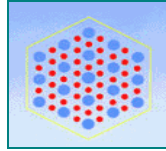


Association de Science Régionale De Langue Française

The image shows the cover of a colloquium. On the left is a vertical strip with a map of Europe and various logos. The main part is a teal background with yellow text. The text reads: 'XLème Colloque de l'ASRDLF', 'Convergence et disparités régionales au sein de l'espace européen. Les politiques régionales à l'épreuve des faits', and 'Bruxelles – 1, 2 et 3 Septembre 2004'.

XLème Colloque de l'ASRDLF

Convergence et disparités régionales au sein de l'espace européen. Les politiques régionales à l'épreuve des faits

Bruxelles – 1, 2 et 3 Septembre 2004

Espaces ruraux et périphériques. Évaluation de la politique québécoise de la ruralité : Quelques rapprochements avec les programmes européens de développement rural.

André Joyal

Université du Québec à Trois-Rivières

courriel : andre_joyal@uqtr.ca

Résumé :

La communication prend son appui sur un projet de recherche initié à l'automne 2003 et financé par le Fonds québécois de recherche sur la société et la culture. Une équipe multidisciplinaire d'une dizaine de chercheurs a reçu le mandat de procéder à l'évaluation d'une partie importante de la politique nationale de la ruralité, soit celle qui se rapporte aux Pactes ruraux. L'objectif de la communication consiste à élaborer un modèle d'évaluation du dispositif du Pacte rural, en y incluant des indicateurs de suivi et de résultats en prenant en considération les impacts sociaux du développement local tout en s'inspirant des travaux réalisés en ce sens en Europe entre autre en relation avec le programme Leader.

Mots clés : évaluation de programmes, développement local et rural.

La politique québécoise de la ruralité fut adoptée à la fin de l'année 2001 et le dispositif du Pacte rural (90 M\$Can sur cinq ans) en constitue la pièce maîtresse. Prenant appui sur une Déclaration en faveur du monde rural signée par le Gouvernement et quatre grands partenaires nationaux de la ruralité, la Politique vise tous les milieux ruraux situés à l'extérieur des 31 agglomérations urbaines du Québec, soit plus de 1000 municipalités regroupant 1,6 million de personnes i.e. 22% de la population totale, réparties dans 91 Municipalités régionales de comté (MRC) occupant 80% du territoire habité.

La Politique cible cinq grands enjeux :

- L'évolution démographique et l'occupation du territoire ;
- La croissance économique et la mise en valeur des ressources ;
- L'amélioration de la qualité de vie rurale ;
- L'a participation et la prise en main par le milieu ;
- L'adaptation des interventions gouvernementales à la réalité du monde rural.

À l'intérieur de cette politique, le Pacte rural vise explicitement à rendre celle-ci opérationnelle en invitant l'État et les Municipalités régionales de comté à conjuguer leurs efforts afin d'agir de manière globale et intégrée (ou partenariale) pour assurer la prise en charge des orientations et la poursuite des objectifs visés.

Sur ce plan, de nombreux organismes publics conviennent que l'évaluation de tels programmes doit notamment reposer sur des données fiables (GOUV. FRANÇAIS-CONSEIL NATIONAL DE L'ÉVALUATION-PORTAIL) et des analyses solides et crédibles, englobant l'ensemble des dimensions des dispositifs de leur mise en place, à leurs résultats, impacts ou retombées (COMMISSION EUROPÉENNE 2002). Il est ici question d'évaluation «ex post» à envisager, mais également d'un suivi ou « monitoring » continu et d'évaluations à mi-parcours et de leurs mises à jour . La poursuite et l'atteinte de ces buts impliquent la prise en compte d'un ensemble de facettes de l'évaluation (ses constituants et leurs liens, ses étapes) et la conception d'un modèle (et d'indicateurs) pertinent les englobant (MARCEAU 1992, 2001). Mais ce modèle doit aussi pouvoir soutenir la mise en oeuvre d'un système d'évaluation du dispositif des Pactes auxquels des acteurs nombreux et multiples sont appelés à participer (évaluateurs, responsables publics locaux et régionaux ou centraux).

Aussi, l'approche de l'évaluation retenue dans le cadre de cette s'inspire de démarches en cours dans plusieurs pays (en particulier à travers les programmes de l'Observatoire européen Leader I, II et Leader + impliquant un ensemble d'acteurs concernés. Il importe de considérer que la Politique de la Ruralité intègre quant à elle des objectifs de développement endogène ou ascendant (approche ascendante conformément à notre conception du développement local, (JOYAL, 2002) qui impliquent au premier titre la participation renforcée des acteurs et des organismes des secteurs publics et privés à la conception et à la mise en œuvre d'un développement intégrant des dimensions à la fois économiques, territoriales, environnementales, sociales, institutionnelles et culturelles. Ces objectifs de développement endogène doivent eux aussi être pris en compte dans la démarche d'évaluation que la présente communication entend développer (JEAN et JOYAL 1994, JEAN 1997, 2000).

On sait que le programme LEADER a inspiré la création au Québec du dispositif des Pactes ruraux, ce que l'on sait moins c'est que ce même programme fut à ses débuts inspiré du programme canadien d'Aide au développement des collectivités inauguré par le gouvernement fédéral en 1986. C'est pourquoi des rapprochements entre l'un et l'autres des programmes s'avèrent très pertinents. Il sera également pris

en compte les enseignements de la conférence de Vienne en novembre 2002 à partir des exemples italiens et autrichiens (OCDE 2002)

L'objectif de la communication consiste à jeter les fondements d'un modèle d'évaluation du dispositif du Pacte rural, en y incluant des indicateurs de suivi et de résultats en prenant en considération les aspects sociaux du développement local (CARREFOUR QUÉBÉCOIS DU DÉVELOPPEMENT LOCAL, 2004) tout en s'inspirant des travaux réalisés en ce sens en Europe, entre autres, en relation avec le programme Leader. On trouvera ici un effort de conceptualisation d'un modèle prenant en compte à la fois les dimensions économique et sociale en s'appuyant sur une importante recension de la littérature.

1. Le colloque de Vienne : expériences européennes

Smith (2002) distingue trois catégories de méthode servant à l'évaluation des programmes gouvernementaux. La première dite «expériences sociales» s'effectue sur la base d'un échantillonnage aléatoire des participants, ce qui, comme il est mentionné, s'accompagne souvent d'un biais. Le recours à des hypothèses aide à s'approcher des objectifs visés sans toutefois offrir les garanties que tous les éléments importants à prendre en compte fassent l'objet de l'attention nécessaire. Avec pertinence, l'auteur signale que cette approche ne doit pas éviter le recours à la réflexion afin de compléter l'apport fourni par cette méthode expérimentale. La deuxième approche répertoriée se rapporte à une sélection de variables pouvant faire l'objet d'observations. À nouveau, un échantillonnage aléatoire de participants ou d'acteurs sert d'assise à l'observation des faits. Enfin, une troisième approche prend son appui sur l'hypothèse que les informations disponibles permettent de mesurer les conséquences d'une implication ou d'une absence d'implication des acteurs concernés. Toutefois, il est communément admis que les participants consultés peuvent très souvent s'avérer de piètre évaluateurs des initiatives dans lesquelles ils sont engagés. Ce n'est donc pas à eux de faire l'évaluation en se faisant à la fois juges et parties.

Pour sa part, en relation avec l'expérience italienne où l'on a répertorié pas moins de 230 pactes pour l'emploi, P. Casavola (2002) signale que leur appréciation varie suivant le type d'observateurs. Ces derniers peuvent être de féroces opposants à ces programmes alors que d'autres les portent aux nues sans que les uns et les autres appuient leurs positions sur des évaluations susceptibles de satisfaire les exigences des méthodes les plus rigoureuses. En conséquence, l'auteur évoque la nécessité de prendre en compte les objectifs reliés aux pactes territoriaux lorsqu'il s'agit d'en faire l'évaluation. Comme toute stratégie de développement local vise à favoriser le mieux-être d'une population d'un lieu donné, il s'agit de voir dans quelle mesure les initiatives facilitées par des appuis financiers d'origine gouvernementale contribuent à générer des effets d'entraînements notables. Vient ensuite la prise en compte de l'existence ou non d'une plus grande cohésion sociale entre les principaux acteurs du territoire suite à la mise en œuvre du plan d'action. Ce deuxième point s'avère déterminant car il représente une condition sine qua non de réussite à moyen terme de toute stratégie de développement local.

Mais comment s'assurer de l'adéquation entre les causes et les effets quand on sait que de tels pactes comprennent un amalgame d'éléments parfois très disparates parmi lesquels il faut savoir discerner les plus importants? Pour en arriver à savoir, d'une façon qui ne soulève aucune équivoque, pourquoi certains pactes réussissent mieux que d'autres, l'auteur recommande beaucoup de circonspection dans le choix de la méthode utilisée. Un point de vue corroboré par P. Herbert (2002) avec l'exemple autrichien.

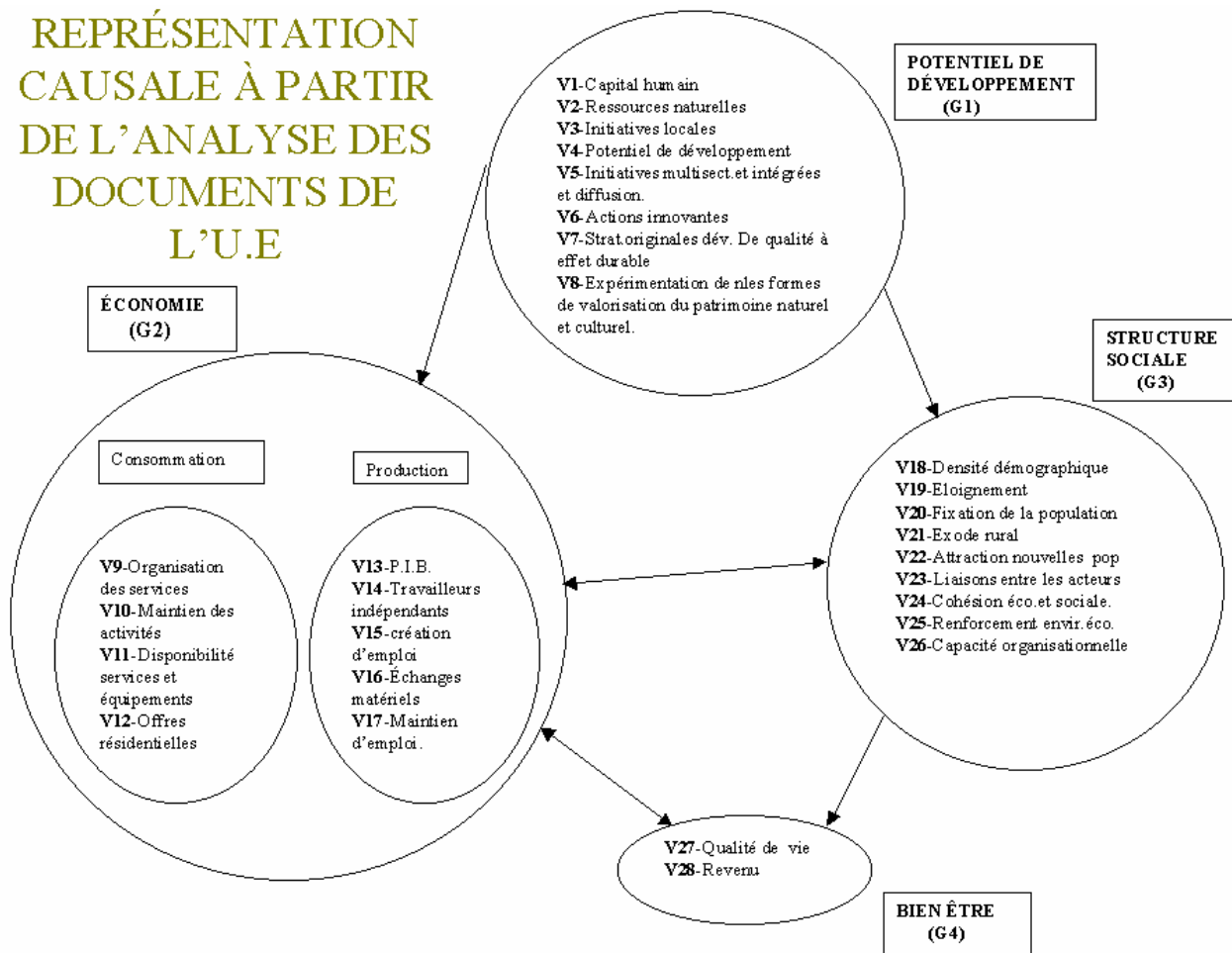
C'est en 1997, en vue de stimuler la création d'emplois sur des territoires fortement éprouvés par des taux de chômage élevés, que quatre pactes territoriaux pour l'emploi furent mis en oeuvre (Salzbourg, Tyrol, Vorarlberg et Vienne). Ils ont reçu la mission de coordonner l'utilisation des budgets de services des gouvernements provinciaux et de ceux des services publics de l'emploi. Il s'agit alors de s'interroger sur les effets bénéfiques d'une telle coordination budgétaire. Il importe de tenir compte qu'à l'encontre des pactes ruraux québécois qui se situent à l'échelon d'unités administratives dotées de population pouvant aller de 10 000 à 50 000 habitants, dans le cas autrichien, il s'agit de provinces pouvant représenter une population d'un million d'habitants. On devine aisément que l'implication des acteurs locaux ne se présente pas de la même façon. L'évaluation exige donc des entretiens à la fois avec différents partenaires impliqués et avec des responsables de la mise en oeuvre des pactes. L'auteur ne manque pas de préciser que tout pacte s'inscrit dans un processus évolutif et qu'il importe de considérer les leçons acquises à la faveur de l'expérience. Effectivement, la nécessité de composer avec un contexte de learning by doing ne doit pas échapper à l'évaluateur.

P. Herbert (2002) souligne la nécessité de mettre l'accent sur différents aspects reliés aux pactes. Ainsi, il s'avère pertinent de considérer le caractère institutionnel des pactes. De cette façon on est conduit à porter attention à la façon dont les acteurs interviennent comme partenaires, à la nature et à l'étendue de la coopération devant être mise en pratique, aux buts poursuivis et aux processus d'apprentissage en matière d'intervention collective. Ainsi, on arrive à mesurer, autant que faire se peut, la contribution des pactes à la consolidation du capital social des territoires concernés. Cette recherche d'un plus grand capital social étant l'un des objectifs fondamentaux à la base de la politique donnant lieu à l'implantation des pactes territoriaux à l'emploi.

2. L'évaluation des politiques de développement rural en Europe

Il s'agit ici de prendre en considération les efforts d'évaluation des programmes LEADER afin d'en tirer des enseignements utiles pour les fins de l'évaluation des pactes ruraux québécois. Pour ce faire, il importe de prêter attention aux procédures d'évaluation de ces programmes tout en tenant compte des différents concepts reliés au développement rural. L'étude d'un nombre donné de documents a conduit à l'identification de 28 variables allant de l'acquisition de savoir faire, aux initiatives locales, au maintien des services en passant par le potentiel de développement jusqu'aux travailleurs indépendants. C'est ce qui permet une représentation causale répartie en quatre grandes catégories : G1 (potentiel de développement), G2 (économie) G3 (structure sociale), G4 (bien-être). Ainsi, à titre d'illustration, la catégorie G2 comprend des variables se rapportant à l'emploi, à l'entrepreneuriat, au maintien des activités, aux échanges matériels, aux offres résidentielles et aux offres de services.

REPRÉSENTATION CAUSALE À PARTIR DE L'ANALYSE DES DOCUMENTS DE L'U.E



Les indicateurs utilisés pour les fins de l'évaluation des différentes phases du programme LEADER sont des indicateurs d'impact, des indicateurs physiques et des indicateurs d'appréciation de la valeur ajoutée. C'est ce qui permet d'obtenir un cadre global d'évaluation suivant les lignes directrices associées au programme. Par ailleurs, il apparaît évident que la définition des indicateurs et le choix des échantillons ne prennent pas appui sur des bases solides ou rigoureuses.

À partir de ces considérations, il devient évident qu'il faille recourir à une étude préparatoire à l'évaluation en identifiant les variables cibles et en procédant de façon rigoureuse à l'échantillonnage des pactes à évaluer en s'assurant de la contribution d'évaluateurs externes aux compétences reconnues. Mais encore une fois, étant donné la place prépondérante de la dimension sociale associée aux objectifs à la base de tout politique de ruralité, des efforts de réflexions s'avèrent ici indispensables afin de savoir ce dont il importe de saisir comme variable à mesurer et de savoir comment y parvenir. C'est l'objet de la section suivante.

3. Les impacts sociaux du développement local

Toute tentative de développement local a pour objet de susciter des impacts tant sur le plan économique que sur le plan social. Tous les auteurs en conviennent. Sa démarche fait appel à la durée et à diverses dynamiques parfois divergentes et ce à un échelon pouvant être très «local» (quartier, village...) comme

à celui d'une région. On se trouve en présence d'un exercice de conjugaison entre l'activité économique et la mobilisation menée par et pour tous les acteurs du milieu. Il n'est alors pas surprenant que les premiers éléments mis de l'avant par la majorité des acteurs et agents de développement local pour identifier les impacts sociaux se retrouvent autour de dimensions orientées vers la réussite de l'intégration des différentes composantes sociales sur les territoires, qu'ils soient ruraux ou urbains. On pense aux composantes suivantes:

- Le niveau de vie et de bien-être des individus concernés;
- Le milieu de vie et le cadre de vie des individus ou de la collectivité;
- Le renforcement de la cohésion sociale et le développement des solidarités;

Tout ceci se rapporte en fait au renforcement des liens d'appartenance à un territoire ou à une collectivité pouvant donner lieu à une gamme variée d'initiatives, telles que :

- La création d'entreprises individuelles ou collectives visant à répondre de manière adaptée à des besoins spécifiques du milieu;
- La création et le maintien d'emplois locaux durables et de qualité;
- L'accessibilité (physique, culturelle, économique) de l'offre des biens et services;

Ces réalisations prennent place à la faveur d'une démocratisation de l'économie dans l'utilisation des ressources d'un territoire. En effet, il est difficile d'évoquer le développement local sans souligner la question de la participation réelle de la population locale dans des organisations qu'elle se donne et dont elle partage le contrôle avec les diverses composantes de la collectivité. Cette démocratisation de l'économie prend souvent la forme d'ententes contractuelles qui donnent lieu à des partenariats négociés et gérés conjointement entre les organismes locaux et les différents paliers de gouvernement. De telles ententes peuvent se rapporter au plan de l'ensemble de l'aménagement économique, social, culturel et environnemental des territoires mis en cause.

Ainsi, tel que l'écrit L. Boucher (1999), « habiter un territoire signifie que les individus et les communautés élaborent des stratégies de développement qui priorisent le savoir et le pouvoir des acteurs sociaux, l'identité, la viabilité des écosystèmes autant physiques qu'humains, la solidarité et l'équité entre les individus et les communautés, tant localement que mondialement. Une telle prise en charge implique, au préalable, un certain degré d'identité territoriale et communautaire et contribue à la consolider».

En conséquence, les derniers éléments mis de l'avant par la majorité des acteurs et agents de développement local pour identifier les impacts sociaux se retrouvent autour de dimensions résolument tournées vers le développement d'actions de transformations sociales telles que :

- La mobilisation et la valorisation des potentialités d'un milieu;
- L'ancrage territorial et sectoriel, c'est à dire les liens entre le projet et son milieu, sa communauté, son territoire, son secteur d'activité;
- Le soutien à la citoyenneté active, l'éducation à la coopération et à l'association;
- La revitalisation économique et sociale par et pour les collectivités.

3.1 Les enjeux de l'évaluation des impacts sociaux

La reconnaissance des impacts sociaux du développement local représente un enjeu politique dans la mesure où elle s'oppose à la tendance dominante de privilégier l'économique au social. Car ce faisant, on

refuse de concevoir le marché et l'intérêt individuel comme les seuls moteurs et principes de développement. En effet, en légitimant la suprématie de l'économie de marché, on recourt à des mesures et outils qui ne rendent pas compte ou évincent la question des impacts sociaux. On comprend donc l'importance stratégique que les acteurs du développement local puissent qualifier les impacts sociaux de leurs interventions pour en faire valoir la pertinence mais aussi pour améliorer et guider leurs pratiques. Pour cela, il est important que les acteurs saisissent la nature des enjeux qui sont associés aux questions d'évaluation et qu'ils disposent de références leur permettant d'illustrer et d'étayer l'argumentation et la démonstration des impacts sociaux dans leurs interventions et leurs pratiques.

Les enjeux de l'évaluation peuvent être résumés avec la réflexion de P. Viveret (2002) pour qui il s'agit à la fois de défendre le droit à « compter autrement » et de plaider pour celui « à ne pas tout compter mais à prendre en compte ce qu'on ne compte pas ». Autrement dit, il s'agit de tenter d'éviter l'abus d'un certain économisme triomphant selon lequel tout se résume en termes de production ou d'emplois créés.

3.2 La définition du cadre d'évaluation

Avant d'entreprendre toute démarche d'évaluation il importe de prendre conscience des conséquences que le processus d'évaluation peut générer. Parce qu'elle permet de diriger et d'orienter l'action, l'évaluation donne du pouvoir à ceux qui contrôlent ou agissent sur sa démarche. L'auto-évaluation, pour sa part, renforce les capacités d'agir et de décider d'une organisation. Le choix d'adopter une démarche d'évaluation force à s'interroger sur l'utilité et le sens de cette démarche, bien avant de s'interroger sur le choix des méthodes et techniques de collecte et d'analyse des données. Une réponse à ces questions concernant l'utilité de la démarche permet de poser les prémisses du cadre d'évaluation :

- En quoi l'évaluation peut-elle être utile ?
- En quoi les résultats et le processus peuvent-ils être utiles? Quelles sont les attentes? ?
- À qui sera-t-elle utile ? (aux décideurs, aux acteurs-terrain, aux partenaires ?)
- Qui décide de l'utilité et du sens de la démarche d'évaluation ? (un expert, un décideur, un comité, etc.).

Répondre à ces questions conduit à préciser davantage le sens de la démarche et d'orienter la perspective selon laquelle le devis d'évaluation va être élaboré.

- Pourquoi veut-on évaluer ?
- Que veut-on évaluer ? Quel est l'objet de l'évaluation ? Que veut-on éclairer ou mesurer ?
- Pour qui évalue-t-on? À qui sont destinés les résultats, qui va profiter de la démarche?
- Qui évalue ?
- La réponse à ce questionnement exige un consensus sur le type d'indicateurs auxquels il est possible de recourir.

Le tableau suivant illustre quelques-unes des perspectives dans lesquelles peut se situer une évaluation.

La raison (Pourquoi ?)	Pour décider de la poursuite ou non d'une pratique, d'un projet, etc.	Pour améliorer, transformer, bonifier, progresser dans une voie.	Pour s'autoréguler, s'adapter, planifier, avoir plus de maîtrise sur le futur.	Pour mieux comprendre, donner du sens, explorer, avoir plus de maîtrise sur son présent.
L'objet (Quoi?)	Une politique, un programme, une intervention, un projet existant.	Un aspect, la qualité d'une action (la pertinence, la cohérence, l'utilité, l'efficacité, l'efficience, les retombées, l'impact, etc.).	Un projet futur ou en cours de réalisation, une idée, un concept, un scénario, etc.	Une situation, un résultat, un état, un processus, une perception, une interaction, etc.
Les destinataires (Pour qui ?)	Pour les décideurs, les financeurs, les élus, etc.	Pour les intervenants, les travailleurs, les acteurs d'un projet.	Pour une communauté, une collectivité, une organisation.	Pour l'utilisateur, le bénéficiaire, le client, l'apprenant, le citoyen, l'acteur-terrain.
Les opérateurs (Par qui ?)	Par une expertise externe.	Par une expertise interne.	Par les parties-prenantes d'une activité.	Par les parties-prenantes et des experts.

Ce tableau permet d'entrevoir la diversité des perspectives d'une démarche d'évaluation. On peut évaluer les perceptions des acteurs en présence (leur situation, etc.) dans le cadre de l'évaluation d'un projet ou vouloir mieux comprendre une situation pour décider si l'on doit changer ou non d'orientation.

Les combinaisons sont multiples, il n'existe pas une seule approche, une seule méthode ou technique d'évaluation et celles-ci doivent être choisies et adaptées en fonction de :

- Des objectifs d'évaluation;
- De l'objet ou la réalité évaluée;
- Des destinataires ou les utilisateurs de l'évaluation;
- Des opérateurs et des acteurs de l'évaluation.

Toute évaluation comporte des limites et des enjeux non seulement d'ordre méthodologique mais aussi d'ordre éthique et d'ordre financier. On ne peut pas tout éclairer, tout aborder et tout manipuler : toute démarche d'évaluation s'associe, tel que déjà mentionné, à des choix stratégiques, que cela soit des réalités abordées, de l'approche selon laquelle elles seront prises en compte. Il faut choisir des méthodes et des techniques sur lesquelles on va s'appuyer pour recueillir et analyser l'information de même que des ressources investies dans cette démarche.

3.3 La définition des indicateurs pour des actions de développement local

Au préalable, et afin d'en dégager une compréhension commune, il convient de préciser ce que peut être un indicateur, puis d'illustrer par quelques exemples différents, de tels indicateurs à partir des actions engagées par les acteurs et agents de développement local dans le cadre de la mission de leur organisme.

Pour l'ARADEL (1999), un indicateur est une grandeur mesurable qui caractérise soit l'action (indicateur de réalisation) soit l'état du système sur lequel on est intervenu (indicateur de résultats ou indicateur d'impacts). De cette façon on peut concevoir trois types d'indicateurs :

Indicateurs de réalisation	Indicateurs de résultats	Indicateurs d'impact
Il porte sur les réalisations physiques, ou dans le cas des services immatériels, pour les services proposés aux bénéficiaires. Les réalisations sont sous le contrôle des gestionnaires de l'intervention. Les bénéficiaires n'ont aucune influence sur les réalisations.	Il décrit comment les bénéficiaires réagissent à l'intervention, c'est-à-dire l'effet immédiat de l'intervention sur sa cible.	Il apprécie l'effet d'une intervention relativement à l'un de ses objectifs socioéconomiques. Il décrit ce qui se passe au-delà des bénéficiaires et / ou après la fin du contact entre les bénéficiaires et l'intervention.

Comme on le voit avec les exemples ici-bas, les indicateurs retenus sont, bien souvent, inévitablement quantitatifs (nombre de bénéficiaires, nombre d'emplois créés). Ceux-ci pourraient facilement être complétés par des indicateurs plus qualitatifs tels que l'évolution observée suite à l'implantation des nouvelles entreprises ou le profil des bénéficiaires.

<i>Type de mesure</i>	<i>Objectif</i>	<i>Indicateur de réalisation</i>	<i>Indicateur de résultat</i>	<i>Indicateur d'impact</i>
Aménagement de zones d'activités	Accueil de nouvelles entreprises	Surface aménagée (en hectares)	Surface occupée (en hectares)	Nombre d'emplois créés après 1 an, 2 ans
Action collective	Information, sensibilisation, action thématique	Nombre d'actions mises en place	Nombre de participants	Pérennité des réseaux constitués
Aide à l'investissement dans les PME	Modernisation, productivité, croissance	Nombre d'investissements réalisés	Nombre de PME aidées, distribution par taille, secteur, bassin d'emploi	Nombre d'emplois créés après 1 an, 2 ans
Aide au renforcement des	Compétitivité des entreprises	Nombre d'annonces	Nombre de cadres ou	Nombre d'emplois créés après 1 an, 2

compétences		diffusées	techniciens embauchés	ans
Formation des salariés	Adaptation à l'emploi	Nombre d'heures de cours dispensées	Nombre de stagiaires, nombre d'heure-stagiaires	Nombre d'emplois consolidés

Concernant les éléments spécifiques aux actions de développement local, comme le signale encore une fois l'ARADEL (1999) : « Dans de nombreux cas, les actions sont complexes, en ce sens qu'elles mobilisent de nombreux partenaires et qu'elles mettent en œuvre de nombreux paramètres. Les indicateurs ne sont pas toujours révélés par la première analyse. Dans certains autres cas, au contraire, la multiplicité des indicateurs possibles nécessite un vrai travail pour ne retenir que ceux qui seront réellement pertinents. On recherchera la simplicité car il ne faut pas que le suivi des indicateurs retenus nécessite des études longues et complexes, ou qu'il entraîne des coûts exorbitants. »

Les indicateurs découlent donc d'objectifs quantifiés ou qualifiés que l'on se fixe, de préférence avant l'engagement de l'action ou du programme. Dans le cadre d'une action ou d'un programme partenarial, le choix des indicateurs sera l'occasion d'une réflexion entre les intervenants sur un minimum d'objectifs communs.

4. Le rôle des parties prenantes, vers un modèle générique d'évaluation

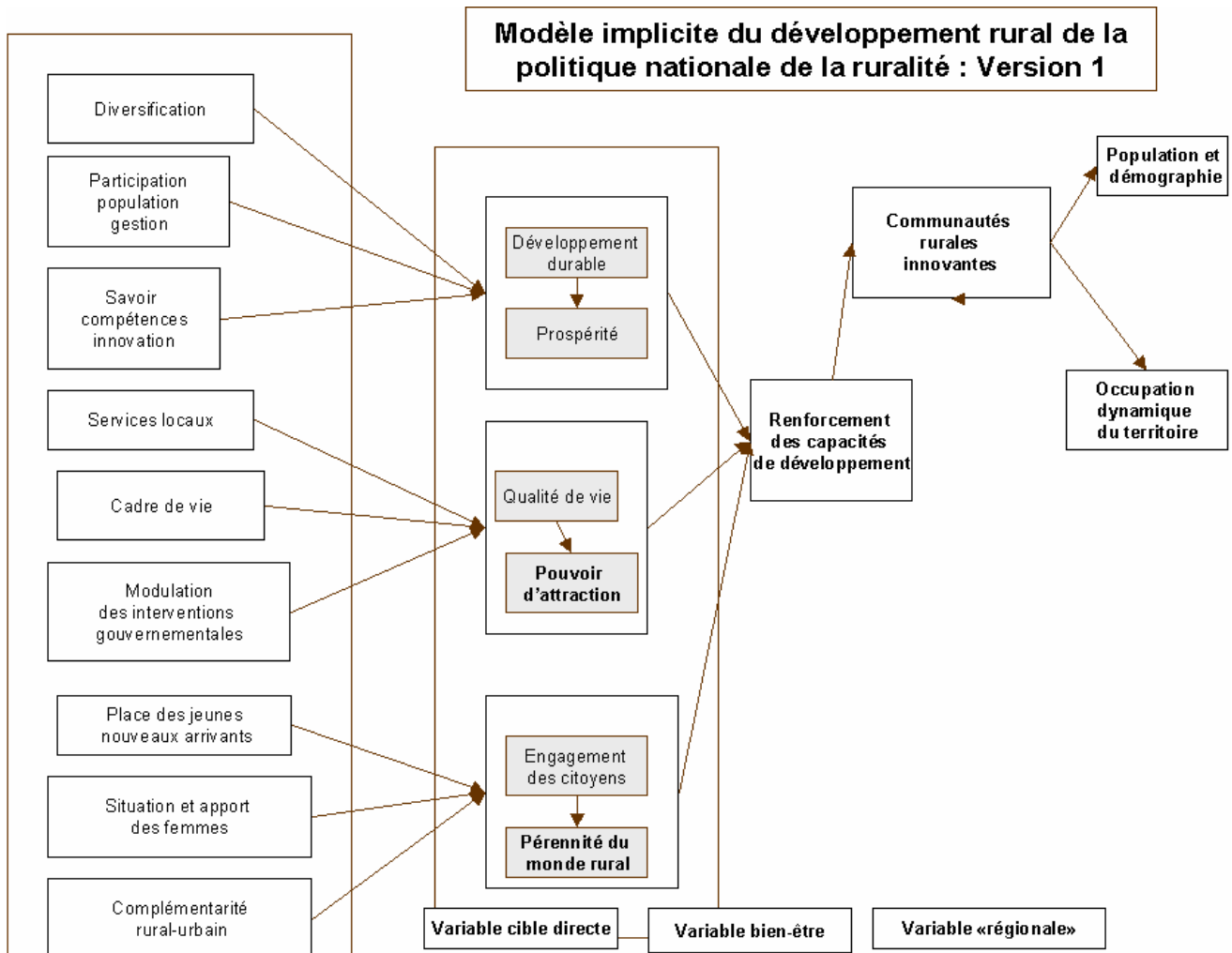
R. Marceau (2004) suggère un modèle générique pour les fins de l'évaluation des pactes ruraux associés à la politique québécoise de la ruralité. Pour ce faire, il retient huit acteurs sociaux :

- Les agents de mise en oeuvre
- Les bénéficiaires
- Les évaluateurs-chercheurs
- Les contribuables
- Le grand public
- Les instances d'évaluation
- Les responsables politiques
- Les victimes

Dans un processus participatif d'évaluation, l'instance qui en est responsable se rapporte au sous-ensemble suivant : les agents de mise en oeuvre, les victimes, les bénéficiaires et les évaluateurs-chercheurs. La référence à une catégorie désignées ici comme pouvant être les «victimes» peut surprendre. Faut-il y voir une référence à l'idée que pour faire une omelette il faut casser des oeufs? L'enfer étant pavée de bonnes intentions, la mise en oeuvre d'un programme gouvernemental exige des choix qui ne peuvent satisfaire tout le monde et son père. On comprendra qu'à l'intérieur de ce processus, le grand public, les contribuables et les responsables politiques se trouvent exclus même s'ils sont, il va sans dire, directement ou indirectement concerné ne fussent comme payeurs de taxes ou comme responsable de la gestion des fonds publics.

Tel que présenté dans la section précédente, le recours à l'évaluation sur la base de résultats observables permet aux évaluateurs-chercheurs de mesurer autant que faire se peut les retombées d'un programme en considérant à la fois ce qu'il coûte (aux contribuables) et ce qu'il rapportent à ceux considérées comme étant bénéficiaires tout en identifiant les conséquences pour d'éventuelles victimes. R. Marceau (2004) en arrive ainsi à suggérer à l'intérieur de son modèle quatre types de questions se rapportant aux intentions, au dispositif mis en oeuvre, aux effets observables et à ceux pouvant être évalués quantitativement. Encore une fois, conformément à l'approche suggérée dans la section précédente,

l'évaluation prend son appui sur différentes composantes. On a d'abord un questionnement sur les intentions : raison d'être, cible, objectif. Vient ensuite un questionnement sur le programme proprement dit : ses intrants ses extrants. Ce à quoi s'ajoute un questionnement sur le degré d'atteinte des objectifs et sur les résultats enregistrés (bénéficiaires et victimes). Adapté au contexte du monde rural québécois le modèle, de par sa souplesse d'utilisation, devra pouvoir identifier les principales retombées de la mise en oeuvre des pactes ruraux eu égard à leurs coûts et aux attentes qui s'y trouvent associées. Le schéma suivant illustre les principes :



Ce modèle illustre bien l'effort de tentative de prise en compte des impacts sociaux d'un programme gouvernemental. On remarque l'allusion à la participation de la population comme l'exige toute stratégie de développement local. De même on y trouve une référence à des catégories ses particulières telles les jeunes et les femmes. Et bien sûr, on ne néglige pas ce qui se rapporte au développement durable et à la qualité de la vie. On est donc bien loin d'une simple évaluation d'ordre quantitatif caractérisée par un amalgame de données comptables.

En relation avec le programme Leader + les lignes directrices pour une évaluation sont proposées en définissant un indicateur comme étant une caractéristique ou un attribut pouvant être mesuré en vue

d'évaluer la progression d'un programme vers l'achèvement de ses objectifs. On distingue les indicateurs de programme à savoir ceux qui s'appliquent à une partie du territoire ou d'une population ciblée par le programme et les indicateurs de contexte qui s'appliquent à l'ensemble d'un territoire ou d'une population. Ainsi en relation avec le développement d'activités touristiques dans les zones rurales.

Les indicateurs de programme se rapportent aux réalisations (nombre d'investissements faits par les bénéficiaires et nombre des bénéficiaires), aux résultats (nombre de nouvelles activités touristiques par les bénéficiaires) et finalement à l'impact (proportion de l'emploi généré par le tourisme dans la zone assistée). Pour leur part les indicateurs de contextes en relation avec les réalisations, les résultats et l'impact peuvent être respectivement, le nombre de bénéficiaires potentiels, le nombre de nouvelles activités touristiques développées dans la région, la proportion de l'emploi dans le secteur touristique dans la région (Leader+).

Conclusion

Cette recherche vise, dans un premier temps, à élaborer un modèle des composantes de l'évaluation en y incluant des indicateurs de suivi et de résultats. Elle prend son appui principalement sur des démarches d'évaluation, une étape qui repose essentiellement sur une base documentaire. Le repérage des modèles existants ainsi que des enjeux, orientations et objectifs mis de l'avant dans la Politique québécoise de la ruralité, se fait au moyen de l'analyse de contenu classique (ACC) et d'une grille d'analyse ainsi facilitée. Il s'agit de mettre en application le modèle de suivi et d'évaluation élaboré auprès d'un échantillon de Municipalités rurales de comté afin de valider le modèle de suivi et d'évaluation et ses indicateurs mis au point par l'équipe et ses partenaires. L'échantillon construit (ou raisonné) que nous utilisons est structuré en fonction de deux grandes variables, la première de type territorial : soit l'appartenance de la MRC à l'un ou l'autre des trois grands groupes de MRC classées selon le type de territoire d'application du Pacte rural (soit 1- les MRC à caractère rural, 2- les MRC avec une agglomération de recensement (AR), et 3- les MRC comprises partiellement ou entièrement dans les Communautés métropolitaines de Montréal et de Québec. La deuxième est de type socio-économique. Ici les MRC sont retenues selon leur appartenance à l'autre des trois grands groupes de MRC classées selon un regroupement des neuf catégories associées à un indice dit de défavorisation. La sélection des MRC de l'échantillon a dû aussi tenir compte d'indicateurs tels: le revenu personnel par habitant, le revenu disponible par habitant, le revenu de placement par habitant et le revenu de paiements de transfert par habitant.

Pour chacune des MRC retenue, différentes opérations de collecte de données sont effectuées: collecte de documents produits dans le cadre de la mise en oeuvre du dispositifs, interviews individuelles et collectives ciblées (en fonction de schémas d'entretien semi-directifs) avec les responsables et certains intervenants ayant participé à l'instauration ou au fonctionnement du dispositif ou ayant participé aux activités réalisées ou qui en auraient bénéficié ou en auraient été affectés. Dans la mesure de la disponibilité des données, les opérations de collecte de données pour chacune des MRC de l'échantillon conduisent à une « étude de cas » de la mise en oeuvre de la politique de la ruralité ainsi qu'une évaluation des pactes ruraux associées en fonction du modèle proposé.

RÉFÉRENCES :

ANDZANG NKOUÉLE, C., L'évaluation des politiques rurales en Europe, Congrès de l'ACFAS, Montréal, 11 mai 2004.

ARADEL. L'évaluation du développement local : 12 bonnes questions à se poser. Les Cahiers du développeur économique, 1999. <http://www.asso.fr>

BOUCHER, J. L., développement intégré : Conjuguer l'activité économique et la mobilisation sociale.
<http://www.globenet.org/horizon-local/humanisme/1boucher.html>, 1999.

CARREFOUR QUÉBÉCOIS DU DÉVELOPPEMENT LOCAL - Les impacts sociaux du développement local, Montréal, 2004, 35 p.

CAVOLA, P., Evaluating Territorial Employment Pact. Methodological and Practical issues, The experience of Italy, Vienna Conference, Evaluation Economic and Employment Development, 20-21 nov. 2002.

COMMISSION EUROPÉENNE - Direction générale de l'agriculture, Lignes directrices pour l'évaluation des programmes Leader +, 68 pages, Janvier 2002 (dont Bibliographie extensive, p.,63-68) et Glossaire de l'évaluation, p.58-62),

GOVERNEMENT FRANÇAIS, Conseil National de l'évaluation et Commissariat Général du Plan, Portail de l'évaluation des politiques publique
<http://www.evaluation.gouv.fr/>

GOVERNEMENT DU QUÉBEC -MINISTÈRE DES RÉGIONS, Politique nationale de la ruralité. Une vision d'avenir, Québec, Gouvernement du Québec, 73 p.

HERBER, P., Evaluationing Territorial Employment. Methodological and Practical Issues, The Experience of Austria, Vienna Conference, Evaluation Economic and Employment Development, 20-21 nov. 2002.

MARCEAU, R.Enjeux pour l'évaluation des pactes ruraux : modèle générique d'évaluation et spécificités québécoises, Congrès de l'ACFAS, Montréal, 11 mai 2004.

MARCEAU, Richard, « La dimension émotionnelle de l'évaluation de programme » dans le Bulletin de la Société québécoise d'évaluation de programmes, vol. 14, no 2, juillet 2001, p. 3-4.

MARCEAU, Richard, OTIS, Daniel et SIMARD, Pierre. "La planification d'une évaluation de programme", in PARENTEAU, Roland et ÉTHIER, Gérard (éd.). Management public : comprendre et gérer les institutions de l'État. Sillery, Presses de l'Université du Québec, 1992, pp. 445-477.

JEAN, Bruno et André JOYAL, "La revitalisation rurale à travers l'action partenariale: le programme canadien de développement des collectivités" dans Agricultures. Cahiers d'études et de recherches francophones 3 (2), Paris, AUPELF-UREF et John Libbey Eurotext, 1994, pp. 109-117.

JOYAL,André : Le développement local : comment stimuler l'économie des régions en difficultés, Québec, PUL, 2002, 154p.

LEADER+, Lignes directrices pour l'évaluation ex ante des programmes, http://europa.eu.int/comm/agriculture/rur/leaderplus/index_fr.htm

OCDE, DAC WORKING PARY ON AID AND EVALUATION, Glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et la gestion axée sur les résultats (français, anglais et espagnol), 2002 ,
<http://www.oecd.org/pdf/M00030000/M00030075.pdf>

SMITH,J., Issues in the Evaluation Programs, Vienna Conference, Evaluation Economic and Employment Development, 20-21 nov. 2002.

VIVERET, P, Reconsidérer la richesse, Rapport d'étape de la mission»Nouveaux facteurs de richesses»,
http://www.freescape.eu.org/biblio/article.php3?d_article=78

richesses»,

2002.