type: none"> - Délai entre envoi du dossier de projet au SE et PV de recevabilité, raisons expliquant augmentation des délais, quelles sont les pièces manquantes - Temps consacré par les SE à l'examen des demandes d'addendum
Approbation de convention DR - Cycle de vie administrative pour l'approbation des conventions.	<ul style="list-style-type: none"> - Nombre de demandes de convention reçues, traitées, approuvées par le DR - Délai entre la validation de la recevabilité et la faisabilité du projet et l'approbation de la convention par le Ministre (selon les projets)

4. Annexe 4 : Remarques de la FRW après lecture du rapport

La FRW estime que :

- Les éléments issus de l'évaluation permanente doivent se retrouver dans le rapport d'activité ;
- Tous les projets du PCDR, qu'ils soient conventionnés ou non, doivent être évalués ;
- C'est la CLDR qui est en charge de l'évaluation sur base des méthodes proposées par l'organisme accompagnant.

VI. Références bibliographiques

Aubel J. (2000) : « *Manuel d'évaluation participative de programme. Comment assurer la participation des exécutants de programme dans le processus d'évaluation* ». Programme d'Appui Technique à la Survie de l'Enfant (CSTS) de l'USAID (The United States Agency for International Development).

Bantuelle M., Morel J. et Dargent D. (2001) : « *L'évaluation, un outil au service du processus* ». Asbl Santé, Communauté, Participation, avec le soutien de la Communauté française et de la Région de Bruxelles-Capitale (actuellement FWB).

Baron G. et Monnier E. (2003). « *Une approche pluraliste et participative : coproduire l'évaluation avec la société civile* ». Revue « informations sociales » n°10, septembre 2003.

Basset M. et Szerb P. (2010) : « *Evaluation participative des projets territoriaux de développement durable et des agendas 21 locaux – Outils et méthodes participatives* ». Rhônealpenénergie-Environnement (RAEE) et ARGOS.

Cassin B. (2014) : « *Plaidoyer contre l'évaluation permanente* ». Article vu sur CNRS Le Journal, paru le 6 mai 2014.

Chanut V. (2009). *Pour une nouvelle geste évaluative* – in S. Trosa dir., *Evaluer les politiques publiques pour améliorer l'action publique. Une perspective internationale*, Paris, publication de l'Institut de Gestion Publique et du Développement Economique, 2009, p. 171-202.

Conan M. (1998). *L'évaluation constructive. Théorie, principes et éléments de méthode*. Editions de l'Aube.

Duran P., Monnier E. et Smith A. (1995). « *Evaluation à la française* ». *Evaluation*, vol. 1, n° 1, 1995, p. 45-63.

Flament J.-P. et Willot P. (1993). « *Evaluer* », document du Groupe d'appui aux projets (Gap asbl), mars 1993. Petit guide pratique de l'auto-évaluation. Il met l'accent sur la possibilité de réaliser des évaluations pertinentes avec peu de moyens.

Fyalkowski P. et Aubin D. (2013) : « *L'évaluation des politiques publiques en Wallonie* », courrier hebdomadaire du CRISP 2013/25 n°2190, p5-43.

Grégoir S. (2014) : « *L'évaluation des politiques publiques : qui et comment ?* ». *Economie & Prévision* 2014/1 (n°204-205), p211-224.

Guba E., Lincoln Y. (1989) : « *Fourth Generation Evaluation* ». Sage Publications.

Jacob S. et Ouvrard L. (2009). « *Comprendre et entreprendre une évaluation participative. Guide de synthèse* ». Perfeval, 2009.

Jacob S. (2010). *Evaluation*. Dans le Dictionnaire des politiques publiques, p 257 à 266. Editions de Sciences Po. Vu sur www.cairn.info/, le 28/05/2019.

Le Pennec M. (2015) : « *Peut-on parler d'évaluation participative dès que les habitants/bénéficiaires finaux sont sollicités dans le cadre du processus évaluatif, quelle que soit la nature de leur engagement ?* ». Cahier SFE n°9 – L'évaluation participative : de la prise en compte des publics au pouvoir d'agir citoyen.

Murphy J. et Sprey L. H. (1984) : « *Evaluation permanente du développement agricole* ». Wageningen – ILRI Publication n°34.

Plottu B. et Plottu E. (2009) : « *Contraintes et vertus de l'évaluation participative* ». Revue Française de gestion 2009/2 (n°192), p 31-58.

Podevin G. (2011). *Processus évaluatif d'une recherche-action et démarche prospective : quelles convergences ?* Dans « Reflets et perspectives de la vie économique » 2011/1-2 (Tome L), pages 55 à 63. Vu sur www.cairn.info/, le 11/06/2019.

Ruyters C, Laffut M., Defays D et Colicis O. (2011). « *Elaboration concertées d'indicateurs de bien-être dans les communes wallonnes* ». Working paper de l'IWPES n°3, novembre 2011.

Slocum N. (2003). « *Méthodes participatives – un guide pour les utilisateurs* ». Version française éditée par la Fondation Roi Baudouin en 2006.

Simard P. (2009). « *Petit guide d'évaluation participative à l'intention des initiatives de développement des communautés* ». Agence de Santé et de Services sociaux de l'Abitibi-Témiscamingue. Institut nationale de santé publique du Québec.

Trosa S. (2003). « *L'évaluation des politiques publiques* ». Les notes de benchmarking international/ Institut de l'entreprise

Vanier C. (1998). « *Guide de l'évaluation participative et de négociation* ». Fascicules 2 (méthodologie de l'évaluation participative) et 3 (boîte à outils) du guide.

Wolmark Y. (2001). Evaluer la qualité. Dans *Gérontologie et société* 2001/4 (vol. 24 / n° 99), pages 131 à 146. Vu sur www.cairn.info/, le 14/06/2019.