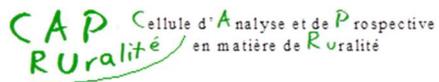




Rural Proofing

Note de synthèse



20 JUIN 2018

Cellule d'Analyse et de Prospective en matière de Ruralité
ULG, Gembloux Agro-Bio Tech
Economie & Développement rural

TABLE DES MATIERES

Introduction	3
Contexte du rural proofing	3
Qu'est-ce que le rural proofing ?	4
Objectifs du rural proofing	5
Les expériences de rural proofing en Europe et ailleurs	6
Comment mettre en œuvre le rural proofing ?	12
1. Principes de base du rural proofing	12
2. Méthodologie	12
2.1. 1ère méthode : Cycle de la politique du rural proofing	14
2.2. 2ème méthode : Processus du rural proofing	16
2.3. L'évaluation d'impact	18
3. Outils nécessaires	23
4. Acteurs concernés	24
5. Obstacles et limites	24
Conclusion	26
Bibliographie	27
Pour aller plus loin	29

Introduction

La Déclaration de Cork 2.0 a amorcé un changement important dans la façon de percevoir les zones rurales en insistant sur l'importance « de reconnaître le potentiel existant en milieu rural pour apporter des solutions innovantes, inclusives et durables » (Commission européenne, 2016). Les zones rurales sont considérées comme « la solution potentielle à des défis sociétaux » tels que la prospérité économique, la sécurité alimentaire, la lutte contre les changements climatiques, la gestion des ressources, l'inclusion sociale et l'intégration des migrants (Rural Connections, 2017 ; Commission européenne, 2016). Afin de répondre à ces défis et pour que les zones rurales puissent montrer tout leur potentiel, une synergie entre les différentes politiques s'avère nécessaire d'autant que les budgets publics sont mis sous pression.

Dans le but de réaliser une synergie positive des politiques, le *rural proofing* peut se révéler être un outil précieux pour renforcer des politiques entre elles afin de garantir un bénéfice maximal tant aux zones rurales qu'aux zones urbaines, et pour éviter les retombées négatives potentielles d'autres politiques sur les zones rurales.

Cette note de synthèse tente d'apporter un éclairage sur le *rural proofing*, auquel la Déclaration de Cork 2.0 a donné un nouvel élan à l'échelon européen, et s'attache à réfléchir au cadre nécessaire à sa mise en œuvre sur base d'expériences déjà menées en Europe.

Contexte du *rural proofing*

Initialement centrée sur les aspects structurels de l'agriculture, la Politique Agricole Commune (PAC) s'oriente davantage au fil des réformes vers les rôles multiples de l'agriculture et de la ruralité dans la société, et s'est inscrite dans la lignée de la stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive. La PAC étant en évolution constante, des réflexions sur son futur ont été entamées, ouvrant le chantier européen sur l'après 2020.

La politique européenne de développement rural est un élément clé de la PAC. Elle s'adresse aux zones rurales de l'Union européenne et évolue dans le cadre de cette dernière. Des questions sur quelle politique européenne de demain pour les territoires ruraux se sont dès lors posées parmi les acteurs de la ruralité. En septembre 2016 une conférence organisée à Cork par la Commission européenne a posé des jalons pour l'avenir de la politique de développement rural en Europe et s'est conclue par la signature de la Déclaration de Cork sur le développement rural. Cette déclaration en 10 points, intitulée « *A better life in rural areas-Pour une vie meilleure en milieu rural* », est conçue comme une contribution aux réflexions en cours sur la programmation européenne post-2020 et sur l'avenir de la PAC.

La déclaration de Cork 2.0 de 2016 est une refonte de la déclaration initiale de Cork de 1996 qui a jeté les bases de la politique européenne de développement rural. La déclaration de Cork 2.0 a tenu compte des nouveaux défis et des nouvelles opportunités apparus dans l'Europe rurale depuis la première déclaration de Cork et a synthétisé les principales attentes des acteurs de terrain. En adoptant cette déclaration, les responsables politiques se sont engagés entre autres à répondre à un défi rural commun, à savoir promouvoir la prospérité rurale (point 1 de la Déclaration).

Ce défi rural commun présente certaines caractéristiques que l'on retrouve dans de nombreux pays européens.

- Premièrement, le caractère éloigné des zones rurales et leur faible population font que les coûts de mise en application d'une politique peuvent s'avérer plus élevés qu'en zone urbaine. Il pourrait être nécessaire d'envisager un financement par habitant plus important que celui prévu à la mise en place d'une politique en zone urbaine, ou mettre en œuvre des approches différentes ;
- Les besoins, les préférences et le potentiel des personnes habitant en zone rurale peuvent être différents des personnes habitant en zone urbaine. En termes de politiques publiques, ces différences peuvent créer des défis à relever (besoins en matière de soutien, etc.), et offrir des opportunités (contributions positives des zones rurales au développement national et régional, etc.) ;
- Les défis en zones rurales se sont élargis au fur et à mesure du temps. Autrefois centrés sur l'agriculture, ils touchent aujourd'hui de nombreux domaines et de multiples niveaux de gouvernement. La coordination transversale entre les politiques et les organismes chargés des politiques pose encore problème et nécessiterait un travail plus coopératif de la part du gouvernement ;
- Les ressources disponibles pour mettre en place des politiques adaptées et prenant en considération les intérêts ruraux au même titre que les autres intérêts peuvent faire face à des restrictions budgétaires.

Le mécanisme de *rural proofing*, inscrit dans la Déclaration de Cork 2.0, peut aider à répondre à ce défi rural commun. Il se présente comme une approche qui intéresse de plus en plus de décideurs politiques tant au niveau européen qu'au niveau national.

Qu'est-ce que le *rural proofing* ?

Le *rural proofing* est considéré comme une **approche menée tout au long d'un processus de développement et de mise en œuvre d'une politique, en vue d'assurer son équité entre les milieux urbains et ruraux, et s'assurer ainsi que ce sont les solutions les plus justes qui sont apportées en milieu rural.**

Selon Phil Hogan, cité dans Rural Connections (2017), le *rural proofing* est une approche qui doit « s'assurer que les communautés rurales sont entendues et que leur bien-être est pris en compte au moment de formuler des politiques et de fixer des budgets. Ce concept implique bien plus que s'intéresser simplement aux effets et aux implications possibles des politiques sur les zones rurales. Il s'agit aussi de mettre en place des plans et stratégies qui reflètent les besoins et attentes des communautés rurales et de reconnaître leur potentiel pour formuler des solutions innovantes, inclusives et durables. Un *rural proofing* efficace doit donc inclure, de manière proactive, les communautés rurales et leur potentiel dans le processus décisionnel. Le *rural proofing* est une recommandation essentielle de la Déclaration de Cork 2.0 qui sera bénéfique aux communautés rurales, mais aussi à la société dans son ensemble».

Le *rural proofing* consiste essentiellement à tenir compte de l'impact probable des décisions politiques sur les zones rurales et, le cas échéant, à ajuster la politique pour tenir compte des besoins particuliers de ceux qui vivent, travaillent ou profitent des zones rurales. Le *rural proofing* implique des politiques qui n'ont pas d'orientation géographique spécifique, mais qui ont des impacts ruraux majeurs - éducation, santé, bien-être, stratégie industrielle, justice et même fiscalité (UK Parlement, 2017). Selon l'OCDE (2011), le terme *rural proofing* a traditionnellement été utilisé pour décrire un processus où l'on considère l'impact d'une décision politique sur les communautés rurales après la mise en place de la politique menée. Le *rural proofing* s'applique à toutes les politiques, y compris aux politiques de développement rural.

Objectifs du *rural proofing*

D'après le Parlement britannique (2017), le *rural proofing* « vise à comprendre les répercussions de l'intervention des pouvoirs publics et à assurer des résultats politiques justes et équitables pour les zones rurales. Il consiste à trouver les meilleurs moyens d'appliquer les politiques dans les zones rurales. Cela pourrait signifier que la mise en œuvre pourrait devoir être conçue et exécutée différemment par rapport aux zones urbaines. Il est possible de surmonter les impacts politiques indésirables dans les zones rurales en concevant et en fournissant une solution proportionnée. Aussi, les politiques rurales de nombreux ministères ne peuvent fonctionner que si la prise en compte des besoins et des préoccupations ruraux se fait tôt et à tous les stades de l'élaboration des politiques grâce à l'utilisation du *rural proofing* ».

En adoptant l'approche du *rural proofing*, on s'engage à mener des **évaluations d'impacts** qui visent à éclairer les mandataires politiques, les responsables administratifs et les citoyens, sur les effets des politiques adoptées et mises en œuvre, et dès lors, à améliorer l'efficacité et la légitimité de l'aide apportée.

En d'autres termes, le *rural proofing* :

- contribue à faire en sorte que les impacts sur les zones rurales soient reconnus afin qu'ils puissent être pris en compte avant que la décision ne soit prise d'appliquer une politique, de sorte à pouvoir procéder à une éventuelle adaptation de la politique envisagée ;
- contribue à l'égalité des zones rurales et urbaines et au traitement équitable des résidents et des acteurs ruraux ;
- augmente la sensibilisation aux aspects et aux circonstances du monde rural.

L'idée du *rural proofing* n'est pas de développer des politiques rurales spécifiques, mais plutôt d'examiner les politiques existantes et nouvelles afin de **s'assurer que les communautés urbaine et rurale bénéficient d'un accès équitable à un ensemble commun de politiques et de programmes** (Shortall & Alston, 2016).

Le *rural proofing* doit :

- veiller à ce que les communes rurales ne soient pas délaissées lors de la conception et l'application des politiques et programmes ;
- donner des résultats positifs pour les communautés, les entreprises et les particuliers ;
- assurer l'équité entre les communautés urbaine et rurale et pas seulement l'égalité ;
- veiller à l'équité territoriale¹, et donc à l'équité intragénérationnelle², par le biais de mécanismes de solidarité, afin de créer de la cohésion sociale et de réduire les inégalités. Bien que la dimension territoriale de l'équité ait des limites, elle présente un intérêt en tant qu'objectif politique.

¹ L'équité territoriale peut être définie comme un principe d'organisation spatiale des activités sociales tel qu'en tout point du (ou des) territoire(s) considéré(s) les individus et les groupes sociaux bénéficieraient d'un accès équivalent aux avantages de la vie collective et partageraient de façon équivalente les inconvénients corrélatifs (Casteigts, 2013). Pour respecter l'équité territoriale, le développement doit répondre aux besoins des habitants d'un territoire donné sans compromettre la capacité des habitants des autres territoires de répondre aux leurs (Zuindeau, 2005).

² L'équité intragénérationnelle est le principe selon lequel on doit tendre à l'égalité dans la répartition du bien-être entre les membres d'une société à un moment précis dans le temps (Portail du Québec, 2018).

Les expériences de *rural proofing* en Europe et ailleurs



Royaume-Uni

Le *rural proofing*, adopté à l'aube du 21^e siècle, est le processus de prédilection dans de nombreux pays du Royaume-Uni pour tenir compte des zones rurales, de leurs besoins et de leurs défis, et pour assurer à ces zones des politiques justes et efficaces. On constate des modalités pratiques de mise en application du processus qui divergent d'un membre à l'autre du Royaume-Uni, ce qui les rend incohérentes et incomplètes.

Angleterre

En 2000, l'Angleterre, par le biais du *Government's Rural White Paper*, a obligé les départements gouvernementaux et les organismes publics à mettre en place un mécanisme de *rural proofing* à travers lequel la conception et la mise en œuvre de toute politique publique³ ont été systématiquement contrôlées quant à leur impact sur les zones rurales, et à prendre des mesures pour atténuer les impacts négatifs le cas échéant. Le processus a servi de mécanisme de coordination interministérielle.

Grâce à cet engagement du gouvernement central, la connaissance et l'intérêt pour le *rural proofing* se sont progressivement étendus au niveau des autorités locales. De sorte que le *rural proofing* est devenu un outil d'analyse et d'amélioration des services ruraux pour les pouvoirs locaux et a amené plus d'organismes du secteur public à se sensibiliser aux questions rurales.

Depuis l'introduction du *rural proofing*, les administrations successives ont cherché à appliquer des pratiques et des principes de l'outil en milieu rural dans le processus d'élaboration des politiques. La *Countryside Agency* (1999 - 2005), puis la *Commission for Rural Communities* (CRC) (2006 - 2013), deux organismes publics non ministériels indépendants, ont été chargés de conseiller les départements gouvernementaux sur leurs activités de *rural proofing* en milieu rural. A cet effet, un rapport annuel était publié chaque année par la CRC. Sous le gouvernement de la coalition formé en 2010, le *Department for Food and Rural Affairs* (DEFRA) a été chargé du *rural proofing*. En 2013, le DEFRA a publié un guide fournissant des lignes directrices pour le *rural proofing*.

En Angleterre, le processus du *rural proofing* en milieu rural est très clairement défini et la responsabilité du *rural proofing* revient aux départements gouvernementaux, qui bénéficient du soutien de DEFRA, qui agit en tant que spécialiste des questions rurales. Ce soutien est donné sous la forme de conseils et d'aide à la compilation de preuves pour aider à remplir la *Checklist*. Cette liste de vérification/contrôle est une exigence formelle nécessaire pour mesurer l'impact territorial des actions menées. Il existe des checklist pour le *rural proofing* en milieu rural qui permettent aux ministères d'examiner les politiques existantes ainsi que les nouvelles en fonction de leur impact sur les zones rurales.

En 2015, un examen indépendant a été réalisé pour juger de l'utilisation du *rural proofing*. Sur base du rapport remis à DEFRA, celui-ci a formulé des recommandations dans le cadre d'un processus de *rural proofing* en quatre étapes⁴.

³ Il ne s'agit pas nécessairement d'une politique de développement rural. Il peut être question de n'importe quelle autre politique publique portant sur n'importe quel autre domaine et pouvant être conçue pour des destinataires autres que les personnes vivant et/ou travaillant en milieu rural. L'Angleterre préconise de considérer les éventuels impacts sur les zones rurales de toutes les politiques élaborées par ses pouvoirs publics.

⁴ Nous détaillerons par la suite ce processus dans la partie *Méthodologie*, point 2.2., page 13.

Irlande du Nord

L'Irlande du Nord a pleinement adopté la protection des zones rurales. En 2002, le gouvernement d'Irlande du Nord a pris l'engagement d'appliquer le *rural proofing* en publiant des lignes directrices. Il a offert le soutien de spécialistes aux organes gouvernementaux et a obligé ceux-ci à consigner leurs activités de *rural proofing* dans des rapports annuels. En 2005, un examen des activités de *rural proofing* a montré que les exigences en matière de vérification rurale étaient peu respectées. C'est pourquoi de nouvelles lignes directrices ont été reformulées avec l'aide de différentes parties prenantes externes et des sources de soutien supplémentaires ont été mises en place. Un groupe de pilotage interdépartemental sur le *rural proofing* a été créé afin de coordonner le processus et d'en examiner l'efficacité. Face aux faiblesses dans la mise en œuvre du concept, l'Irlande du Nord est allée plus loin en demandant que le *rural proofing* devienne obligatoire et a demandé qu'il soit inscrit dans une loi intitulée *Rural Needs Act (Northern Ireland) 2016*. La loi est structurée autour du principe selon lequel la réponse aux besoins ruraux passe par le *rural proofing* de sorte que « la dimension rurale soit systématiquement prise en compte dans le cadre de la formulation et de la mise en œuvre de la politique par le nouveau processus de vérification rurale » (Shortall & Sherry, 2017).

Pays de Galles

L'engagement du Pays de Galles à appliquer le *rural proofing* date du début des années 2000 et a régulièrement été répété dans des documents officiels. Des recommandations ont été formulées afin de mettre en place le processus en deux étapes : un outil de dépistage et une liste de vérification. L'outil de dépistage « est examiné par une équipe de spécialistes du *rural proofing* afin de décider si les conséquences possibles appellent à remplir entièrement la liste de vérification pour ajuster la politique et/ou la mise en place » (Rural Connections, 2017). Afin de comprendre la situation en zones rurales et les défis auxquels elles sont confrontées, les décideurs politiques doivent rassembler des preuves et des données. Ils peuvent se faire aider par un personnel spécialisé. A l'heure actuelle, on constate que les exigences en matière de *rural proofing* ne sont pas encore respectées et que des améliorations s'avèrent nécessaires.

Ecosse

A la différence des autres membres du Royaume-Uni, l'Ecosse n'a pas choisi le *rural proofing* comme processus pour la prise en compte des intérêts des zones rurales. L'Ecosse a opté pour « un processus de généralisation qui intègre automatiquement les questions rurales au sein des débats de politiques générales. Ce choix reflète la dominance des zones rurales sur le territoire écossais » (Rural Connections, 2017). Ce processus de généralisation s'appuie sur des mécanismes de consultation des parties prenantes et de discussion entre les différents acteurs du gouvernement écossais afin de favoriser le dialogue autour des besoins rencontrés en zones rurales. En dépit des documents stratégiques rédigés et des engagements répétés du gouvernement envers les zones rurales, des acteurs souhaitent l'adoption du *rural proofing*. Et bien que la généralisation soit l'approche privilégiée jusqu'à présent, l'adoption d'un « Island test », destiné à prendre en compte les besoins spécifiques des communautés rurales implantées sur les îles écossaises, pourrait renforcer leur appel pour un test rural plus étendu.

Rural proofing : cas concret

Swanage Transport, Action Group : améliorer les besoins de transport des résidents locaux. Le plan communautaire de Swanage Town et Hinterland (2003-2006) a utilisé une phase de consultation pour produire le plan final documenté, qui exposait les défis ruraux dans l'offre de transports en commun efficace.



La Finlande est l'un des pays les plus ruraux d'Europe⁵. Ce pays est très avancé en matière de *rural proofing*. Depuis plus de dix ans, l'outil est utilisé aux niveaux national, régional et local afin d'encourager la prise en compte des besoins ruraux dans le processus décisionnel finlandais et de promouvoir l'égalité entre les zones rurales et urbaines. Il est donc un élément fondamental dans l'application de la conception de la politique rurale selon laquelle les zones rurales – y compris les plus reculées – participent activement à la prospérité et à la société au niveau national.

La Finlande a adopté une stratégie nationale complète et intégrée pour le développement rural. Elle a opté pour une approche visant à garantir que toutes les politiques sectorielles gouvernementales susceptibles d'avoir un impact sur les zones rurales soient développées ou adaptées de manière à faire progresser, notamment, les économies rurales et la fourniture de services. Selon Rural Connections (2017), les politiques sont réparties dans deux catégories :

- le développement rural « ciblé », qui vise directement des zones rurales, comme les Programmes de Développement Rural (PDR) ;
- le développement rural « large » comprenant les politiques en matière d'éducation, de santé, de transport, qui s'appliquent à l'ensemble du pays, mais qui sont aussi critiques pour la vie rurale.

A l'échelon national, la politique rurale incombe au *Conseil pour la politique rurale*, organe de coopération transversal composé de 35 membres, désigné par le gouvernement finlandais. Cet organe a pour fonctions :

- d'assumer la préparation, la coordination et la mise en place de la politique rurale ;
- d'améliorer les structures et les pratiques en matière de politique rurale et de développement local sur la base de réseaux et de partenariats.

Le *rural proofing* fait le lien entre le niveau national, axé sur la stratégie nationale, et le niveau régional ou local, axé sur le processus de mise en place. A l'heure actuelle, le *rural proofing* n'est ni obligatoire ni automatiquement mis en place en Finlande. La liberté d'y recourir est laissée aux administrations de l'intégrer à leurs processus décisionnels. Le pays se prépare à une réorganisation administrative importante suite à la fusion de nombreuses autorités locales ; de nombreux débats en matière de réforme sont en cours et le Conseil pour la politique rurale travaille à rendre le *rural proofing* plus systématique.

⁵ Selon la *Finnish Rural Typology*, établie par le Ministry of Agriculture and Forestry, 94,1 % du territoire finlandais est considéré comme rural. Selon les statistiques de la Banque mondiale, en 2016, on dénombrait 859 543 personnes vivant dans les zones rurales, soit 15,6 % de la population totale.



Suède

La Suède s'est penchée sur le *rural proofing*. Un *Comité pour les zones rurales*, désigné par le gouvernement suédois, a présenté à celui-ci un rapport pour une politique cohérente pour le développement durable des zones rurales suédoises. Dans ce rapport, le Comité s'est penché sur la question de la mise en place de ce mécanisme. Il en ressort que trois conditions pour un *rural proofing* efficace sont nécessaires :

- un vrai mandat de la part du gouvernement ;
- un système qui favoriserait le gain de connaissances ;
- et des mesures obligatoires pour sa mise en application.

Cette approche fournirait le recul nécessaire pour examiner l'influence des décisions et politiques sur les zones rurales, permettrait d'améliorer la recherche et aiderait à rassembler des connaissances sur les zones rurales. Pour l'instant, rien n'a encore été décidé. Notons que l'OCDE dans son rapport « *Examens territoriaux de l'OCDE : Suède, 2017* » recommande à ce pays de mettre sur pied une politique de *rural proofing* pour compléter la politique de croissance régionale existante, laquelle vise à prendre en compte la dimension rurale et la dimension urbaine dans le développement régional.



Le Canada avait mis en place le processus de *rural proofing* à travers son système appelé « Lentille rurale » ou « Rural Lens System ». Introduite à la fin des années 90, la Lentille rurale a été abandonnée en 2013. Il s'agissait d'un « outil de la politique publique pour évaluer les impacts pour les populations vivant dans les régions rurales de toute loi, politique, programme ou intervention du gouvernement » (Jean, 2017). Un *Secrétariat rural*, composé de huit fonctionnaires, était chargé de la Lentille rurale et offrait une assistance technique aux ministères et agences fédérales. L'application de la Lentille rurale se faisait sur base volontaire et n'avait aucun caractère obligatoire dans un ministère donné. La Lentille rurale comportait une liste de points à examiner pour déterminer si une nouvelle initiative ou un nouveau programme s'adressait aux priorités du monde rural. La Lentille rurale a engendré des changements dans plusieurs ministères fédéraux qui ont amélioré leur offre de services aux régions rurales. Mais malgré certains succès, la Lentille rurale a été abandonnée pour les raisons suivantes : le *Secrétariat rural*, qui était sous la responsabilité du ministère de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire (AAC), n'avait aucune autorité pour imposer une coordination horizontale en dépit de son mandat ; les ressources insuffisantes du *Secrétariat rural* pour appliquer son mandat et l'obligation de justifier sans cesse de sa nécessité ont limité la planification à long terme de ses actions ; la place du *Secrétariat rural* dans un ministère sectoriel montrait le peu d'attention que les autres ministères portaient aux questions rurales lors du processus décisionnel gouvernemental ; et l'absence de volonté politique forte.

Québec

En 2001, la province du Québec a adopté une « Politique Nationale de la Ruralité » qui « s'inscrit en soutien à la mobilisation des communautés rurales du Québec et à la prise en charge qu'elles souhaitent exercer en ce qui concerne leur développement » (MAMROT, 2013). Un des grands volets de cette politique porte sur la clause territoriale et sur la modulation des programmes. La clause territoriale « engage l'État québécois à tenir compte des particularités des différents milieux chaque fois qu'une politique, qu'une loi ou qu'un règlement est adopté » (Allie, 2009). Cette clause doit apparaître dans chaque mémoire présenté au Conseil des ministres et exiger une évaluation des impacts sur les milieux ruraux. La modulation des programmes a pour but « d'inciter les ministères à moduler leurs programmes et services en tenant compte des particularités des milieux ruraux » (Jean, 2017). A l'instar du Canada, le succès du *rural proofing* est mitigé au Québec, faute de volonté politique forte.

La Lentille rurale : cas concret

Le Service postal du Canada (Canada Post) a modifié ses procédures de sorte qu'au Canada les populations rurales bénéficient du même niveau de services postaux que les populations urbaines.



Nouvelle-Zélande

De nombreuses voix (Federated Farmers of New Zealand, New Zealand Labour Party, Rural Health Alliance Aotearoa New Zealand, etc.) s'élèvent en Nouvelle-Zélande pour que le gouvernement mette en place une politique de *rural proofing*. Leur but est que toute politique élaborée dans tous les portefeuilles gouvernementaux devra à l'avenir tenir compte de l'impact sur les collectivités rurales et fournir des réponses sur la façon dont elles auront été traitées lorsqu'une proposition sera présentée à la Chambre. La Nouvelle-Zélande utilise le *rural proofing* afin d'obtenir des résultats positifs pour la santé rurale. Son expérience en la matière n'écarte pas les problèmes de santé non ruraux, mais vise plutôt à attirer l'attention sur les contextes ruraux à prendre en compte lors de la mise en œuvre des mesures de protection des soins de santé, des ressources communautaires et des systèmes de santé.

Rural proofing : proposition de politique concrète

Rural Health Alliance Aotearoa New Zealand (RHĀNZ) est une alliance rurale intersectorielle qui s'engage à améliorer la santé et le bien-être des communautés rurales en Nouvelle-Zélande. Elle a formulé une politique de rural proofing « Rural Proofing Mental Health & Addiction Services in Aotearoa New Zealand ». Son approche : « l'accès équitable aux services de santé favorise des résultats de santé équitables ».

Comment mettre en œuvre le *rural proofing* ?

1. Principes de base du *rural proofing*

- Il doit être vu comme une **approche** qui consiste à comprendre les répercussions des politiques dans les régions rurales et à s'assurer que ces zones reçoivent des résultats politiques justes et équitables. Cette approche consiste à trouver les meilleurs moyens d'appliquer les politiques dans les zones rurales.
- Il s'agit d'un **processus en plusieurs étapes** couvrant des questions clés auxquelles il faut répondre pour atteindre l'objectif défini.
- Il doit commencer à un stade précoce de l'élaboration des politiques et se poursuivre au-delà de l'évaluation des politiques. Le *rural proofing* doit être **intégré au processus de consultation des parties prenantes et d'élaboration de politiques**.
- L'accent est mis sur la phase de préparation **avant** que la **décision d'appliquer la politique ne soit prise** et offre la **possibilité de modifier les décisions prises si les impacts** en milieu rural semblent **négatifs**.
- Il est **possible d'intégrer le *rural proofing* dans les processus de politiques existants**.
- Le *rural proofing* utilise une **liste de contrôle/vérification (Checklist)** générale qui peut être appliquée en fonction de la situation.
- Il n'existe **pas de méthode unique** pour mettre en œuvre le *rural proofing* en milieu rural. Selon Kuhmonen (2017), « la clé est d'inclure les aspects ruraux dans les processus de préparation et de prise de décision ».
- Le *rural proofing* nécessite la **collaboration de multiples acteurs** (autorités locales, gestionnaires, responsables politiques, acteurs de terrain, réseau rural, etc.). Il s'agit de « sortir d'une approche en vase clos », comme l'a indiqué Phil Hogan, afin de mieux faire collaborer les parties prenantes et afin de faire coïncider les politiques pour que tous bénéficient de meilleurs résultats (Rural Connections, 2017).

2. Méthodologie

Le rural proofing en milieu rural signifie qu'à mesure que la politique est élaborée et mise en œuvre, les décideurs politiques doivent systématiquement :

- *réfléchir à l'existence d'impacts différentiels significatifs dans les zones rurales ;*
- *s'il existe de tels impacts, évaluez ceux-ci ;*
- *examiner quels ajustements ou compensations pourraient être faits pour s'adapter aux circonstances rurales.*

(Source : East of England Development Agency, non daté)

Selon Kuhmonen (2017), il n'existe pas de méthode unique pour mettre en œuvre le *rural proofing* en milieu rural. Toutefois, on constate que le Royaume-Uni a développé depuis de nombreuses années des expériences en la matière sur lesquelles nous pouvons nous fonder.

Dans cette partie consacrée à la méthodologie de cette approche, nous nous intéresserons à deux méthodes conçues au Royaume-Uni par le *Department for Environment Food & Rural Affairs (DEFRA)*, qui pourraient servir de base aux parties prenantes à l'application du *rural proofing* :

- une première méthode développée par le DEFRA en 2013 ;
- une seconde méthode élaborée par le DEFRA suite à un examen sur le *rural proofing* réalisé par un organe indépendant en 2015.

Ces deux méthodes ont recours à une liste de vérification/contrôle (*Checklist*) pour mesurer l'impact d'une politique ou d'un programme sur les zones rurales :

- cette liste est utilisée tout au long des différentes étapes du *rural proofing* et se présente sous la forme d'une série de questions qui servent de points de contrôle ;
- cette liste de vérification en milieu rural aidera les décideurs à formuler des programmes et des politiques qui tiennent compte des besoins des collectivités régionales, éloignées et rurales.

Exemple de checklist :

Cas du Strategic Housing Investment Plan 2018-2023 (SHIP) (Royaume-Uni) :

Objectif : le Plan Stratégique d'Investissement dans le Logement (SHIP) vise à fournir des logements abordables au cours des cinq prochaines années dans un contexte politique et économique dynamique

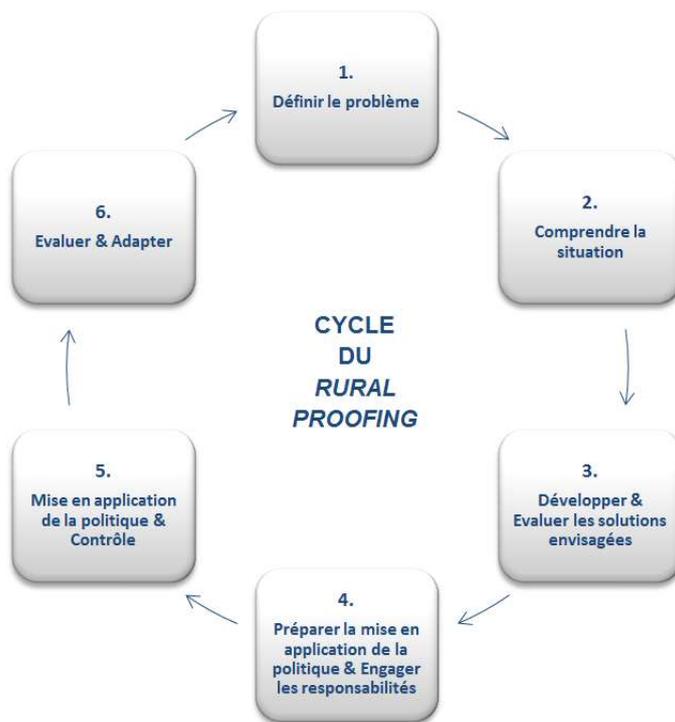
(Source : Scottish Borders Council Rural Proofing Checklist, 12th June 2013)

Question	Oui	Non	Impact/Ajustement éventuel
<p>1. <i>Le SHIP aura-t-il un effet négatif sur la disponibilité ou la prestation de services pour les personnes vivant dans les zones rurales ?</i></p> <p>En général, le SHIP aura un impact positif. Cependant une réduction de financement importante va entraver gravement la fourniture de logements et causer un manque de logements dans les zones rurales.</p>		x	<p>Résumé des impacts probables : -</p> <p>Résumé des ajustements effectués : -</p> <p>Autres commentaires : -</p>
<p>2. <i>L'accès aux services sera-t-il limité pour les personnes vivant dans les zones rurales ?</i></p> <p>N'est pas applicable</p>			<p>Résumé des impacts probables : -</p> <p>Résumé des ajustements effectués : -</p> <p>Autres commentaires : -</p>
<p>3. <i>Le coût du SHIP sera-t-il plus élevé dans les zones rurales (où les bénéficiaires potentiels sont plus largement dispersés ou parce que c'est plus difficile d'être rentable) ? Si oui, comment faire pour que ce coût supplémentaire soit réduit ?</i></p> <p>Solutions rurales : permettre des coûts de livraison unitaires plus élevés lors du calcul des coûts (par exemple, un facteur de « rareté ») ou lors de la spécification des critères de rentabilité; encourager les dispositions collectives (achat collectif) pour réduire les coûts.</p>	x		<p>Résumé des impacts probables : <i>Augmentation des coûts de construction et de gestion en raison des logements situés en zones rurales en soutenant les communautés rurales ; réduire les coûts liés aux autres services fournis par le secteur public.</i></p> <p>Résumé des ajustements effectués :</p> <p>Autres commentaires : -</p>
<p>4. <i>Le SHIP aura-t-il un effet négatif sur la disponibilité de logements abordables dans les zones rurales ?</i></p> <p>Solutions rurales: envisager solutions alternatives de logement rural abordable.</p>		x	<p>Résumé des impacts probables : <i>Les résultats du SHIP auront un impact positif sur la fourniture de logements ruraux.</i></p> <p>Résumé des ajustements effectués : <i>Une pondération rurale a été développée dans la matrice d'évaluation des priorités du projet pour s'assurer que les projets ruraux ne sont pas désavantagés.</i></p> <p>Autres commentaires : <i>Le SHIP complètera le marché privé en offrant des logements abordables dans les zones rurales. Le Conseil a approuvé le financement de deux petits projets ruraux, qui autrement n'aurait pas été possible.</i></p>
5. <i>Etc.</i>			

2.1. 1ère méthode : Cycle de la politique du rural proofing

Le DEFRA a défini un cycle de la politique pour le *rural proofing* dans ses lignes directrices "Guide to Rural Proofing. National guidelines".

Cycle de la politique du rural proofing
(Source : adapté de DEFRA, 2013)



Dans ce cycle, le DEFRA distingue deux phases reprenant chacune des étapes représentées dans le schéma ci-dessus :

1. *Rural proofing* avant et durant le développement de la politique ;
2. *Rural proofing* durant et après la mise en application de la politique.

1. RURAL PROOFING AVANT ET DURANT LE DÉVELOPPEMENT DE LA POLITIQUE	
1. Définir le problème	Cette étape vise : <ul style="list-style-type: none"> • à définir les objectifs et enjeux de la politique envisagée en termes de problèmes à résoudre ou de résultats équitables à obtenir ; • à s’interroger sur les effets attendus pour les zones rurales.
2. Comprendre la situation	Cette étape consiste à : <ul style="list-style-type: none"> • saisir le contexte et la situation actuelle des zones rurales ; • savoir si les données nécessaires à un diagnostic de la situation des zones rurales sont disponibles ? Ces données

	<p>serviront également de preuves pour mesurer l'impact de la politique ;</p> <ul style="list-style-type: none"> entamer la collaboration avec les autorités locales et parties prenantes pour prendre en compte leur point de vue. <p>⇒ <i>Nécessité de bien considérer les spécificités territoriales</i></p>
3. Développer & Evaluer les solutions envisagées	<p>A cette étape, il faut se poser plusieurs questions sur les solutions proposées :</p> <ul style="list-style-type: none"> les moyens de mise en œuvre sont-ils disponibles en milieu rural ? L'implantation de la politique entraînera-t-elle un surcoût du fait que cela soit en zones rurales ? Quelles sont les différentes étapes à mener pour atteindre des résultats équitables ? L'action est-elle nécessaire pour assurer un résultat équitable en milieu rural ?
2. RURAL PROOFING DURANT ET APRÈS LA MISE EN APPLICATION DE LA POLITIQUE	
4. Préparer la mise en application de la politique & Engager les responsabilités	<p>Cette étape consiste à :</p> <ul style="list-style-type: none"> finaliser la politique ; mettre en place le dispositif de base pour mener à bien l'évaluation d'impact (indicateurs de suivi, méthode d'évaluation, etc.) ; mettre en place le système de collecte de données.
5. Mise en application de la politique & Contrôle	<p>Cette étape consiste à :</p> <ul style="list-style-type: none"> contrôler et à évaluer l'impact de la politique en zones rurales ; collecter des données pour évaluer les résultats visés ; à réfléchir et proposer des alternatives à mettre en place en cas d'apparition de problèmes (par exemple, un problème de données disponibles).
6. Evaluer & Adapter	<p>Cette étape vise à :</p> <ul style="list-style-type: none"> vérifier si les impacts en zones rurales ont été inclus dans le processus d'évaluation ; ajuster la politique actuelle ;

	<ul style="list-style-type: none"> tirer des leçons et savoir comment les utiliser pour la mise en oeuvre de future politique.
--	---

2.2. 2ème méthode : Processus du rural proofing

Afin de comprendre les répercussions des politiques et s’assurer que ces zones reçoivent des résultats politiques justes et équitables, le DEFRA a défini, dans son "Rural proofing. Practical guidance to assess impacts of policies on rural areas" de mars 2017, un processus en quatre étapes :

Processus de rural proofing en quatre étapes

(Source : DEFRA, 2017, cité dans Rural Connections, 2017)



P REMIERE ETAPE : IDENTIFIER LES CONSEQUENCES EVENTUELLES

La PREMIERE ETAPE consiste à passer en revue les données disponibles, et si nécessaire, consulter les parties prenantes afin de diagnostiquer les conséquences éventuelles d’une politique sur les zones rurales.

Cette étape implique donc d’identifier les impacts potentiels sur les zones rurales. Dès le début du processus d’élaboration des politiques, les analystes et les décideurs devraient considérer les effets que leur politique pourrait avoir dans les zones rurales ou la manière dont elle pourrait être mise en œuvre différemment.

Exemple d’un problème à examiner (DEFRA, 2017) :

Problème	Considération	Questions à considérer pour l'analyse			
Accès aux services	Services	Quel est l'impact sur l'accès ou la disponibilité des services privés et publics dans les zones rurales (par exemple : les soins de santé, la garde des enfants, les transports) ?	Des mécanismes de distribution appropriés existent-ils déjà dans les zones rurales et peuvent-ils être adaptés ?	Le coût de la fourniture de services pourrait-il être plus élevé dans les zones rurales en raison de la dispersion géographique ? Comment les formules de financement peuvent-elles refléter au mieux ces coûts supplémentaires ?	Les coûts d'utilisation des services dans les zones rurales pourraient-ils être plus élevés et ainsi exclure les utilisateurs ruraux ?
	Infrastructure	Pourrait-il y avoir	L'infrastructure	Cela pourrait-il	

		un impact sur la disponibilité ou l'accès à l'infrastructure dans les zones rurales (par exemple : transport, haut débit et mobile) ?	actuelle est-elle adaptée ? Faudra-t-il apporter des améliorations ou développer des solutions alternatives ?	coûter plus cher de développer l'infrastructure dans les zones rurales (y compris en termes de coûts environnementaux) ? Qui supporterait ces coûts (développeur, utilisateur final, gouvernement) ?	
--	--	---	--	---	--

D DEUXIEME ETAPE : ÉVALUER L'AMPLEUR DES IMPACTS (POTENTIELS)

Cette **DEUXIEME ETAPE** consiste à **examiner les influences** et à définir si elles sont différentes **dans les zones urbaines et dans les zones rurales** et à **en mesurer l'ampleur le cas échéant**.

Les questions liées à tous les aspects de la vie et du travail dans les zones rurales devraient être prises en compte dans l'analyse.

L'**évaluation** des problèmes **devrait se concentrer sur le changement marginal qui se produit entre ce qui se serait passé sans que l'intervention soit envisagée et ce qui se produirait à la suite de cette intervention**. L'évaluation doit également tenir compte des facteurs externes qui peuvent affecter la politique et sa mise en œuvre.

Cette approche permet de s'assurer que les impacts des décisions sont bien compris et, le cas échéant, les solutions d'ajustement peuvent être envisagées.

T TROISIEME ETAPE : COMMENT ADAPTER LA POLITIQUE POUR LES ZONES RURALES

Si des différences sont identifiées ou attendues et jugées suffisamment significatives que pour justifier une atténuation, la **TROISIEME ETAPE** consiste à se demander **comment adapter la politique** afin qu'elle soit exécutée de manière à répondre aux besoins des zones rurales.

Lorsque les **impacts ruraux sont différents des impacts urbains** et **suffisamment importants** pour justifier un ajustement, **des mesures doivent être prises pour adapter la politique afin qu'elle soit appliquée de manière à répondre autant que possible aux besoins des zones rurales**.

Les politiques n'ont pas besoin de fournir un niveau égal de ressources pour les zones rurales et les zones urbaines, mais elles devraient être justes et équitables et faire preuve de proportionnalité dans les zones rurales.

Exemple de mesure pour adapter la politique aux besoins des zones rurales (DEFRA, 2017) :

Services mobiles, services de proximité et services à domicile : créer des bibliothèques mobiles, des services de proximité pour centres d'emploi ou des services de santé mobiles pour pallier à l'absence de ces services en zones rurales, et afin que celles-ci puissent bénéficier des mêmes services que les zones urbaines.

QUATRIEME ETAPE : EVALUER ET ADAPTER

Cette dernière étape implique le **suivi et l'évaluation de manière continue des effets de la politique** ainsi que de ces éventuels ajustements. Il faut revoir les politiques régulièrement et les mettre à jour pour s'assurer que la politique soit conforme aux attentes des zones rurales.

Les apprentissages des trois premières étapes pourront être utiles pour la mise en œuvre d'autres politiques à l'avenir.

2.3. L'évaluation d'impact

Les impacts d'une intervention ne peuvent en aucun cas être mesurés à l'aide de simples indicateurs de changement (taux de chômage, par exemple).

Une évaluation d'impact :

- Se concentre sur les **questions relatives aux effets** : dans quelle mesure l'intervention a-t-elle réellement fait une différence ?
- Vise à prouver autant que possible un **lien entre l'intervention évaluée et les changements observés**.
- Fait la part entre le rôle de l'intervention et celui d'**autres facteurs** contextuels ou politiques.
- Utilise pour cela une **méthode spécifique**, souvent particulièrement rigoureuse pour assurer la crédibilité des résultats.

Quadrant-Conseil

Comme nous l'avons vu, l'approche du *rural proofing* s'appuie sur une **évaluation d'impact**. Cette partie va tenter d'apporter des informations sur cet outil.

L'évaluation d'impact « tente d'établir un lien de cause à effet entre le projet ou le programme et un changement dans la vie des personnes concernées, et d'expliquer la présence ou l'absence d'effet » (Direction du développement et de la coopération suisse DDC, non daté).

La question fondamentale de l'évaluation d'impact peut être formulée de la sorte : quel est l'impact (ou l'effet causal) d'un programme sur un résultat [outcome] donné ? (Gertler et al., 2011).

Pourquoi mener une évaluation d'impact ?

L'intérêt d'une évaluation d'impact est multiple :

- l'évaluation d'impact est importante car elle **contribue à l'élaboration de politiques basées sur les faits**. L'attention se porte davantage sur les résultats plutôt que sur les activités ;
- elle peut aider les décideurs à **mettre en œuvre une politique, un programme ou un projet sur base de l'éventuel impact positif démontré par l'évaluation** ;
- elle peut aider les décideurs à **améliorer la conception de leurs politiques et de leurs actions** ;
- elle constitue un **outil pour l'amélioration des politiques et actions en cours et un apprentissage pour l'élaboration de futures politiques et actions** ;

- elle permet de **comparer** les politiques, programmes ou projets, et constitue de la sorte un outil pour **juger de leur efficacité**. Elle peut ainsi **aider à opérer un choix** : continuer les politiques, programmes et projets produisant des résultats positifs ou prometteurs, ou abandonner ceux qui n'ont eu aucun impact en termes de résultats. L'évaluation d'impact en renseignant sur l'efficacité des programmes est un outil pouvant contribuer à une utilisation adéquate des dépenses publiques.

Pour quel projet, programme ou politique ?

Selon la Direction du développement et de la coopération suisse DDC (non daté), **l'évaluation d'impact exige beaucoup de temps et de ressources**, c'est pourquoi cet outil « devrait être **réservé aux cas où le potentiel d'apprentissage est important** ».

Il n'est **pas toujours possible de mesurer l'impact** d'un projet, d'un programme ou d'une politique, **l'évaluation devrait être menée pour ceux pour lesquels** :

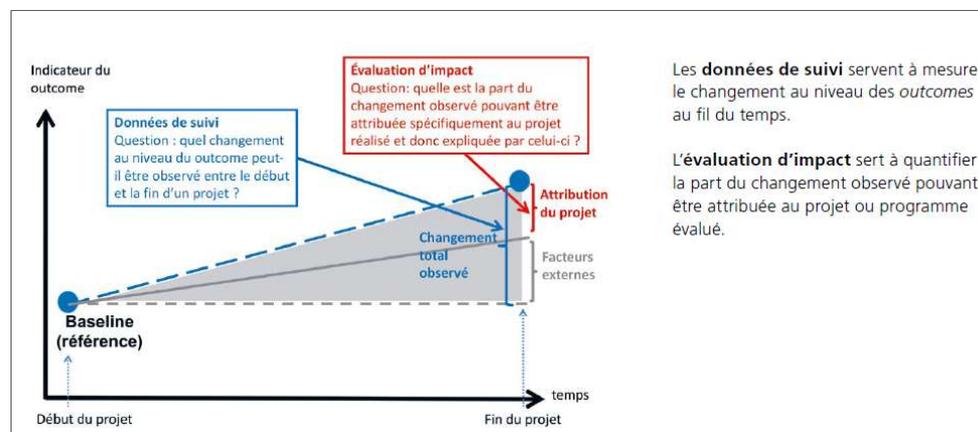
- le nombre de bénéficiaires permet de constituer un **échantillon de taille suffisante** pour l'évaluation d'impact ;
- il est possible de constituer un **groupe de comparaison approprié** ;
- les **outcomes** (résultats) retenus pour l'analyse peuvent être **mesurés dans un délai raisonnable**.

Comment mener une évaluation d'impact ?

L'**impact** est « la transposition subjective d'[un] effet [...] sur une échelle de valeurs ; il est donc le résultat d'une comparaison entre deux états : un état qui résulte de l'action envisagée et un état de référence » (Veuve, 1988, cité par Leduc & Raymond, 2000).

L'**évaluation de l'impact** d'un projet, d'un programme ou d'une politique repose sur un principe simple : « **mesurer un différentiel entre deux situations** : celle résultant de la mise en place du projet, [du programme ou de la politique] d'une part, et celle qui aurait prévalu si le projet, [le programme ou la politique] n'avait pas été mis en place d'autre part » (Delarue & Cochet, 2011).

La section *Evaluation et Contrôle de Gestion* de la Direction du développement et de la coopération suisse DDC présente l'évaluation d'impact, reprenant ce principe, sous la forme du graphique suivant :



(Source : Direction du développement et de la coopération suisse DDC, non daté)

Ce graphique fait apparaître un **différentiel [sans-avec]** projet. D'après Delarue et Cochet (2011), la mise en évidence des effets directs et indirects réellement imputables au projet est abordée en reconstituant le « **différentiel existant entre la situation résultante de la mise en œuvre du projet** (sur la «durée de vie fonctionnelle» estimée des investissements réalisés) **et celle qui aurait prévalu** (sur une durée équivalente) **si le projet n'avait pas été mis en place** », ce que ces auteurs appellent la « **situation contrefactuelle**».

Le graphique montre un élément important à prendre en considération pour une mesure correcte de l'impact d'un projet et afin d'**éviter toute surestimation importante de l'impact**. Il s'agit des **facteurs externes** qui ne sont pas attribuables au projet, mais qui affectent le résultat observé en fin de projet.

Pour identifier ces facteurs, il faudra répondre à des questions telles que :

- ⇒ Quels sont les changements observés réellement imputables en tout ou partie au projet, au programme ou à la politique ?
- ⇒ Quels changements auraient été observés même si le projet, le programme ou la politique n'avait pas été mis en œuvre ?
- ⇒ Comment aurait évolué la situation du groupe ciblé en l'absence du projet, du programme ou de la politique ?

Méthodes d'évaluation d'impact

Il faudra **choisir la méthode la plus adéquate pour mesurer l'impact d'un programme donné**. Les méthodes les plus couramment utilisées sont les suivantes :

- Les méthodes contrefactuelles ;
- Les méthodes basées sur les théories de l'économie néo-classique.

MÉTHODES CONTREFACTUELLES	MÉTHODES BASÉES SUR LES THEORIES DE L'ECONOMIE NEO-CLASSIQUE
<p>« Ces méthodes visent à obtenir une estimation chiffrée de l'impact attribuable à une intervention, en comparant une situation de référence « sans » l'intervention et une situation « avec » intervention ». (Source : Quadrant-Conseil)</p> <p>L'impact se « mesure par l'écart entre le résultat observé en moyenne dans le groupe traité et le résultat observé en moyenne dans un groupe de comparaison.</p> <p>Le groupe de comparaison permet d'approximer le contrefactuel, c'est-à-dire ce qui serait arrivé dans le groupe traité en l'absence d'intervention. A cette fin, le groupe de comparaison doit être aussi semblable que possible du groupe traité, et ce à tout point de vue hormis l'intervention.</p> <p>Parmi les méthodes contrefactuelles, on distingue les essais randomisés contrôlés, les méthodes quasi-expérimentales (méthodes d'appariement, régressions en discontinuité, variables instrumentales) » (Le Maux, non daté).</p>	<p>« Ces méthodes ne cherchent pas nécessairement à comparer une situation « avec » et une situation « sans ». Elles identifient une série d'hypothèses sur la façon dont l'intervention est supposée produire les impacts attendus. En testant ces hypothèses une à une, elles expliquent dans quelle mesure et en quoi l'intervention a contribué aux changements observés ». (Source : Quadrant-Conseil)</p> <p>Parmi ces méthodes, les plus utilisées sont la méthode du surplus économique et les méthodes économétriques utilisant des fonctions de production (Delarue & Cochet, 2011).</p>

Lorsqu'il s'agit de mesurer l'impact de programmes sociaux, les experts privilégient les méthodes contrefactuelles à travers la méthode expérimentale ou de randomisation⁶.

Dans l'approche du rural proofing, les méthodes contrefactuelles seront privilégiées afin de mesurer de façon crédible un impact d'un programme car elles permettent **d'obtenir des résultats dans un délai raisonnable** de sorte à procéder à des ajustements le cas échéant.

« L'idéal serait de juger de l'efficacité d'un projet ou programme de développement en **comparant les outcomes (résultats) pour les individus ayant participé au projet ou programme à ceux auxquels ces mêmes individus seraient parvenus s'ils n'avaient pas participé**, et ce au même instant. Cet outcome hypothétique est appelé le **contrefactuel**.

L'un des principaux enjeux des évaluations d'impact est donc de **se rapprocher du contrefactuel** en trouvant un groupe d'individus, aussi proche que possible des individus qui y participent, n'ayant pas participé au programme (« **groupe de comparaison** », ou « groupe témoin »).

Les **outcomes mesurés dans le groupe de comparaison servent d'indicateur sur ce qu'aurait été la situation des participants en l'absence du programme**. Le groupe de comparaison est déterminant pour la qualité d'une évaluation d'impact » (Direction du développement et de la coopération suisse DDC, non daté).

Conseils pour mener l'évaluation d'impact

Selon Delarue et Cochet (2011), lorsqu'on doit procéder à une évaluation d'impact, il faut tenir compte de plusieurs choses pour éviter de commettre des erreurs :

- **L'indicateur d'impact** que l'on cherche à mesurer **peut varier sous l'effet des résultats de l'intervention, mais aussi de facteurs externes/exogènes à celle-ci**. Ces facteurs peuvent être indépendants ou influencés eux aussi par le projet, le programme ou la politique.
 - ⇒ Il faut donc isoler dans l'indicateur d'impact la variation due au projet, au programme ou à la politique de la variation qui aurait également eu lieu en son absence.
- Il faut faire attention à **ne pas attribuer au projet, au programme ou à la politique les effets de projet, de programme ou de politique plus anciens** qui auraient tardé à se matérialiser.
- Le **choix de l'indicateur d'impact (ou des indicateurs d'impact) doit être soigneusement pensé pour refléter l'impact réel** du projet, du programme ou de la politique. Opter pour un indicateur correspondant littéralement aux objectifs affichés par le projet, le programme ou la politique peut s'avérer peu pertinent et susceptible de ne pas appréhender certains effets inattendus. Par exemple, le simple fait d'observer que le revenu des bénéficiaires d'un programme de formation professionnelle en zones rurales augmente ne suffit pas à établir un lien de causalité. Le revenu d'un bénéficiaire pourrait en effet avoir augmenté même s'il n'avait pas suivi le programme de formation grâce, par exemple, à ses propres efforts, à l'évolution des conditions sur le marché du travail, ou à tout autre facteur susceptible d'avoir un impact sur le revenu à travers le temps.
- La **construction rigoureuse de situation avec et sans projet, programme ou politique (ou avant-après projet, programme ou politique)** est un moyen pour s'assurer que le différentiel mesuré est effectivement attribuable au projet et non à d'autres facteurs.
- Si les **données** nécessaires à l'évaluation ne sont **pas disponibles**, il sera **indispensable de consacrer du temps à les collecter à l'aide d'enquêtes** parfois difficiles, nécessitant de soigneux recoupements afin de pouvoir disposer de données de qualité.

⁶ Les méthodes d'évaluation d'impact sont développées notamment dans le document de 2011 *Gertler et al.*, qui est référencé dans la bibliographie.

Si on utilise une **méthode contrefactuelle** pour mesurer l'impact d'une intervention :

- Il est déterminant de **bien choisir le groupe de comparaison** afin d'obtenir une évaluation d'impact de qualité.
- Il est nécessaire de **disposer d'un échantillon suffisamment grand** pour garantir que l'impact d'un projet, d'un programme ou d'une politique puisse être mesuré (groupe participant et groupe de comparaison).
- Il faut **éviter de biaiser les résultats**. « Un biais est possible lorsque les différences observées entre les individus ayant participé à un projet ou programme et le groupe de comparaison sont attribuées de manière erronée à ce projet ou programme, alors qu'elles peuvent être expliquées par d'autres facteurs » (Direction du développement et de la coopération suisse DDC, non daté).

Quand mener une évaluation d'impact ?

Pour une évaluation d'impact efficace :

1. Il faudrait **envisager l'évaluation d'impact dès la conception du projet, du programme ou de la politique** afin de disposer de données de qualité et de mettre en place un groupe de comparaison approprié. Pour ce faire, une bonne compréhension du projet, du programme ou de la politique s'avère indispensable.
2. Il faudrait **planifier l'évaluation d'impact une fois les aspects opérationnels du projet, du programme ou de la politique réglés**, avant le développement du projet, du programme ou de la politique.
3. Il est conseillé de **réaliser une évaluation d'impact avant l'échéance de la mise en place du projet, du programme ou de la politique** afin de bénéficier des avantages d'une évaluation en cours. Ainsi, les premiers résultats obtenus pourront servir de base pour la réorientation du projet, du programme ou de la politique.

Notons que selon le Réseau européen de développement rural (REDR), la Commission européenne développerait actuellement un outil d'évaluation qui permettra aux différents départements de mesurer les retombées de leurs politiques sur les zones rurales (information provenant de Rural Connections, 2017).

3. Outils nécessaires

Pour un test rural effectif et réussi, plusieurs outils sont essentiels afin de contribuer à un retour positif des politiques et actions pour les zones rurales.

- Le succès du *rural proofing* dépend d'une **définition claire des spécificités rurales, des enjeux et effets attendus**. Il est nécessaire d'avoir une vision correcte des besoins et possibilités locaux, et d'avoir une conception de la manière dont la politique influencera les zones rurales.
- Il faut vérifier la façon dont les politiques ont une incidence sur les zones rurales et dans quelle mesure elles reflètent et répondent aux divers besoins des communautés rurales. Pour cela, le *rural proofing* se sert d'une **liste de contrôle/vérification – checklist** – qui permettra de mesurer l'impact territorial des actions menées. Les compilations de preuves servent à remplir la *checklist*. Au Royaume-Uni, des listes de vérification ont été créées par les autorités nationales.
- Pour être efficace, le *rural proofing* doit se baser sur des preuves. Il faut donc **disposer de données détaillées pour les zones concernées couvrant plusieurs années** :
 - ⇒ la collecte des données doit être suffisante pour permettre un diagnostic instantané et utile de la situation à un moment donné pour mettre en évidence la nécessité d'une intervention de l'action publique. Les données récoltées doivent servir de preuves pour mesurer l'influence des divers politiques et programmes sur les zones rurales ;
 - ⇒ sans **données de séries temporelles aux niveaux spatiaux détaillés**, il s'avère difficile de tirer des conclusions significatives sur l'efficacité des politiques ou sur la manière dont les conditions rurales dans des régions spécifiques évoluent ;
 - ⇒ des **différences** peuvent exister **entre les zones rurales**, notamment en matière d'infrastructures, d'emplois, de services, etc. Il faudrait que les données puissent **renseigner ces différences par des indicateurs** afin d'éclairer les décideurs politiques pour qu'ils puissent adapter les politiques aux spécificités et aux attentes de chaque zone rurale. Les résultats d'un programme appliqué dans une commune rurale pourraient diverger de ceux produits dans une autre commune, d'où l'importance de tenir compte des spécificités propres à chaque commune rurale et des données disponibles pour collecter les preuves et mesurer l'impact territorial des programmes et actions.
- Le *rural proofing* doit être appliqué par différents ministères, départements, administrations et niveaux de gouvernement ; ce mécanisme n'étant pas forcément obligatoire, les responsables politiques doivent en voir la valeur ajoutée. **Des lignes directrices** et des **formations claires au mécanisme** peuvent y contribuer.
- Les Réseaux Ruraux Nationaux (RNN) conseillent de recourir à un **spécialiste politique ou administratif** pour l'application du *rural proofing* comme c'est le cas en Angleterre avec le *DEFRA* et en Finlande avec le *Comité pour la politique rurale*. Il pourrait contribuer à la réussite du *rural proofing* en assumant des responsabilités spécifiques (conseils et informations), en favorisant la collaboration des parties prenantes, en mettant en place des canaux de feed-back concernant les impacts des politiques en zones rurales.

4. Acteurs concernés

Le rural proofing nécessite un engagement de multiples acteurs à de multiples niveaux de gouvernement, et une collaboration permanente entre eux.

- Gouvernement, ministères, départements, administrations ;
- Autorités locales,
- Gestionnaires, responsables politiques, différentes parties prenantes et leur réseau ;
- Formateurs ;
- Analyseurs statistiques ;
- Organisme indépendant ;
- Acteurs locaux ;
- Réseaux Ruraux Nationaux (RRN) ;
- Etc.

5. Obstacles et limites

Les expériences des pays qui ont testé le rural proofing ont permis de relever certains problèmes pour une mise en œuvre concrète du mécanisme.

- Les **spécificités** et les **potentialités rurales** ne sont **pas toujours bien connues et mises en valeur**. Or elles constituent une condition pour que le *rural proofing* soit compris et accepté par les parties prenantes.
 - ⇒ Le *rural proofing* est-il capable de tenir compte des éléments positifs du milieu rural ?
 - ⇒ Le milieu urbain est souvent utilisé comme référent dans l'élaboration des politiques et programmes, or le milieu rural possède des composantes qui lui sont propres (environnement sain, paysage, etc.).
- Il existe une **compréhension inégale de la dimension rurale** de l'action qui provient de l'**absence d'une vision bien élaborée** de la manière dont la politique influera sur les zones rurales.
- La **confusion qui entoure les responsabilités** en matière de *rural proofing* est également un obstacle évident à sa mise en œuvre effective. Des problèmes récurrents liés à l'action ont émergé au fil des tentatives d'application du *rural proofing* :
 - ⇒ un **manque de sensibilisation** chez certains pouvoirs publics à la nécessité de procéder au *rural proofing* ;
 - ⇒ un **manque de leadership cohérent** pour défendre les besoins des régions rurales à l'échelle du gouvernement et dans toutes les administrations ;
 - ⇒ les **responsabilités** semblent **moins claires dans la pratique au niveau national**.
- L'**organisme en charge du rural proofing n'a qu'un rôle consultatif** et n'agit que comme **conseiller** auprès des organes décisionnels (ex : le *Secrétariat rural* au Canada ou la *Commission des communautés rurales* en Angleterre), ce qui ne garantit pas l'application systématique du mécanisme.
- Des **problèmes récurrents liés à l'action** se rencontrent souvent :
 - ⇒ un **manque de suivi effectif de l'exécution** des politiques dans les collectivités rurales ;
 - ⇒ un **manque d'application systématique** du *rural proofing* dans l'ensemble des ministères en raison de son **caractère non obligatoire** ;
 - ⇒ les évaluations du mécanisme ont montré que sa **mise en application manquait de rigueur** et ont conduit à définir de nouvelles lignes directrices afin d'en faciliter l'utilisation ultérieure.
- Le *rural proofing* dépend d'une évaluation correcte des besoins et des possibilités des zones rurales. Pour ce faire, des **données collectées au niveau territorial s'avèrent nécessaires** pour décrire la situation rurale et

mesurer l'efficacité des politiques et programmes menés dans les zones rurales. Dans la pratique, on constate un manque de données, ce qui constitue un frein au *rural proofing* :

- ⇒ **peu de données collectées** au niveau infranational **ont une dimension territoriale**, ce qui rend difficile la description de la situation rurale ;
 - ⇒ le **nombre limité de séries temporelles d'indicateurs statistiques** à une échelle spatiale suffisamment détaillée pour permettre une analyse rurale ajoute à la difficulté de mesurer les impacts des politiques et des programmes dans le temps ;
 - ⇒ bien qu'il existe des indicateurs socio-économiques, couvrant un large éventail de priorités de l'action publique, qui sont utilisés pour mesurer les avancées, il est évident que les pouvoirs publics doivent **améliorer leurs bases de renseignements** ;
 - ⇒ il existe des disparités qui peuvent être importantes entre zones rurales. Il serait judicieux que la base de renseignements puisse **différencier les zones rurales par types afin que les politiques puissent être adaptées à leur situation**.
- Les **évaluations d'impact exigent du temps et des ressources**, or les **ressources** sont **souvent limitées** et le **temps manquant**. Il n'est guère aisé d'évaluer les impacts d'une politique ou d'un programme. Les personnes en charge de le faire peuvent rencontrer des difficultés dans leur tâche car « évaluer l'impact d'un programme sur une série de résultats revient à évaluer l'effet causal du programme sur lesdits résultats » (Gertler *et al.*, 2011).
 - Il peut y avoir **méconnaissance de la checklist**.
 - L'**efficacité** exigée des politiques et programmes **peut être conflictuelle avec la notion d'équité** recherchée par l'approche du *rural proofing*.

Conclusion

La Déclaration de Cork 2.0 a donné une nouvelle impulsion à l'approche du *rural proofing* au niveau européen en l'inscrivant dans ses recommandations. Le *rural proofing* est utilisé depuis plusieurs années dans des pays comme la Finlande et le Royaume-Uni, qui l'appliquent pour améliorer leur politique de développement rural. Le *rural proofing* pourrait être un outil précieux en termes de rentabilité et d'efficacité pour permettre aux politiques de se renforcer entre elles afin de garantir un bénéfice optimal tant aux zones rurales qu'aux zones urbaines et afin d'éviter les éventuelles retombées négatives non désirées d'autres politiques sur les zones rurales.

Le *rural proofing* a pour objectif de s'assurer que les intérêts des zones rurales soient pris en considération quel que soit le domaine ; il vise à améliorer les stratégies des politiques publiques en s'assurant que ce sont bien les solutions les plus équitables qui sont apportées entre territoires ruraux et urbains. Il doit être perçu comme une approche qui exige que les décideurs politiques de tous les départements gouvernementaux veillent à ce que les besoins et les intérêts des populations rurales soient correctement pris en compte dans l'élaboration et la mise en œuvre de toutes les politiques et de tous les programmes envisagés.

Pour être efficace, le *rural proofing* doit se baser sur des preuves permettant de mesurer l'influence de diverses politiques sur les zones rurales. Cette influence sera établie à l'aide d'une évaluation d'impact. Le *rural proofing*, étant un mécanisme en mouvement, favorisera l'évaluation d'impact en cours de politique afin que les résultats qui en découlent puissent servir de base à une réorientation éventuelle de la politique menée pour les zones rurales. Le *rural proofing* nécessitera la collaboration des différentes parties prenantes impliquées dans le développement rural afin de faire coïncider les politiques pour que tous bénéficient des meilleurs résultats et des résultats les plus équitables. Cette coopération entre différents ministères, départements, niveaux de gouvernement et acteurs concernés, permettra aux zones rurales de profiter elles aussi des politiques mises en place et travaillera à un *rural proofing* effectif et efficace. Pour faciliter l'approche du *rural proofing*, il sera nécessaire entre autres d'établir des lignes directrices, de fournir des formations claires aux personnes chargées d'appliquer le mécanisme, de constituer une base de renseignements fournissant des indicateurs reflétant les spécificités propres à chacune des zones rurales et permettant de mesurer l'impact d'une politique sur les zones concernées.

Bibliographie

Allie L. (2009). L'émergence des Pactes Ruraux au Québec : une politique innovatrice de développement territorialisé et d'aménagement des campagnes ? *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, (1/janvier 2009), 31-52.

Casteigts M. (2013). Les paradoxes de l'équité territoriale. In : Sedjari A., éd. *Droits humains et développement des territoires. Vers un nouveau modèle de gouvernance*. Paris, L'Harmattan, 29-51.

Commission européenne (2016). *Déclaration de Cork 2.0 "Pour une vie meilleure en milieu rural"*. Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne.

DEFRA (2013). *Guide to Rural Proofing. National guidelines, July 2013*. London, Department for Environment Food & Rural Affairs. https://1stdirectory.co.uk/assets/files_comp/0a76a183-dcbc-4a29-968a-0f7f1259bf37.pdf (consulté le 24/5/2018).

DEFRA (2017). *Rural proofing. Practical guidance to assess impacts of policies on rural areas, March 2017*. London, Department for Environment Food & Rural Affairs. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/600450/rural-proofing-guidance.pdf (consulté le 14/05/2018).

Delarue J. & Cochet H. (2011). Proposition méthodologique pour l'évaluation des projets de développement agricole. L'évaluation systémique d'impact. *Economie rurale*, (323/mai-juin 2011), 36-54.

Direction du développement et de la coopération suisse DDC (non daté). *Qu'est-ce qu'une évaluation d'impact ?* https://www.eda.admin.ch/dam/deza/fr/documents/resultate-wirkung/impaktevaluationen_FR.pdf (consulté le 1/06/2018).

Duflo E. & Kremer M. (2003). Use of randomization in the evaluation of development effectiveness. *Conference on evaluation and development effectiveness, Washington DC, USA, 15-16 July, 2003*. <https://economics.mit.edu/files/765> (consulté le 31/05/2018).

East of England Development Agency (non daté). *The rural difference. A short guide to rural proofing in economic development*. London, EEDA. https://libraries.communityknowledgehub.org.uk/sites/default/files/eeda_rural_proofing_toolkit.pdf (consulté le 25/05/2018).

Gertler P. J. et al. (2011). *L'évaluation d'impact en pratique*. Washington DC, Banque mondiale. <http://documents.worldbank.org/curated/en/187971468155114516/pdf/599980PUBOFRENCH010evaluation0d0i0mpact.pdf> (consulté le 28/05/2018).

Jean B. (2017). L'expérience canadienne de la « Lentille rurale » - Rural proofing : the Canadian experience. *Séminaire RURAL post-2020 : plus ambitieux, plus transversal ! Bruxelles, Belgique, 4 mai 2017*.

Kuhmonen H.-M. (2017). Rural proofing in Finland – origin, methodology, experience and prospect. *RURAL post 2020 Seminar: more ambitious, more transversal! Brussels, Belgium, 4 May 2017*.

Leduc G. A. & Raymond M. (2000). *L'évaluation des impacts environnementaux. Un outil d'aide à la décision*. Sainte-Foy, Québec-Canada, Editions MultiMondes.

Le Maux B. (non daté). *Les méthodes contractuelles*. <https://sites.google.com/site/benoitlemaux/enseignement-et-recherche/cours-lectures/methodes-contrefactuelles> (consulté le 31/05/2018).

MAMROT (2013). *Politique nationale de la ruralité 2014-2024. Une approche intersectorielle pour agir ensemble au sein de la MRC !* Laval, Québec, Gouvernement du Québec, Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT).

New Zealand Rural General Practice Network (2011). *Rural Proofing Your Primary Health Services*. <http://www.rgpn.org.nz/Network/media/documents/Resources/Rural-Proofing-your-Primary-Health-Services---NZRGPN.pdf> (consulté le 23/05/2018).

OCDE (2010). *Examens de l'OCDE des politiques rurales: Québec, Canada*. Paris, Editions OCDE. <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264082175-fr.pdf?expires=1525870812&id=id&acname=ocid49023880&checksum=63DB83EB79781FD30BD7F7338A74B27E> (consulté le 7/05/2018).

OECD (2008). *OECD Rural policy reviews: Finland*. Paris, OECD Publications. <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264041950-en.pdf?expires=1526044478&id=id&acname=ocid49023880&checksum=E8B11D6AE9D8594D3EDF31D3F5C2200E> (consulté le 8/05/2018).

OECD (2011). *OECD Rural policy reviews: England, United Kingdom*. Paris, OECD Publications. https://www.oecd-ilibrary.org/fr/urban-rural-and-regional-development/oecd-rural-policy-reviews-england-united-kingdom-2010_9789264094444-en (consulté le 8/05/2018).

OECD (2017). *OECD Territorial Reviews: Sweden 2017. Monitoring progress in multi-level governance and rural policy*. Paris, OECD Publications. <http://www.oecd.org/sweden/oecd-territorial-reviews-sweden-2017-9789264268883-en.htm> (consulté le 22/05/2018).

Portail du Québec (2018). *Thésaurus de l'activité gouvernementale*. <http://www.thesaurus.gouv.qc.ca/tag/terme.do?id=5059> (consulté le 23 mai 2018).

RHĀNZ (2016). *Rural Proofing Policy*. Waipukurau, New Zealand, The Rural Health Alliance Aotearoa New Zealand. <http://www.ruralhealth.org.au/14nrhc/sites/default/files/Thompson%2C%20Michelle%20PPTs%20D10.pdf> (consulté le 23/05/2018).

Rural Connections (2017). A la une ... le test rural [Dossier], (Automne/Hiver 2017), 26-38. European Network for rural Development. https://enrd.ec.europa.eu/sites/enrd/files/enrd_publications/publi-enrd-magazine07-2017-fr.pdf (consulté le 7/05/2018).

Shortall S. & Sherry E. (2017). *Rural proofing in Northern Ireland: an overview and recommendations on guidance, implementation and governance*. Belfast, Agri-food and Biosciences Institute.

Shortall S. & Alston M. (2016). To Rural Proof or Not to Rural Proof: a comparative analysis. *Politics & Policy*, **44**(1), 35-55.

UK Parliament (2017). *Chapter 5. Rural communities*. https://publications.parliament.uk/pa/ld201719/ldselect/ldnrc/99/9909.htm#_idTextAnchor085 (consulté le 7/05/2018).

UNESCO (2010). Tableau 1 : Échantillons des concepts du développement durable. In : *Le prisme de l'éducation pour le développement durable : un outil d'analyse des politiques et des pratiques*. Paris, Unesco, 19.

Zuindeau B. (2005). Équité territoriale : quelles lectures par les théories du développement durable ? *Reflets et perspectives de la vie économique*, **XLIV**(2005/4), 5-18.

Pour aller plus loin

Conference on RURAL post-2020: more ambitious, more transversal! A Rural Agenda to re-enchant the European project: <https://cor.europa.eu/en/events/Pages/NAT-Conference-on-RURAL-post-2020.aspx>

Department of Agriculture, Environment and Rural affairs, UK.

Rural white paper action plan and progress reports : <https://www.daera-ni.gov.uk/sites/default/files/publications/dard/rural-white-paper-action-plan.pdf>
<https://www.daera-ni.gov.uk/articles/rural-needs>
<https://www.daera-ni.gov.uk/publications/thinking-rural-essential-guide-rural-proofing>

InterAction (2018). *Impact Evaluation Guidance Note and Webinar Series* :

<https://www.interaction.org/resources/training/impact-evaluation-notes>

Quadrant-Conseil : évaluation d'impact : <https://www.quadrant-conseil.fr/ressources/evaluation-impact.php#/14>

Réseau européen de développement rural (REDR) : https://enrd.ec.europa.eu/home-page_fr