

L'Institut wallon de l'évaluation,
de la prospective et de la statistique

DYNAMIQUES RÉGIONALES

N°16

Évaluer les politiques locales
en Wallonie

2
0
2
4



COLOPHON

La revue *Dynamiques régionales* s'inscrit dans les missions de l'IWEPS. Institut scientifique régional au carrefour des champs de la décision politique et de la recherche scientifique, l'IWEPS poursuit l'ambition de donner davantage de visibilité aux travaux scientifiques susceptibles de contribuer au débat public et à la conduite de la politique régionale. Dans cette visée mobilisatrice, la revue *Dynamiques régionales* offre aux chercheurs une opportunité de diffusion des résultats de recherches dont le point commun est de porter sur des questions d'intérêt pour la Wallonie. Pour autant, ils ne se focalisent pas nécessairement sur la Wallonie : les études menées dans d'autres pays ou régions peuvent être riches d'enseignements, fertiliser l'expertise wallonne et éclairer les décisions de nos responsables politiques.

Création graphique : **Déligraph, Bruxelles**

Mise en page : **Snel Grafics SA, Vottem**
www.snel.be

Éditeur responsable : **Sébastien Brunet**
(Administrateur général, IWEPS)

Ces travaux ne reflètent pas la position de l'IWEPS et n'engagent que leurs auteurs.

Dépôt Légal : D/2024/10158/5

ISSN : 2593-4937

Disponible sur <https://www.cairn.info/>

Reproduction autorisée, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source.

IWEPS

Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique

Route de Louvain-La-Neuve, 2
5001 BELGRADE - NAMUR

Tél : 32 (0)81 46 84 11

<http://www.iweps.be>

info@iweps.be

COMITÉ DE RÉDACTION

Directeur de la publication : Sébastien Brunet

Rédactrices en chef : Claire Dujardin, Virginie Louis
et Sïle O'Dorchai

Rédactrice en chef invitée : Muriel Fonder

Coordination de l'édition : Évelyne Istace

CONSEIL SCIENTIFIQUE

Lionel Artige (ULiège)

Aline Bingen (ULB)

Marc Bourgeois (ULiège)

Michele Cincera (ULB)

Éric Cornélis (UNamur)

Catherine Dehon (ULB)

Marcus Dejardin (UNamur et UCL)

Isabelle Godin (ULB)

Marie Goransson (ULB)

Jean-Marie Halleux (ULiège)

Cédric Istasse (CRISP)

Karel Neels (UAntwerpen)

Nathalie Schiffino (UCL)

Mélanie Volral (UMons)

Marc Zune (UCL)

TABLE DES MATIÈRES

5 | **INTRODUCTION : ÉVALUER LES POLITIQUES LOCALES EN WALLONIE**
par Muriel Fonder

9 | **SMART CITIES : QUEL SYSTÈME DE SUIVI ET D'ÉVALUATION ?**
par Audrey Lebas

34 | **LA PROFESSIONNALISATION DE L'ÉVALUATION DES POLITIQUES LOCALES : TROIS SCÉNARIOS TIRÉS DES OPÉRATIONS DE DÉVELOPPEMENT RURAL**
par Hugues Degeimbre, David Aubin

52 | **ÉVALUATION D'UNE POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT LOCAL EN WALLONIE : LE DISPOSITIF DES AGENCES DE DÉVELOPPEMENT LOCAL**
par Vincent Calay, Muriel Fonder, Mathieu Mosty, Isabelle Reginster, Christine Ruyters

74 | **ÉVALUER LES POLITIQUES LOCALES : ENTRE TALENTS DES AGENTS ET PARTICIPATION CITOYENNE**
par Nathalie Schiffino

INTRODUCTION : ÉVALUER LES POLITIQUES LOCALES EN WALLONIE

Muriel FONDER¹

¹ Chargée de recherche, IWEPS, m.fonder@iweeps.be.

Par rapport à d'autres pays occidentaux, la Belgique a mis tardivement la question de l'évaluation à son agenda. Elle l'a fait dans le courant des années nonante en réponse aux demandes de l'Union européenne. Cela a été tout particulièrement le cas de la Wallonie qui a bénéficié de fonds structurels européens dans le cadre desquels des évaluations étaient requises. Malgré cette impulsion, en 2005, la Belgique se caractérisait encore par de faibles degrés d'institutionnalisation et de maturité de l'évaluation (Jacob et Varone, 2005). Depuis lors, bien que les influences en termes d'évaluation diffèrent selon les niveaux de l'État, des avancées sont globalement observables. Pattyn et De Peuter (2020) pointent notamment le nombre croissant de références à l'évaluation dans les documents politiques et les accords de gouvernements, l'augmentation des activités d'évaluation et l'évolution du travail de la Cour des comptes, qui inclut dorénavant des évaluations des résultats des politiques. L'institutionnalisation de l'évaluation n'est toutefois pas uniforme au sein de l'État fédéral entre les différents niveaux de pouvoir ni entre les Régions et Communautés (Pattyn et De Peuter, 2020).

Ce numéro de Dynamiques régionales se penche, pour la Wallonie, sur l'échelon le plus proche des citoyens : le niveau local. Parler de politique locale revient à centrer son propos sur l'action publique élaborée et conduite par les autorités politiques élues infranationales. Gourgues et Mazeaud (2021) relèvent deux difficultés liées à cette définition. Premièrement, selon les pays, les autorités infranationales peuvent être tant des communes que des régions, des cantons, des provinces, en passant par des agglomérations urbaines. Et ensuite, l'action publique est souvent issue de multiples décisions prises aux différents niveaux infranationaux. Dans le cadre de ce numéro, nous considérons les politiques locales comme étant celles conduites par les autorités communales, qu'elles émanent de l'autorité communale ou de l'autorité régionale.

Il n'y a pas, à notre connaissance, d'étude à large échelle du degré d'institutionnalisation ou de maturité de l'évaluation au niveau local. Les indicateurs internationaux sont d'ailleurs peu adaptés à ce niveau. Si la sensibilité et l'intérêt pour les questions de gouvernance et d'évaluation peuvent difficilement être mis en doute, la concrétisation semble en revanche plus malaisée. Une recherche limitée – mais qui a le mérite d'exister – a été menée en Wallonie dans le cadre de l'appel à projets « Territoire Intelligent » de l'Agence du Numérique. Les 78 communes participantes ont été interrogées sur les processus de suivi et d'évaluation avec un taux de réponse de 32%. Les résultats montrent que 80% des communes (20 sur 25 des répondants) considèrent que le suivi et l'évaluation sont utiles, voire importants, mais parmi celles-ci, 75% (15 répondants sur les 20) ne réalisent pas de travaux de suivi et d'évaluation (Lebas *et al.*, 2020). Les raisons invoquées sont, d'une part, des raisons structurelles telles que le manque de temps et de ressources humaines, le manque de connaissances et d'outils et, d'autre part, des raisons contextuelles telles que la volonté politique et l'accès aux données d'acteurs externes.

Les quatre articles de ce numéro de Dynamiques régionales démontrent la capacité des évaluations et de la communauté évaluative à, d'une part, faire face avec créativité et méthode à la diversité des politiques et des contextes et, d'autre part, à répondre à des finalités tant démocratiques que de soutien stratégique et opérationnel.

Le point commun des trois premiers articles est de se pencher sur des cas précis de politiques locales : les Opérations de développement rural (ODR), les *Smart Cities* et les Agences de développement local (ADL). Ils diffèrent toutefois par le type d'évaluation proposé ou réalisé. Le quatrième et dernier article propose une réflexion sur un futur souhaitable de l'évaluation des politiques locales.

Dans le premier article, Audrey Lebas (cf. pp. 9 à 33) met en exergue l'utilité d'un système

de suivi et d'évaluation réalisé au niveau local qui permet aux autorités territoriales d'expliquer dans quelle mesure leurs initiatives génèrent de la valeur pour le bien-être des citoyens. C'est une tâche d'autant plus ardue dans le cas des *Smart Cities* que ce dispositif se caractérise par un nombre important de domaines couverts (*smart economy, smart governance, smart environment, smart mobility, smart people et smart living*) et ainsi une hétérogénéité forte des projets effectivement mis en œuvre au sein des territoires. S'appuyant sur les avantages et inconvénients de deux approches différentes, qu'elle présente et analyse, l'auteure propose, pour la Wallonie, une marche à suivre pour la définition d'un cadre de monitoring et d'évaluation de type *inside-out* au travers d'étapes clés.

Dans le deuxième article, Hugues Degeimbre et David Aubin (cf. pp. 34 à 51) décryptent quant à eux l'expérience des évaluations menées au niveau des Opérations de développement rural (ODR) pour lesquelles une évaluation est imposée par le législateur dans le cas où une commune veut soumettre une nouvelle ODR. Au départ de l'analyse des évaluations réalisées pour les ODR de quatre communes, les auteurs élaborent trois scénarios évaluatifs qui se distinguent par les rôles attribués aux différents acteurs. Si chacun de ces scénarios concourt à une professionnalisation des évaluations menées, les auteurs promeuvent le scénario « hybride » où une auto-évaluation est réalisée en interne par l'administration communale avec l'appui d'un évaluateur externe. Ce scénario se caractérise par l'approche auto-évaluative qui favorise l'appropriation des résultats et par l'acquisition de savoir-faire en matière d'évaluation au sein des organismes d'accompagnement constitués en rassemblant des acteurs communaux.

Dans le troisième article, Vincent Calay, Muriel Fonder, Mathieu Mosty, Isabelle

Reginster et Christine Ruyters (cf. pp. 52 à 73) présentent une synthèse de l'évaluation du dispositif des Agences de développement local menée dans un contexte marqué par la Covid-19, mais surtout par une crainte des acteurs locaux face à une évaluation commanditée par l'acteur régional. Les auteurs rappellent les enjeux spécifiques à l'évaluation de politiques locales et explicitent les choix méthodologiques qui en ont découlé. L'article fait aussi écho à l'apport de l'intégration d'un volet prospectif à la recherche évaluative, qui a permis de compléter les recommandations délivrées par une identification d'enjeux et de pistes d'évolution de plus long terme. Les auteurs font enfin état de la dernière étape de leur démarche d'évaluation : l'analyse de l'acceptabilité des résultats de l'évaluation et des différents usages qui en ont été ou en seront faits à l'avenir.

Enfin, dans le dernier article, Nathalie Schifino (cf. pp. 74 à 87) développe sa vision d'une évaluation des politiques locales, davantage centrée sur le bien-être des citoyens que sur le critère d'efficacité vu comme l'atteinte des objectifs énoncés. En s'appuyant sur les définitions de l'échelon local, elle promeut une participation effective et habilitante des citoyens dans l'évaluation des politiques locales. Elle examine la pertinence et les pistes d'internalisation des évaluations au niveau local. Elle questionne enfin le besoin de rendre obligatoires l'évaluation et ses modalités.

Par la présentation de ces travaux récents relatifs à l'évaluation de politiques locales, nous souhaitons apporter une diversité de briques pour soutenir la construction d'une culture évaluative au niveau local. Nous espérons aussi que tous les acteurs à même de soutenir le renforcement des capacités évaluatives au niveau local trouvent dans ce numéro une énergie et des pistes pour s'engager davantage dans cette voie.

BIBLIOGRAPHIE

Gourgues, G. et Mazeaud, A. (2021) « Politiques publiques locales », in : Jacob, S. et Schiffino, N. (Eds.) *Politiques publiques. Fondements et prospective pour l'analyse de l'action publique*, Larcier, Traités de science politique, Bruxelles, pp. 719-771.

Jacob, S. et Varone, F. (2005) *Évaluer l'action publique : état des lieux et perspectives en Belgique*, Série Modernisation de l'Administration, Academia Press, pp. 115-126.

Lebas A., Diankenda J. et Crutzen N. (2020) « Monitoring et évaluation des projets Smart City – Étude exploratoire des perceptions des communes », Rapport de recherche, février 2020 disponible sur <https://orbi.uliege.be/bitstream/2268/244651/1/Rapport%20%20FINAL.pdf>

Pattyn, V. et De Peuter, B. (2020) « Belgium », in : Stockmann, R., Meyer W. et Taube L. (Eds.), *The Institutionalisation of Evaluation in Europe*, Palgrave Macmillan Cham, pp. 115-138.

SMART CITIES : QUEL SYSTÈME DE SUIVI ET D'ÉVALUATION ?

Audrey Lebas¹

¹ Chargée de recherche, Smart City Institute (HEC ULiège).

RÉSUMÉ

La notion de *Smart Cities* est devenue populaire au cours des deux dernières décennies en réponse à un certain nombre de méga-tendances (digitalisation, changement climatique, urbanisation). En Wallonie, le concept est avant tout associé à la digitalisation des territoires. Comme pour l'ensemble des politiques publiques mises en place au sein d'un territoire, le monitoring et l'évaluation sont primordiaux. Dans le cadre des *Smart Cities*, cela permet aux autorités territoriales d'expliquer dans quelle mesure les initiatives génèrent de la valeur pour le bien-être des citoyens. Dans cet article, nous présentons deux approches au monitoring et à l'évaluation : l'approche *outside-in* et l'approche *inside-out*. La première s'appuie sur l'utilisation de cadres à vocation universelle. Nous l'illustrons au travers du cadre *United for Smart and Sustainable Cities* (U4SSC) et la manière dont la ville de Pully (Suisse) l'a appliquée. La deuxième approche se base davantage sur le cœur même de la stratégie des territoires. Nous reprenons l'exemple de la ville de Vienne qui a développé ce type d'approche dès 2017. Dans la continuité, nous proposons une marche à suivre pour la définition d'un cadre de monitoring et d'évaluation au travers d'étapes clés : les questions d'évaluation, le plan de monitoring (indicateurs, méthode de collecte de données, objectifs cibles) et la spécification du plan d'évaluation.

Mots clés : *Smart Cities*, *Smart Territories*, suivi, évaluation.

ABSTRACT

Smart Cities: what system for monitoring and evaluation?

The notion of Smart Cities has become popular over the last two decades in response to a number of mega-trends (digitalisation, climate change, urbanisation). In Wallonia, the concept is primarily associated with the digitalisation of territories. As with all public policies implemented within a region, monitoring and evaluation are essential. In the context of Smart Cities, they enable local authorities to explain the extent to which their initiatives are generating value for the well-being of their citizens. In this article, we present two approaches to monitoring and evaluation: the outside-in approach and the inside-out approach. The first approach is based on the use of universal frameworks. We illustrate this through the United for Smart and Sustainable Cities (U4SSC) framework and the way in which the town of Pully (Switzerland) has applied it. The second approach is based more on the very core of a region's strategy. We take the example of the city of Vienna, which has developed this type of approach since 2017. In line with this last approach, we propose a procedure for defining a monitoring and evaluation framework based on key stages: evaluation questions, the monitoring plan (indicators, data collection method, targets) and the specification of the evaluation plan.

Key words: Smart Cities, Smart Territories, monitoring, evaluation.

1 INTRODUCTION

Au cours des deux dernières décennies, la notion de *Smart City* a gagné en popularité (Caird, 2017). Des méga-tendances telles que les changements démographiques, l'urbanisation, les changements climatiques et la révolution digitale ont créé de nouvelles priorités, de nouvelles attentes, mais aussi de nouvelles possibilités. La *Smart City* apparaît ainsi comme une solution qui permet de faire converger les attentes et les opportunités liées à ces méga-tendances (Giffinger, 2007).

Confrontés à ces défis toujours plus complexes, les territoires, des grandes villes aux plus petites communes, sont nombreux à entamer une transition durable et intelligente. Dans ce contexte, le monitoring et l'évaluation des initiatives constituent un enjeu fondamental puisqu'ils permettent aux territoires de rationaliser leurs décisions

et de renforcer les débats démocratiques (Caird, 2017).

Cet article a pour double objectif de faire un état des lieux du monitoring et de l'évaluation de la *Smart City* dans les communes wallonnes et de proposer une méthodologie pour définir un cadre de monitoring et d'évaluation *Smart City*. Pour ce faire, nous revenons d'abord sur la notion de *Smart City* et son application au contexte wallon (cf. section 2). Ensuite, nous expliquons les deux approches possibles au monitoring et à l'évaluation (cf. section 3). Celles-ci sont illustrées et analysées au travers de bonnes pratiques internationales. Enfin, nous faisons l'état des lieux de la dynamique en Wallonie (cf. section 4) avant de proposer une démarche de mise en place d'un système de monitoring et d'évaluation *Smart City* propre à chaque territoire (cf. section 5).

2 LA SMART CITY

Cette section s'intéresse à la notion de *Smart City* et son application au contexte wallon.

2.1. NOTION « SMART » AU-DELÀ DES VILLES

Bien que le concept de *Smart City*, traduit par « ville durable et intelligente », soit couramment utilisé, il n'existe actuellement pas de définition unique. Quand le concept a émergé, les visions très techno-centrées du concept étaient prédominantes alors que, au fur et à mesure, des visions plus holistiques et anthropocentrées sont apparues et ont pris de l'ampleur (Caragliu *et al.*, 2011).

Le *Smart City Institute* (SCI), en partant des nombreuses définitions déjà publiées dans la littérature scientifique², définit la *Smart City* comme (Nguyen *et al.*, 2017) :

- un écosystème de parties prenantes (gouvernements, citoyens, entreprises multinationales et locales, associations, ONG, universités, institutions internationales, etc.);
- sur un territoire donné;
- engagé dans un processus de transition durable, c'est-à-dire avec l'objectif d'assurer la croissance et la prospérité économique, le bien-être social et le respect des ressources naturelles sur ce territoire;
- tout en utilisant des technologies (technologies digitales, ingénierie, technologies hybrides) comme facilitatrices;
- pour atteindre ces objectifs de durabilité et mener à bien les actions qui y sont liées.

Partant de cette définition, l'objectif ultime est donc d'assurer la durabilité du territoire tout en mettant le bien-être et les besoins

des citoyens au centre des préoccupations (Nguyen *et al.*, 2017).

Au-delà du terme *Smart City*, il est pertinent de s'intéresser au vocable de *Smart Territory*, traduit par « territoire durable et intelligent ». Bien que la transition durable des territoires urbains soit indispensable (plus de 70% de la population mondiale vivra en ville en 2050; OCDE, 2020), cette transition est également essentielle en milieu périurbain, voire rural. Par ailleurs, il n'est pas toujours pertinent de déployer une dynamique *Smart City* spécifiquement à l'échelle locale. En effet, pour des questions de ressources et/ou de cohérence, il est parfois plus approprié de développer une stratégie ou des projets à l'échelle supralocale (c'est-à-dire pour plusieurs communes voisines) ou régionale. Cela n'empêche pas, cependant, les autorités locales de formuler des objectifs locaux plus précis.

Peu importe l'échelle territoriale concernée, les dynamiques *Smart City*, afin d'être pertinentes, requièrent une vision holistique et multidisciplinaire, qui dépasse les silos traditionnels rencontrés au sein des administrations publiques (Nam et Pardo, 2011). Cela implique notamment de développer des initiatives de manière transversale incluant toutes les politiques publiques d'un territoire, par le biais, par exemple, des six dimensions de la *Smart City* (cf. tableau 1).

Enfin, pour répondre de manière durable aux nombreux enjeux sociétaux cités précédemment, la *Smart City* requiert l'implication de toutes les sphères de la société (les autorités publiques, le secteur privé, les citoyens/la société civile et le monde de la recherche) et de nombreuses disciplines (par exemple ingénierie, urbanisme, sciences de gestion et sociales, santé) (Nam et Pardo, 2011).

² Patridge (2004), Giffingers *et al.* (2007), Holland (2008), Caragliu *et al.* (2009), Nam et Pardo (2011).

Tableau 1 : Les dimensions *Smart City* (Giffinger *et al.*, 2007)

 <p>SMART ECONOMY</p>	<p>Développement économique, entrepreneuriat durable, économie circulaire, économie de la fonctionnalité, etc.</p>
 <p>SMART MOBILITY</p>	<p>Mobilité partagée, mobilité inclusive, intermodalité et multimodalité</p>
 <p>SMART GOVERNANCE</p>	<p>Modèles de gouvernance innovants, participation inclusive des citoyens et des acteurs publics et privés (par exemple, partenariats public-privé)</p>
 <p>SMART ENVIRONMENT</p>	<p>Efficience énergétique, gestion des eaux et des déchets</p>
 <p>SMART PEOPLE</p>	<p>Système éducatif, digitalisation, échanges intergénérationnels, etc.</p>
 <p>SMART LIVING</p>	<p>Soins de santé, qualité de vie, gestion des risques, logement</p>

2.2. EN WALLONIE : SMART REGION ET DYNAMIQUES COMMUNALES

En Wallonie, le déploiement des territoires durables et intelligents se fait sous l'impulsion de l'Agence du Numérique au travers de la plateforme *Digital Wallonia* qui agit comme un cadre régional structurant et assure la cohérence et la pérennité des politiques numériques en Wallonie (Agence du Numérique, 2019). Sous *Digital Wallonia*, le programme *Smart Region* vise particulièrement à renforcer la performance et la durabilité du territoire wallon, au travers d'un nouveau modèle de gouvernance pour les *Smart Cities*. La *Smart Region* se veut donc être un cadre d'appui pour la cohérence, l'accélération et la visibilité des projets locaux (*ibid.*). Différents référents tels que le *Smart City Ins-*

*titute*³, *Futurocité*⁴ et les intercommunales de développement économique (BEP, Idelux, Idea, Ideta, Igretec, InBW, SPI) viennent en soutien à l'Agence du Numérique pour faire le lien avec les communes.

Comme le montre le Baromètre 2021 du *Smart City Institute*, auquel ont répondu 113 communes, il n'existe pas de vision ou d'approche unique au niveau des communes wallonnes (Randaxhe et Crutzen, 2021). Les communes associent majoritairement le concept de *Smart City* à la digitalisation du territoire (pour 84% d'entre elles). Cependant, comme le montre le tableau 2, de nombreux autres sujets y sont associés. Certains sont connotés positivement (par exemple amélioration de la qualité de vie) tandis que d'autres sont connotés négativement (par exemple investissements financiers lourds).

³ <https://www.smartcityinstitute.be>.

⁴ <http://www.futurocite.be/>.

Tableau 2 : Sujets associés au concept de *Smart City* par les communes wallonnes en 2021 (Randaxhe et Crutzen, 2021)

Digitalisation de la commune/ville	84 %
Amélioration de la qualité de vie	63 %
Participation inclusive des citoyens et des acteurs publics et privés	60 %
Image de marque pour la ville/commune	56 %
Développement urbain durable	47 %
Développement d'une vision globale des enjeux de la ville/commune	45 %
Amélioration de la planification et de l'exécution des projets	44 %
Développement économique	42 %
Dépendance aux outils technologiques	29 %
Investissements financiers lourds	17 %
Complexification de la planification stratégique de la commune/ville	15 %
Privatisation de l'espace public et du pouvoir public	4 %
Obligation de rendre des comptes à autrui	4 %
Perte de normes structurelles et procédurières utilisées	1 %
Menace pour le patrimoine culturel	1 %

En Wallonie, les éléments déclencheurs de la dynamique *Smart City* au niveau local sont principalement le développement numérique, la participation à un appel à projets *Territoire intelligent* en 2019⁵ et la rédaction du Plan stratégique transversal (PST) en début de législature (*ibid.*).

En termes de formalisation, seuls 40% des communes répondantes au baromètre avaient formalisé une démarche en 2021, notamment parce que de nombreuses communes considéraient que leur réflexion n'était pas

assez aboutie. Parmi les 40% qui ont formalisé leur démarche, 81% l'ont fait au travers du PST. Les dimensions de *Smart Environment*, *Smart Governance* et *Smart Mobility* sont les aspects thématiques les plus intégrés à la stratégie (*ibid.*).

De manière globale, les communes mettent largement en avant le besoin de disposer de plus de financements et d'expertise pour avancer, car ces éléments restent les plus grands freins (*ibid.*).

⁵ En 2019, l'Agence du Numérique, en accord avec le Gouvernement wallon, a lancé un appel à projets Territoire intelligent. Bénéficiant d'une enveloppe de 4 millions d'euros, il avait pour vocation d'encourager les villes et communes wallonnes à développer des projets numériques, en matière d'énergie, d'environnement, de mobilité ou encore de gouvernance (Agence du Numérique, 2019).

3 SMART CITIES,

MONITORING ET ÉVALUATION

Cette section s'intéresse au rôle du monitoring et de l'évaluation dans le contexte des *Smart Cities*. La première sous-section se penche sur les bénéfices de ces processus dans la démarche *Smart City*. Les deux autres sous-sections s'intéressent aux deux approches identifiées dans la littérature pour la gestion des performances : *outside-in* et *inside-out* (Maas *et al.*, 2016, Dameri, 2017). Ces approches sont ensuite analysées au travers de leur application dans d'autres pays.

3.1. BÉNÉFICES DU MONITORING ET DE L'ÉVALUATION POUR LA SMART CITY

Le monitoring, aussi appelé suivi, et l'évaluation sont deux concepts intrinsèquement liés. Cependant, chaque procédé a des fonctions distinctes. En effet, le monitoring permet de surveiller le développement d'une initiative et d'identifier de potentielles déviations par rapport à son objectif. L'évaluation, quant à elle, permet une analyse plus approfondie et nuancée des raisons de la réussite ou de l'échec d'une action. Bien

que différents, ces deux concepts contribuent au fonctionnement efficace des initiatives en augmentant leur valeur globale et, *in fine*, leur impact (Markiewicz et Patrick, 2017).

Comme l'explique l'OCDE (2020), bien que les objectifs des projets *Smart Cities* soient souvent louables, il n'y a aucune garantie que leur mise en place améliore automatiquement le bien-être des citoyens. Le monitoring et l'évaluation sont donc fondamentaux, car ils permettent aux autorités territoriales d'expliquer dans quelle mesure ces initiatives permettent de générer de la valeur pour les citoyens (Merli et Bonollo, 2014). D'après la littérature scientifique, le monitoring et l'évaluation constituent un atout pour renforcer la légitimité, et ce, aussi bien au sein d'une autorité locale que vis-à-vis des parties prenantes (*ibid.*). Plus les autorités locales communiquent sur leurs résultats, plus les relations avec les différents acteurs impliqués se renforcent et plus elles augmentent leur légitimité auprès des citoyens (Dameri, 2017). Le tableau 3 met en avant les bénéfices internes (au sein d'une administration) et externes (en dehors du fonctionnement de l'administration) du monitoring et de l'évaluation.

Tableau 3 : Bénéfices internes et externes du monitoring et de l'évaluation dans le contexte des *Smart Cities* (Merli et Bonollo, 2014; Dameri, 2017)

Bénéfices internes	Bénéfices externes
<ul style="list-style-type: none">• Déterminer les ressources adéquates et les déployer de manière efficace.• Soutenir une prise de décision éclairée au niveau de l'amélioration de stratégies et de projets.• Promouvoir l'amélioration continue des activités financées par le territoire et l'administration.	<ul style="list-style-type: none">• Permettre aux autorités publiques de communiquer leurs objectifs et leurs réalisations auprès des citoyens.• Renforcer l'appropriation des résultats et des recommandations par les citoyens et autres parties prenantes grâce à la transparence.• Renforcer la qualité des arguments dans des débats démocratiques.• Se positionner publiquement par rapport à d'autres territoires et communiquer à ce propos.

3.2. L'APPROCHE *OUTSIDE-IN*

L'approche *outside-in* consiste à définir des cadres de mesure et de gestion de la performance d'une initiative en se référant aux questions et aux sujets abordés dans le débat public. Ces cadres ont vocation à s'appliquer de manière universelle à tout type de territoires (Giffinger et Gudrun, 2010).

Dans le contexte des *Smart Cities*, plusieurs cadres à portée universelle ont été développés, parmi lesquels : le modèle *CITY Keys*, le modèle *Sharing Cities*, le cadre de mesure de l'OCDE et le modèle *United for Smart Sustainable Cities* (U4SSC).

L'initiative *United for Smart Sustainable Cities* (U4SSC) illustre parfaitement cette approche. L'U4SSC est une initiative mondiale en faveur des villes durables et intelligentes résultant de la collaboration entre les Nations Unies et l'Union Internationale des Télécommunications (UIT) (*International Telecommunication Union*, sans date). Ses principaux objectifs sont :

- de générer des directives, des politiques et des cadres pour l'intégration des technologies de l'information dans les opérations urbaines, en se basant sur les objectifs de développement durable (ODD), des normes internationales et des indicateurs clés de performance urbaine;
- d'aider à rationaliser les plans d'action des villes durables et intelligentes et à établir les meilleures pratiques avec des objectifs réalisables que les acteurs du développement urbain sont encouragés à atteindre (*ibid.*).

Dans ce contexte, l'U4SSC a développé un ensemble d'indicateurs de performance qui a pour but de permettre aux villes de :

- mesurer leurs progrès dans le temps ;
- comparer leurs performances à celles d'autres villes ;
- diffuser les meilleures pratiques ;
- fixer des normes pour les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs de

développement durable (ODD) au niveau de la ville (*ibid.*).

Le modèle est composé de 87 indicateurs répartis en trois piliers : l'économie, l'environnement et la société et la culture. La liste complète de ces indicateurs est disponible à l'Annexe 1. Chacun de ces indicateurs a été choisi à la suite d'un long processus de contribution et d'analyse par des experts internationaux, tels que l'Agence européenne de l'environnement, la Commission européenne, les agences et secrétariats de l'ONU ainsi que par les autorités locales de différentes villes. Dans un document de 130 pages, les auteurs de l'U4SSC détaillent chaque indicateur, incluant sa description, son interprétation, sa méthodologie et le type de données à utiliser (Buetti et Carriero, 2017).

À titre d'illustration, parmi les indicateurs liés à l'environnement, l'indicateur « accessibilité aux espaces verts » est présenté comme suit dans le tableau 4. Les cibles sont à définir par les villes sur la base de recommandations internationales.

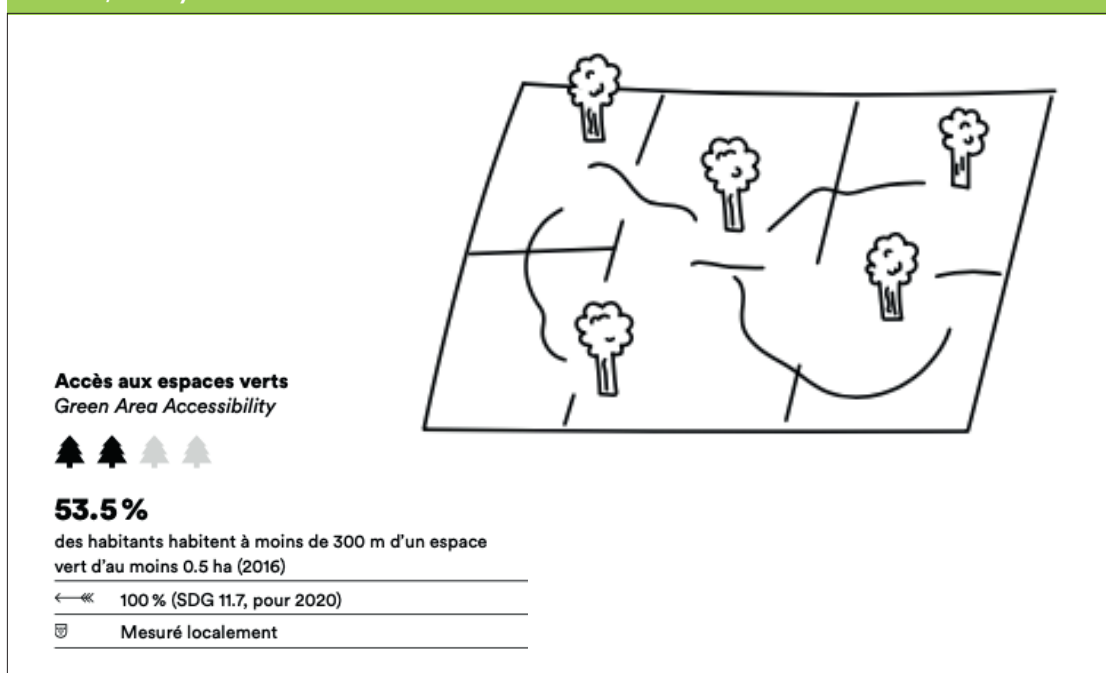
Le modèle U4SSC est actuellement utilisé par plus de 100 villes, de toutes tailles, à travers le monde. En 2017, la ville suisse de Pully a décidé d'appliquer et de tester cette approche, en partenariat avec Swisscom, dans le cadre d'un projet pilote (*International Telecommunication Union*, 2019). Ce cas démontre que le cadre ne s'applique pas qu'aux grandes villes. Le territoire de Pully s'étend sur une superficie de 5,85 km² et a une population d'environ 19 000 habitants. Dès lors, celui-ci est comparable à de nombreuses communes wallonnes.

Dans un document de 92 pages, la ville de Pully passe en revue chacun des indicateurs et les applique de la manière préconisée dans le rapport méthodologique de l'U4SSC (voir *International Telecommunication Union*, sans date). La figure 1 fait le lien avec l'indicateur lié à l'accessibilité aux espaces verts cité précédemment. La ville de Pully a calculé en 2016 que 53,5% des habitants habitaient à moins de 300 m d'un espace vert d'au moins 0,5 ha alors que son objectif personnel était d'atteindre 100% en 2020.

Tableau 4 : Méthodologie de l'indicateur « accessibilité des espaces verts » de l'U4SCC (Bueti et Carriero, 2017)

Dimension	Environnement
Sous-dimension	Environnement
Catégorie	Espace public et Nature
Indicateur	Accessibilité des espaces verts
Description	Pourcentage d'habitants avec un accès à des espaces verts
Interprétation	<p>Les espaces verts sont importants pour la durabilité d'une ville. Les avantages des espaces verts comprennent : la capture des polluants, la réduction de l'effet « îlot de chaleur » et l'offre d'espaces récréatifs. Les espaces verts peuvent être des parcs, des jardins, des zones récréatives, des zones naturelles ou d'autres espaces verts ouverts.</p> <p>Cependant, il est également important de savoir si les habitants de la ville ont facilement accès à ces espaces, car ils contribuent à une meilleure qualité de vie pour eux.</p> <p>Une tendance à l'amélioration et des valeurs plus élevées sont considérées comme positives.</p>
Source(s)	Cet indicateur est basé sur l'indicateur OMS/EURO suggéré pour l'accessibilité des espaces verts et sur le guide méthodologique. Récupéré à partir de http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0005/321971/Urban-green-spaces-and-health-review-evidence.pdf?ua=1
Méthodologie	<p>Calculer comme suit :</p> <p>Numérateur : Nombre d'habitants vivant à moins de 300 m d'un espace vert accessible au public d'au moins 0,5 ha.</p> <p>Dénominateur : Nombre total d'habitants de la ville.</p> <p>Multiplier par 100.</p>
Source de données	Les données peuvent être obtenues auprès des services municipaux des parcs et des loisirs ou des services d'urbanisme ou par des relevés aériens ou des données SIG superposées à des données démographiques ou à des cartes.

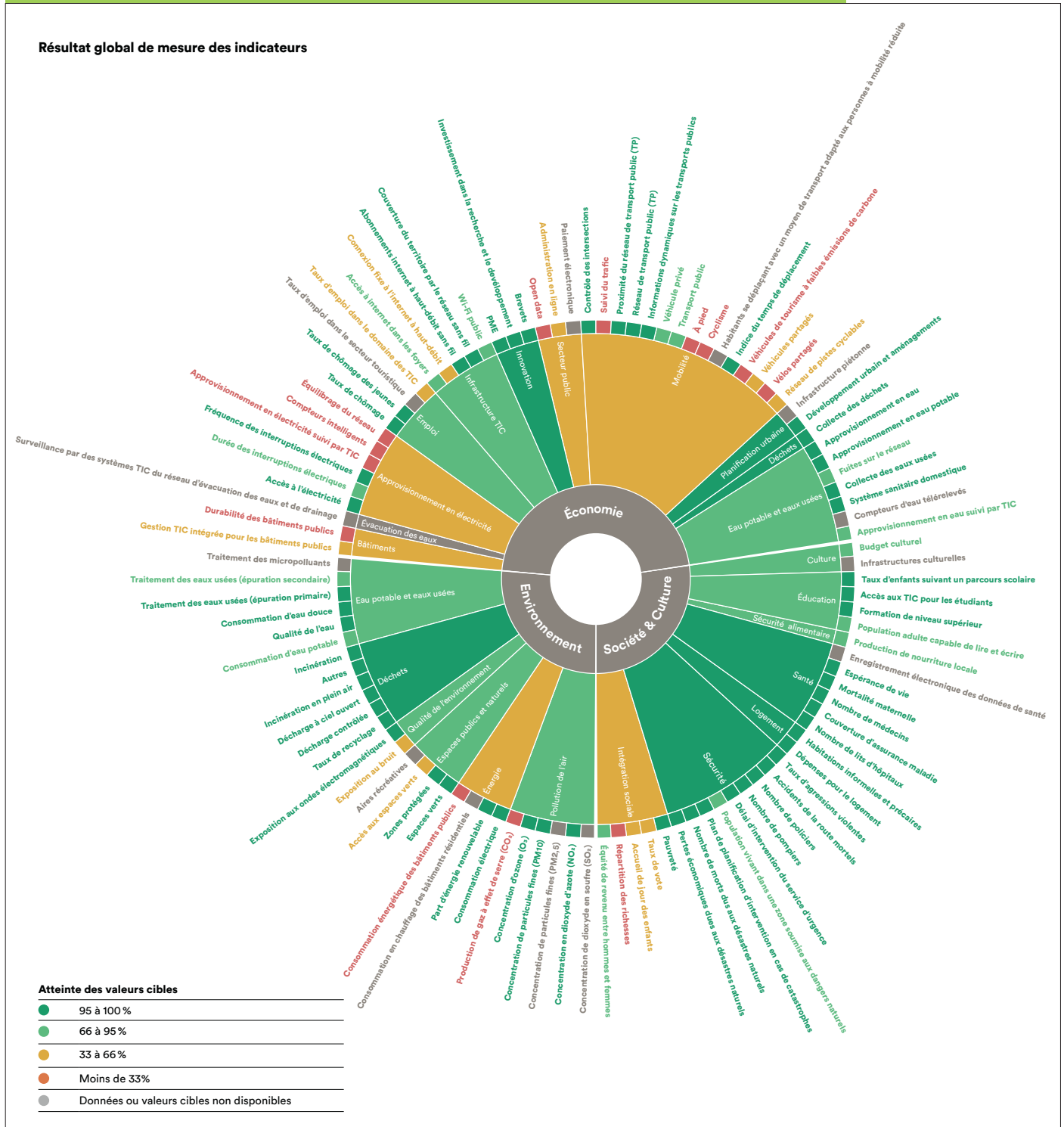
Figure 1 : Accès aux espaces verts à Pully (International Telecommunication Union, 2019)



La figure 2 récapitule de manière visuelle l'ensemble des indicateurs appliqués au contexte de la ville de Pully. Les progrès sont évalués par des couleurs :

vert lorsque les valeurs cibles sont atteintes au moins à 66%, orange pour une valeur cible accomplie entre 33 et 66% et rouge pour les objectifs à moins de 33% d'atteinte de l'objectif cible.

Figure 2 : Application du modèle U4SCC à Pully (International Telecommunication Union, 2019)



3.3. L'APPROCHE *INSIDE-OUT*

L'approche *inside-out* quant à elle se base sur le cœur même de la stratégie d'un territoire et les questions pertinentes pour la mise en œuvre de ses programmes et de ses projets (Fyalkowski et Aubin, 2013). Dans ce cas, le suivi et l'évaluation visent, avant tout, à isoler et à mesurer les effets – désirés ou non – d'une initiative (*ibid.*). Dans cette approche, le monitoring et l'évaluation sont considérés comme faisant partie intégrante du processus de décision, au même titre que la planification.

La ville de Vienne (Autriche) a choisi cette approche. En 2011, la ville a lancé l'initiative *Smart City Wien* en réponse au changement climatique et à la raréfaction drastique des ressources naturelles (*Smart City Wien*, 2018). C'est un exemple particulièrement intéressant, car Vienne était la première ville européenne à définir un cadre d'indicateurs complet sur la base de sa stratégie dans le cadre des *Smart Cities*. La « Stratégie-Cadre de la Ville Intelligente de Vienne » (SCWFS) repose sur trois grands objectifs : la conservation des ressources, l'innovation et l'amélioration de la qualité de vie (*ibid.*).

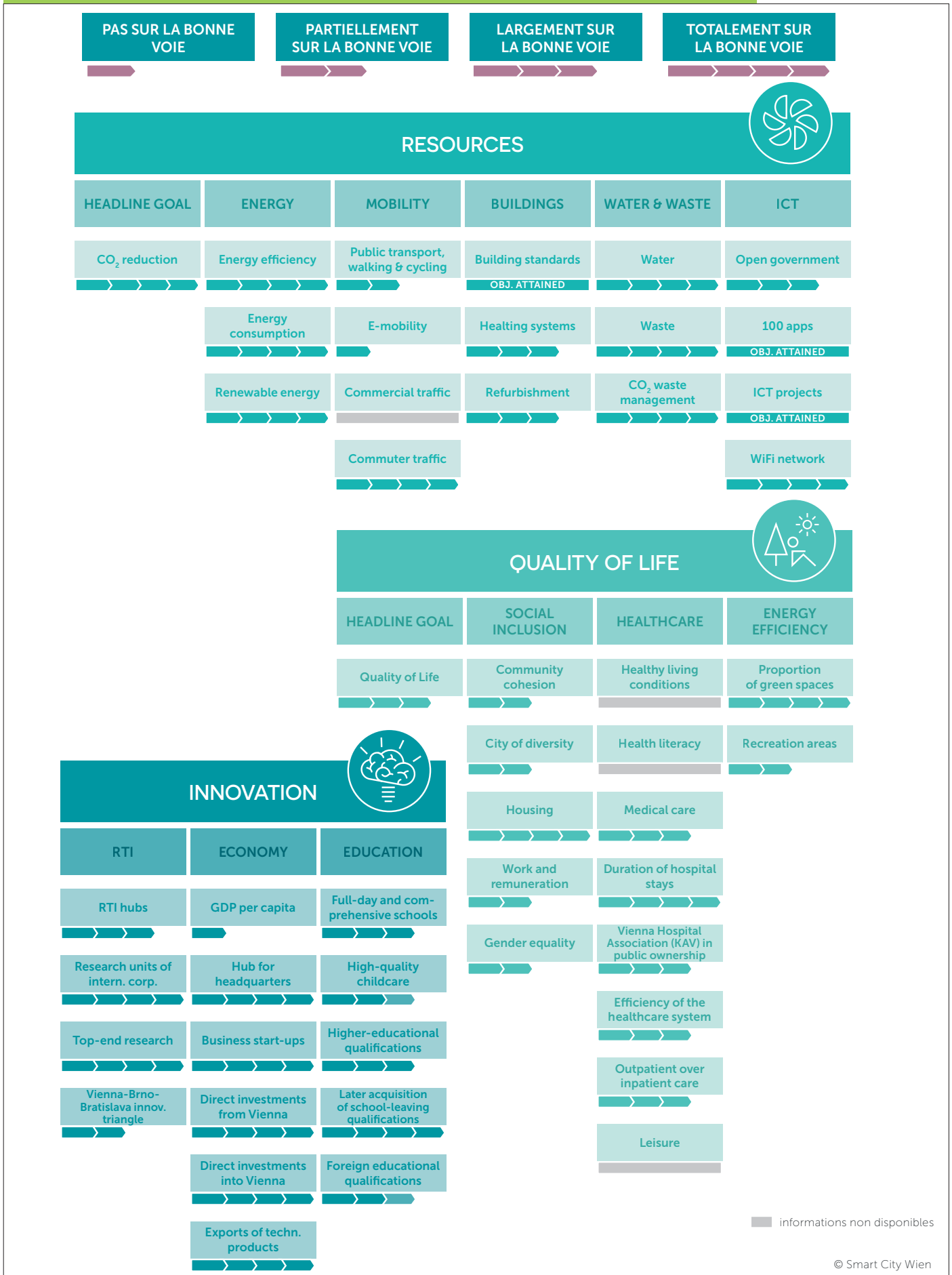
Ces trois objectifs ont été précisés avec de nombreux objectifs cibles quantitatifs et qualitatifs dans différentes thématiques. Pour que leur processus de suivi soit pleinement efficace, ils ont été intégrés dans le cycle de gestion des performances stratégiques du programme (*ibid.*).

La ville a défini plusieurs aspirations pour son processus de monitoring et d'évaluation :

- le monitoring comme base de contrôle : offrir aux décideurs politiques et à l'administration un outil d'information et de prise de décision bien fondé et basé sur des preuves, facilitant ainsi le contrôle et la coordination des ressources en temps voulu ;
- le monitoring comme catalyseur du développement de la stratégie à l'échelle de la ville : révéler, sur la base des données et des faits sous-jacents, les tendances et les évolutions dans tous les domaines politiques importants de la ville tout en encourageant un débat transparent sur les futures exigences ;
- le monitoring comme outil de communication et de mobilisation : donner un aperçu des différents domaines des politiques de la ville et illustrer des sujets particulièrement pertinents en utilisant les résultats actuels pour sensibiliser et mobiliser la ville, ses entreprises, ses institutions de recherche et, enfin et surtout, ses citoyens, en vue de la mise en œuvre conjointe de la stratégie.

Concernant cet aspect lié à la communication, le niveau de réalisation a été évalué sur la base d'une échelle qualitative à quatre niveaux et les résultats sont présentés en fonction de ces niveaux : une seule flèche implique que la ville n'est pas sur la bonne voie, deux flèches qu'elle est partiellement sur la bonne voie, trois flèches qu'elle est largement sur la bonne voie et quatre flèches qu'elle est totalement sur la bonne voie. Ces informations sont disponibles dans la figure 3.

Figure 3 : Rapport sur le monitoring de la stratégie *Smart City* de la ville de Vienne (*Smart City Wien*, 2018)



Dans le rapport, la ville détaille les raisons des résultats obtenus vis-à-vis des objectifs stratégiques fixés et propose aussi des actions au niveau des politiques publiques pour améliorer, le cas échéant, ces résultats.

3.4. QUELLE APPROCHE CHOISIR ?

Les deux approches au monitoring et à l'évaluation ont leurs bénéfices et limites. La valeur ajoutée de l'application d'une approche *outside-in* est la facilité de sa répliquabilité. Des cadres tels que celui proposé par l'U4SSC permettent aux territoires, qui manquent souvent de ressources pour développer leur propre cadre, de disposer d'indicateurs et d'une méthodologie de récolte de données validés par la communauté scientifique. La ville de Pully a été fortement épaulée par différents acteurs pour pouvoir l'implémenter. Cependant, il est important de noter que ce type de suivi et d'évaluation impose les mêmes mesures à l'ensemble des territoires alors que ceux-ci

diffèrent souvent sur de nombreux aspects (par exemple, la taille, le nombre d'habitants, les spécificités géographiques, etc.). Certains indicateurs peuvent donc ne pas être applicables à tout type de territoire ou certains peuvent manquer (Kourtit *et al.*, 2014).

Comme le montre l'exemple de la ville de Vienne, l'approche *inside-out* quant à elle est bénéfique dans le sens où elle permet de réellement lier le suivi et l'évaluation aux objectifs stratégiques *Smart City* que le territoire s'est fixés. Cependant, contrairement à l'approche *Outside-in*, cela nécessite un plus grand effort intellectuel, et donc potentiellement plus de ressources humaines et financières, pour définir un cadre d'indicateurs correct et la méthodologie qui y est associée, ainsi que pour l'appliquer.

Bien que les deux approches soient utiles, le *Smart City Institute* prône davantage la mise en place d'une approche *inside-out* afin de s'assurer que le cadre établi et les objectifs associés correspondent bien aux réalités du territoire en question.

4

LE MONITORING ET L'ÉVALUATION

DES PROJETS *SMART CITIES* EN WALLONIE

Cette section s'intéresse au monitoring et à l'évaluation des projets *Smart Cities* au sein des communes wallonnes.

4.1. SITUATION ACTUELLE

Le monitoring et l'évaluation des projets *Smart Cities* sont loin d'être une priorité pour les communes wallonnes. Comme le montre la figure 4, d'après le Baromètre wallon de 2021 du *Smart City Institute*, seulement 26% des communes impliquées dans une démarche *Smart City* affirment évaluer leurs projets (contre 57% qui affirment ne pas les évaluer et 17% qui ne savent pas répondre). La nature (rurale ou urbaine) et la taille de la commune ne semblent pas particulièrement influencer les résultats (Randaxhe et Crutzen, 2021).

Parmi les 26% des communes qui évaluent leurs projets, 56% d'entre elles utilisent des indicateurs pour suivre et évaluer leurs performances (*ibid.*). Les principaux types d'indicateurs auxquels ont recours les com-

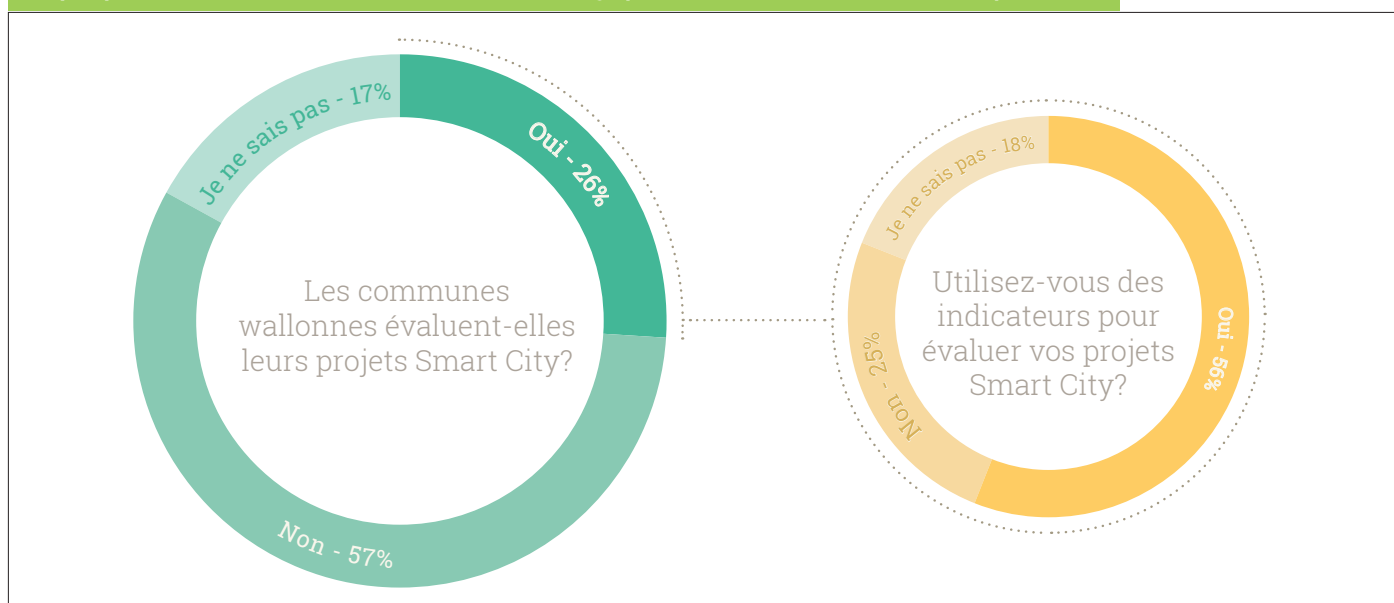
munes wallonnes interrogées sont les indicateurs de résultats (67%) et les indicateurs de moyens (56%) (*ibid.*) (voir section 5.2.1.).

Les freins structurels et contextuels avancés par les communes sont les suivants (Lebas *et al.*, 2019; Randaxhe et Crutzen, 2021) :

- les projets ne sont pas assez avancés pour pouvoir être évalués;
- le manque de temps ou de ressources humaines;
- le manque de connaissances techniques et/ou d'outils de suivi et d'évaluation;
- le manque de volonté politique.

Il est intéressant de noter que les communes qui procèdent au suivi et à l'évaluation de leurs projets le font uniquement en interne (69%). Cependant, 31% affirment avoir recours au support d'un acteur externe. Aucune commune n'externalise totalement le processus de suivi et d'évaluation (Randaxhe et Crutzen, 2021).

Figure 4 : Évaluation des projets *Smart City* par les communes wallonnes impliquées dans une démarche *Smart City* (Randaxhe et Crutzen, 2021)



4.2. DES OUTILS POUR SENSIBILISER ET SOUTENIR LES COMMUNES

En tant que référent académique *Smart Région*, le *Smart City Institute* tente de sensibiliser les communes et autres acteurs territoriaux à l'importance d'une bonne gestion et d'un bon suivi des initiatives durables et intelligentes. Au-delà de la sensibilisation, l'objectif est de fournir différents outils et modèles qui peuvent les soutenir dans cette

démarche. Parmi ceux-ci figurent des guides pratiques qui ont pour objectif de simplifier des thématiques innovantes complexes et de les rendre accessibles aux gestionnaires *Smart City*. Le tome 5 de ces guides propose une démarche aux gestionnaires de projets *Smart City* pour la mise en place et l'opérationnalisation d'un système de monitoring et d'évaluation selon une approche *inside-out*. Ce cadre insiste sur la nécessité de planifier le monitoring et l'évaluation en amont de la mise en place du projet (Lebas et Crutzen, 2021).

5

CADRE DE MONITORING ET D'ÉVALUATION

Le cadre est divisé en trois grandes étapes : la planification, la mise en œuvre et la valorisation (voir figure 5). Dans cet article, nous nous focalisons sur la planification qui est elle-même sous-divisée en trois étapes : la définition de

questions d'évaluation, le plan de monitoring et le plan d'évaluation. Nous utiliserons une initiative de vélos partagés pour illustrer les propos. Davantage d'explications sont disponibles dans l'ouvrage de Lebas et Crutzen (2021).

Figure 5 : Cadre complet de monitoring et d'évaluation *Smart City* (Lebas et Crutzen, 2021)



5.1. QUESTIONS D'ÉVALUATION

La première étape est la définition de questions d'évaluation. Celles-ci doivent permettre d'évaluer les progrès, les résultats et la valeur de l'initiative. Elles fournissent une direction à suivre pour l'ensemble du cadre de monitoring et d'évaluation. Ces questions doivent être idéalement définies dans cinq domaines (Markiewicz et Patrick, 2017) :

- La pertinence : dans quelle mesure la conception de l'initiative a permis de répondre au besoin identifié (c'est-à-dire la relation de cause à effet entre le besoin et la solution) ? Exemple : la mise en place d'un système de vélos partagés peut-elle, de façon plausible, permettre d'opérer un transfert modal sur le territoire ?
- L'efficacité : dans quelle mesure l'initiative a-t-elle été mise en œuvre de manière efficace (c'est-à-dire l'évaluation des réalisations par rapport aux moyens

humains et financiers)? Exemple : la mise en place d'un système de vélos partagés s'est-il fait dans les limites budgétaires fixées?

- L'efficacité : dans quelle mesure l'initiative a-t-elle atteint les objectifs fixés (valeur et qualité)? Exemple : a-t-on déployé le nombre souhaité de vélos partagés?
- L'impact : dans quelle mesure les résultats ou changements (désirés ou non) sont-ils attribuables à l'initiative? Exemple : la mise en place d'un système de vélos partagés a-t-elle permis de réduire les émissions de CO₂ en heure de pointe en centre-ville?
- La pérennité : les bénéfices (économiques, environnementaux et/ou sociaux) de l'initiative peuvent-ils durer dans le temps? Exemple : le système de vélos partagés est-il économiquement pérenne? La mise en place d'un système de vélos partagés contribue-t-elle à des changements durables en matière de mobilité chez ses usagers?

5.2. PLAN DE MONITORING

Une fois les questions d'évaluations définies, on peut définir le plan de monitoring qui est généralement l'aspect central du suivi et de l'évaluation. En effet, il permet aux territoires d'identifier leurs forces et leurs faiblesses dans les différents aspects de l'initiative. Il est composé de trois sous-étapes clés, que nous détaillons dans la suite.

5.2.1. La définition d'indicateurs

Les indicateurs sont des mesures qui permettent de simplifier les informations liées à un phénomène complexe sous une forme relativement facile à utiliser et à comprendre (Huovila *et al.*, 2019). Afin d'avoir une vue systémique sur l'initiative, il est important que les indicateurs couvrent chaque aspect de celle-ci (certains étant liés aux questions d'évaluation équivalentes) (*ibid.*) :

- Les indicateurs de moyens évaluent les ressources nécessaires à la mise en

œuvre des initiatives, en mesurant leur quantité et leur qualité. Ils fournissent donc une mesure de l'effort consacré à la poursuite d'une initiative. Exemple : le budget disponible;

- Les indicateurs d'activités mesurent si les activités planifiées ont eu lieu. Exemple : le nombre de réunions avec les partenaires du projet;
- Les indicateurs de réalisation rendent compte des progrès immédiats (à court terme) résultant de la mise en œuvre des activités et en mesurent donc l'efficacité. Exemple : le nombre de vélos partagés mis à disposition sur le territoire;
- Les indicateurs de résultats déterminent dans quelle mesure les activités entreprises ont permis d'atteindre les objectifs à moyen terme. Ils se focalisent sur les changements observés au niveau des publics cibles et se réfèrent plus spécifiquement à la quantité et la qualité des activités mises en œuvre. Exemple : le nombre d'utilisateurs actifs des vélos partagés;
- Les indicateurs d'impact suivent, d'une part, les effets à long terme de l'initiative sur les destinataires (pérennité) et, d'autre part, les effets éventuels à court, moyen et long terme sur les personnes non visées par l'initiative (par exemple externalités positives ou négatives). Exemple : l'augmentation du nombre d'achats de vélos sur le territoire.

Ces indicateurs peuvent être quantitatifs ou qualitatifs.

La construction d'indicateurs pertinents repose sur l'adéquation entre le phénomène à représenter, l'objectif poursuivi et la mesure elle-même. L'un des défis dans la définition d'indicateurs *Smart City* tient à la représentation de la complexité des systèmes urbains dynamiques, évolutifs, ouverts et sans limites. Chaque acteur est confronté au choix d'indicateurs permettant un suivi systématique et répondant aux besoins spécifiques de son territoire (Huovila *et al.*, 2019).

5.2.2. La méthode de collecte de données

Une fois les indicateurs définis, il convient de réfléchir à la manière de les mesurer en définissant une méthode de collecte de données appropriée. Elle doit se baser sur différentes sources de données qui se veulent valides, objectives, pertinentes, actuelles, précises et fiables (Caird, 2017). Pour une méthode de collecte pertinente, il faut répondre aux questions suivantes :

- Quelles sont les sources de données que l'on souhaite exploiter ? Les données peuvent provenir de sources primaires (c'est-à-dire des données produites spécifiquement pour le suivi du projet) ou secondaires (c'est-à-dire des données réutilisées d'un autre contexte) ;
- Quelles méthodes seront utilisées pour collecter ces données ? Exemples : bases de données, capteurs, enquêtes ;
- Qui récoltera ces données ? Exemples : un ou plusieurs membre(s) du personnel de l'administration, une université, un opérateur privé ;
- À quelle fréquence ces données seront-elles récoltées ? Exemples : annuellement, à la mi-projet ;
- Quels sont le coût et la difficulté liés à la collecte de ces données ? Exemples : infrastructure de comptage potentiellement plus onéreuse que l'achat de jeux de données au secteur privé ;
- Qui analysera ces données et à quelle fréquence ? Exemples : le cabinet de l'échevin en charge, un membre de l'administration, une université, un évaluateur mandaté ;
- Est-ce que la ou les personnes en charge sont formées à la collecte et à la gestion des données ?

5.2.3. La spécification des objectifs

La spécification des objectifs ne peut se faire qu'après avoir défini la méthode de

collecte des données. En effet, afin de définir des objectifs cibles précis et réalistes, le scénario de référence doit d'abord être déterminé en appliquant une première fois la méthode de collecte de données pour dresser un état des lieux de la situation actuelle. Cela permet également de tester l'exactitude des données et d'éliminer d'éventuels biais (Markiewicz et Patrick, 2017).

Ensuite, il est possible de fixer des objectifs précis pour les cinq types d'indicateurs (moyens, activités, réalisations, résultats et impacts).

5.3. LA DÉFINITION D'UN PLAN D'ÉVALUATION

Comme expliqué plus haut, l'évaluation complète l'information récoltée lors du monitoring. Le monitoring permet de mettre certains éléments en lumière et l'évaluation démontre ce qui a fonctionné, ou pas, et en explique la ou les raisons. Pour concevoir un plan d'évaluation, il convient de définir le focus de l'évaluation et de se demander quelles sont les informations supplémentaires que l'on souhaite obtenir pour répondre aux questions d'évaluation :

1. Quelles sont les informations dont je dispose grâce au monitoring ? Exemple : le nombre d'utilisateurs actifs de vélos partagés ;
2. Quelles informations supplémentaires souhaite-t-on obtenir ? Quelles sont les informations nécessaires au développement de la vision globale du projet ? Exemple : pourquoi n'a-t-on pas atteint le nombre espéré d'utilisateurs actifs de vélos partagés ?

Une fois ces questions formulées, une méthodologie de récolte de données complémentaires est définie, de la même manière que pour le cadre de monitoring (cf. section 5.2.2). Cela peut notamment se faire au travers d'entretiens ou de sondages.

5.4. LES PARTIES PRENANTES

Les initiatives *Smart City* sont généralement développées grâce à des partenariats ou des collaborations entre les autorités publiques, l'industrie, le monde de la recherche et la

société civile. Il convient donc de prendre en compte l'ensemble de ces parties prenantes dans le suivi et l'évaluation d'une initiative, que cela soit dans la définition des indicateurs précis, la récolte de données ou la mise en place de la méthodologie de collecte et d'analyse de données (Dameri, 2017).

6 CONCLUSION

Le double objectif de cet article était de faire un état des lieux du monitoring et de l'évaluation de la *Smart City* dans les communes wallonnes et de proposer un modèle pour le développement d'un cadre de monitoring et d'évaluation.

Dans la sphère académique, le terme *Smart City* est fermement ancré dans une logique de durabilité territoriale. Pourtant, on remarque qu'au niveau local, en Wallonie, le concept reste avant tout associé à la digitalisation du territoire. Cela implique donc que les communes ont potentiellement tendance à se focaliser sur la digitalisation comme une fin en soi, alors que celle-ci ne doit agir que comme facilitatrice d'un progrès vers l'atteinte des objectifs de durabilité (économique, environnementale et sociale).

C'est pourquoi il est important de mettre en place des processus de monitoring et d'évaluation dans le contexte des *Smart Cities* car ils permettent aux autorités territoriales d'expliquer la mesure dans laquelle les initiatives génèrent de la valeur pour les citoyens et le territoire. En pratique, en Wallonie, peu de communes effectuent le suivi et l'évaluation de leurs initiatives *Smart City*, principalement pour des raisons de manque de ressources humaines et de connaissance sur la manière de procéder.

Il existe deux approches au suivi et à l'évaluation : l'approche *outside-in* et l'approche *inside-out*. L'approche *outside-in* se veut universelle et répliquable à tout type de terri-

toire. Certains cadres européens tels que l'*U4SSC* ou *City Keys* ont d'ailleurs été développés. Cependant, ce type de suivi et d'évaluation requiert un degré élevé de comparabilité entre les territoires alors que ceux-ci diffèrent souvent sur de nombreux aspects. L'approche *in(side)-out* quant à elle se base sur le cœur même de la stratégie d'un territoire et les questions pertinentes pour la mise en œuvre de ses programmes et de ses projets. Bien que la mise en place de cette approche demande plus d'efforts, elle permet un suivi et une évaluation plus en phase avec les stratégies locales.

Dans cette logique *inside-out*, une démarche commune peut être un atout pour concevoir et opérationnaliser un système de monitoring et d'évaluation propre à chaque territoire. Les grandes étapes sont : la définition de questions d'évaluation, la définition d'un plan de monitoring (indicateurs, méthode de collecte de données, spécification d'objectifs) et d'un plan d'évaluation, le tout en impliquant l'ensemble des parties prenantes de l'initiative autant que possible.

Il y a fort à parier qu'il faudra encore attendre plusieurs législatures pour que les autorités locales considèrent le monitoring et l'évaluation comme un processus indispensable de la gestion de projets, *Smart City* ou non, en dehors des obligations légales (en lien avec le PST, par exemple). Cependant, il est important que le monde scientifique et d'autres acteurs experts en la matière continuent d'accompagner les communes sur la question.

Annexe 1. Liste d'indicateurs du cadre U4SSC

(Lebas et Crutzen, 2021, adapté depuis Bueti et Carriero, 2017)

ÉCONOMIE

SOUS-DIMENSION	CATÉGORIE	INDICATEURS
TIC	Infrastructure TIC	<ul style="list-style-type: none"> • Accès Internet (% ménages) • Abonnements au haut débit fixe (% ménages) • Abonnements au haut débit sans fil (#/100 000 hab.) • Couverture du haut débit sans fil (% de la ville) • Disponibilité du WiFi dans les lieux publics (#)
	Eau et assainissement	<ul style="list-style-type: none"> • Compteurs d'eau intelligents (%) • Surveillance de l'approvisionnement en eau par les TIC (% du volume d'eau)
	Drainage	<ul style="list-style-type: none"> • Drainage / Eaux pluviales surveillées par un système TIC (%)
	Fourniture d'électricité	<ul style="list-style-type: none"> • Compteurs d'électricité intelligents (% compteurs) • Fourniture d'électricité surveillée par les TIC (% électricité) • Pénétration de la réponse à la demande (%)
	Transport	<ul style="list-style-type: none"> • Information dynamique sur les transports publics (%) • Surveillance du trafic (% rues) • Contrôle des intersections (% des intersections)
	Secteur public	<ul style="list-style-type: none"> • Données ouvertes (% données) • Services publics disponibles par des moyens électroniques (#) • Marchés publics en ligne conduits électroniquement (%)
PRODUCTIVITÉ	Innovation	<ul style="list-style-type: none"> • Dépenses de R&D (% du PIB du territoire) • Brevets (#/100 000 hab./an) • Petites et moyennes entreprises (% du total des entreprises)
	Emploi	<ul style="list-style-type: none"> • Taux de chômage (% population active) • Taux de chômage des jeunes (% jeune population active) • Emploi dans le secteur du tourisme (% population active) • Emploi dans le secteur TIC (% population active)

DIMENSION	SOUS-DIMENSION	INDICATEUR (ET UNITÉ)
INFRASTRUCTURE	Eau et assainissement	<ul style="list-style-type: none"> • Approvisionnement en eau de base (% ménages) • Approvisionnement en eau potable (% ménages) • Pertes d'approvisionnement en eau (% volume d'eau) • Collecte des eaux usées (% ménages) • Accès aux installations sanitaires de base (% ménages)
	Déchets	<ul style="list-style-type: none"> • Collecte des déchets solides (% ménages)
	Approvisionnement en électricité	<ul style="list-style-type: none"> • Fréquence des pannes du système électrique (# pannes/client/an) • Durée moyenne des pannes du système électrique (minutes) • Accès à l'électricité (% ménages)
	Transport	<ul style="list-style-type: none"> • Réseau de transport public (# km/100 000 hab.) • Accès au réseau de transport (% population à 500m d'un arrêt) • Réseau cyclable (# km/ 100 000 hab.) • Partage modal (% modes/hab.) • Indice de temps de trajet (temps de trajet aux heures de pointe/temps de trajet en temps normal) • Vélos partagés (#/100 000 hab.) • Voitures partagées (#/100 000 hab.) • Véhicules touristiques à faibles émissions de carbone (% véhicules)
	Bâtiments	<ul style="list-style-type: none"> • Durabilité des bâtiments publics (% bâtiments) • Systèmes de gestion TIC des bâtiments publics (% bâtiments)
	Aménagement urbain	<ul style="list-style-type: none"> • Infrastructures pour piétons (% infrastructure) • Développement urbain et aménagement de l'espace (oui/non)

ENVIRONNEMENT

SOUS-DIMENSION	CATÉGORIE	INDICATEURS
ENVIRONNEMENT	Qualité de l'air	<ul style="list-style-type: none"> • Pollution de l'air (Indice Qualité de l'air calculé sur base des concentrations en PM10, PM2.5, No², So² et O³) • Émissions GES (GES/hab.)
	Eau et assainissement	<ul style="list-style-type: none"> • Qualité de l'eau potable (% ménages audités) • Consommation d'eau (litre/jour/hab.) • Consommation d'eau douce (% eau) • Traitement des eaux usées (% eau)
	Déchets	<ul style="list-style-type: none"> • Collecte des déchets solides (% déchets)
	Qualité environnementale	<ul style="list-style-type: none"> • Sites d'antennes de réseaux mobiles conformes aux directives sur l'exposition aux champs magnétiques (%) • Exposition au bruit (% hab.)
	Espace public et nature	<ul style="list-style-type: none"> • Espaces verts (ha/100 000 hab.) • Accessibilité des espaces verts (% hab.) • Espaces naturels protégés (% espaces naturels) • Installations récréatives (m²/100 000 hab.)
ÉNERGIE	Énergie	<ul style="list-style-type: none"> • Consommation d'énergie renouvelable (% consommation d'énergie) • Consommation d'électricité (kWh/an /hab.) • Consommation d'énergie thermique résidentielle (GJ/an/hab.) • Consommation d'énergie des bâtiments publics (ekWh/m²/an)

SOCIÉTÉ

SOUS-DIMENSION	CATÉGORIE	INDICATEURS
EDUCATION, SANTÉ ET CULTURE	Education	<ul style="list-style-type: none"> • Accès des élèves aux TIC (% élèves) • Inscription à l'école (% population d'âge scolaire) • Diplômes de l'enseignement supérieur (#/100 000 hab.) • Taux d'alphabétisation des adultes (% habitants adultes)
	Santé	<ul style="list-style-type: none"> • Dossiers de santé électroniques (% hab.) • Espérance de vie (années) • Taux de mortalité maternelle (# décès/100 000 naissances) • Docteurs (#/100 000 hab.) • Lits d'hôpitaux pour patients hospitalisés (#/100 000 hab.) • Assurance santé / couverture santé publique (% hab.)
	Culture	<ul style="list-style-type: none"> • Dépenses culturelles (% budget de la ville) • Infrastructures culturelles (#/ 100 000 hab.)
LOGEMENT, INCLUSION SOCIALE ET SÉCURITÉ	Logement	<ul style="list-style-type: none"> • Arrangements informels de logement (% de la population vivant dans des taudis, établissements informels ou logements inadéquats) • Dépenses de logement (% des revenus du ménage)
	Inclusion Sociale	<ul style="list-style-type: none"> • Équité des revenus sur base du genre (salaire moyen d'une femme/salaire moyen d'un homme) • Coefficient de Gini (#) • Pauvreté (% habitants sous le seuil de pauvreté) • Participation électorale (% citoyens éligibles) • Disponibilité des gardes d'enfants/crèches (% enfants ayant accès)
	Sécurité	<ul style="list-style-type: none"> • Décès liés aux catastrophes naturelles (#/100 000 hab.) • Pertes économiques liées aux catastrophes naturelles (% PIB de la ville) • Mise en œuvre d'évaluations des risques et des vulnérabilités pour l'atténuation des catastrophes (oui/non) • Population vivant dans des zones exposées aux catastrophes naturelles (% hab.) • Temps de réponse des services d'urgence (minutes) • Service de police (# policiers/100 000 hab.) • Service d'incendie (# pompiers/100 000 hab.) • Crimes violents (#/100 000 hab.) • Accidents de la circulation mortels (#/100 000 hab.)
	Sécurité alimentaire	<ul style="list-style-type: none"> • Production locale de nourriture (% nourriture fournie dans la ville)

BIBLIOGRAPHIE

Agence du Numérique (2019) Appel à projets Digital Wallonia « Smart Région Territoire intelligent », <https://www.digitalwallonia.be/fr/publications/appe-la-projets-territoire-intelligent/>

Bueti, C. et Carriero, D. (2017) *Collection Methodology for Key Performance Indicators for Smart Sustainable Cities*. <https://unece.org/DAM/hlm/documents/Publications/U4SSC-CollectionMethodologyforKPIfoSSC-2017.pdf>

Caird, S. (2017) « City approaches to Smart City evaluation and reporting: Case studies in the United Kingdom » *Urban Research and Practice*, 11(2), pp. 1–21.

Caragliu, A. et Del Bo, C. (2012) « Smartness and European urban performance: Assessing the local impacts of smart urban attributes », *Innovation*, 25(2), pp. 97–113.

Dameri, R. P. (2017) « Smart City definition, goals and performance » In : Dameri, R.P. (Ed.), *Smart City Implementation*, Springer International Publishing AG., Basel, pp. 1–22.

Fyalkowski, P. et Aubin D. (2013) « L'évaluation des politiques publiques en Wallonie », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2013/25, pp. 5-43.

Giffinger, R., Fertner, C., Kramar, H., Kalasek, R., Pichler- Milanovic, N. et Meijers, E. (2007) *Smart Cities - Ranking of European medium-sized cities*, https://www.smart-cities.eu/download/smart_cities_final_report.pdf

Giffinger, R. et Gudrun, H. (2010) « Smart Cities ranking: An effective instrument for the positioning of cities? » *Architecture, City and Environment*, IV(12), pp. 7–25.

Huovila, A., Bosch, P. et Airaksinen, M. (2019) « Comparative analysis of standardized indicators for smart sustainable cities : What indicators and standards to use and when? » *Cities*, 89, pp.141-153.

International Telecommunication Union (sans date) *United 4 Smart Sustainable Cities*, <https://www.itu.int/en/ITU-T/ssc/united/Pages/default.aspx>

International Telecommunication Union (2019) *City Snapshot Pully*, https://www.itu.int/en/ITU-T/ssc/united/Documents/U4SSC-Snapshots/City_Snapshot_Pully_Switzerland.pdf

Kourtit, K., Macharis, C. et Nijkamp, P. (2014) « A multi-actor multi-criteria analysis of the performance of global cities », *Applied Geography*, 49, pp. 24–36.

Lebas, A., Dianenda, J. et Crutzen, N. (2019) *Monitoring et évaluation des projets Smart City : étude exploratoire des perceptions des communes wallonnes*, Smart City Institute, Liège, Belgique.

Lebas, A. et Crutzen, N. (2021) *Monitoring et Évaluation : outils de gestion pour nos territoires en transition. Smart City: Le Guide Pratique. Tome 1*, Smart City Institute, Liège, Belgique.

Markiewicz, A. et Patrick, I. (2017) *Developing monitoring and evaluation frameworks*, SAGE Publications.

Maas, K., Schaltegger, S. et Crutzen, N. (2016) « Integrating corporate sustainability assessment, management accounting, control, and reporting », *Journal of Cleaner Production*, 136, pp. 237–248.

Merli, M.Z. et Bonollo, E. (2014) « Performance Measurement in the Smart Cities », in: Dameri, R.P. et Rosenthal-Sabroux, C. (Eds.) *Smart City*, Springer, pp. 139-155.

Nam, T. et Pardo, T. A. (2011) « Smart City as urban innovation », *Proceedings of the 5th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance - ICEGOV '11*, pp. 185–194.

Nguyen, C. T.-L., Bleus, H., Van Bockhaven, J. et Crutzen, N. (2017) *Smart City: Le Guide Pratique. Tome 1*, Smart City Institute, Liege, Belgium.

OECD (2020) *Measuring Smart Cities performance: do Smart Cities benefit everyone ?*, <https://www.oecd.org/cfe/cities/Smart-cities-measurement-framework-scoping.pdf>

Randaxhe, J. et Crutzen, N. (2022) *Smart City & Smart Region: Transition Durable et intelligente de la Wallonie. Baromètre Wallon 2021*, Smart City Institute, Liège, Belgium.

Smart City Wien (2018) *Monitoring Report 2017, Smart City Wien Framework Strategy*, <https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/studien/pdf/b008520.pdf>

LA PROFESSIONNALISATION DE L'ÉVALUATION DES POLITIQUES LOCALES : TROIS SCÉNARIOS TIRÉS DES OPÉRATIONS DE DÉVELOPPEMENT RURAL¹

Hugues Degeimbre²
et David Aubin³

¹ Le présent article est le résultat d'un travail de fin de formation réalisé en vue de l'obtention du Certificat interuniversitaire en Évaluation des politiques publiques (CIEPP). Ce travail a été supervisé par M. David Aubin, professeur à l'UCLouvain, et M. Alain Jacquet, chef d'équipe à la Fondation rurale de Wallonie.

² Évaluateur certifié, Degeimbrehugues@gmail.com.

³ Professeur à l'UCLouvain, Institut de sciences politiques Louvain-Europe, david.aubin@uclouvain.be.

RÉSUMÉ

L'évaluation des politiques publiques consiste à mesurer et à juger des effets d'une politique. Alors que cette pratique d'apprentissage et de contrôle s'institutionnalise au niveau de la Région wallonne, elle se développe également auprès des communes qui se trouvent sommées par la Région de rendre compte de l'usage des subsides qui leur sont alloués. Cet article propose une approche évaluative des politiques locales qui tient compte du contexte et de la spécificité de ces politiques, ainsi que des ressources disponibles. Il montre qu'il est tout à fait possible d'appliquer et d'adapter les concepts de l'évaluation à l'échelon local. Pour cela, il s'appuie sur l'expérience tirée des Opérations de développement rural, une politique qui vise à revitaliser le monde rural dans le respect de ses caractéristiques propres. L'article souligne l'importance d'évaluer les politiques locales et propose trois scénarios évaluatifs qui jouent tant sur le commanditaire que sur la désignation et la fonction de l'évaluateur et qui proposent de rationaliser la démarche afin d'en réduire le coût.

Mots clés : évaluation de politiques, participation, développement rural, politique locale, Wallonie.

ABSTRACT

Institutionalization of local policy evaluation: Three scenarios from rural development policies

Policy evaluation consists in measuring and judging the effects of a public policy. While this learning and controlling practice is becoming institutionalized in Wallonia, it is also developing at the level of the municipalities which are called upon by the regional government to report on the use of the subsidies they are granted. This article proposes a critical examination of local policy evaluation that takes into account the context and specificity of these local policies, as well as available resources. It shows that it is quite possible to apply and adapt the concepts of policy evaluation to the local level. To do this, it relies on the experience gained from Rural Development Operations, a policy that aims to revitalize the rural world while respecting its specific characteristics. The article underlines the importance of evaluating local policies and proposes three evaluative scenarios according to both the evaluation's funder and the designation and role of the evaluator that target rationalization and thus cost reduction.

Keywords: policy evaluation, participation, rural development, local politics, Wallonia.

1 INTRODUCTION

L'évaluation des politiques publiques consiste à mesurer et à juger des effets d'une politique. Cette pratique d'apprentissage et de contrôle représente un enjeu majeur pour la gouvernance de la Wallonie. Déjà bien institutionnalisée au niveau régional (Fyalkowski et Aubin, 2013, p. 44), elle se développe au niveau des pouvoirs locaux. Au moyen de la production législative, la Wallonie impose de plus en plus souvent cet exercice aux communes au sujet de politiques décentralisées, dans le but d'accroître leur redevabilité face aux subsides régionaux qui leur sont alloués.

Cet article a pour objectif de proposer une approche évaluative des politiques locales qui tienne compte à la fois du contexte et de la spécificité de ces politiques. Il montre qu'il est possible d'appliquer et d'adapter les concepts de l'évaluation au contexte local.

Pour cela, il s'appuie sur l'expérience tirée des Opérations de développement rural pour réfléchir aux enjeux actuels de l'évaluation de ces politiques décentralisées dont la spécificité est de devoir composer avec l'autonomie communale tout en garantissant le bon usage des importants subsides octroyés par la Wallonie.

Dans un premier temps, l'article retrace l'historique des Opérations de développement rural en insistant sur les processus de mise en œuvre et d'évaluation prévus par le cadre législatif. Ensuite, il cherche à comprendre pourquoi il est important que cette politique soit évaluée avant de proposer trois scénarios évaluatifs qui reposent sur le principe d'externalisation de la mission évaluative et qui se basent respectivement sur : (1) une approche communale; (2) une approche transcommunale; et (3) une approche hybride.

2 LES POLITIQUES RÉGIONALES DE DÉVELOPPEMENT COMMUNAL : LE CAS DES OPÉRATIONS DE DÉVELOPPEMENT RURAL

Depuis les années 1970, la Wallonie met en œuvre des politiques publiques destinées à favoriser la participation et la prise en main, par les communes, de leur développement. Ces politiques régionales reposent sur des instruments à la fois incitatifs et procéduraux, c'est-à-dire qu'elles octroient des subsides qui sont conditionnés au respect, par les communes, d'un certain nombre de procédures dans la mise en œuvre locale de la politique (par exemple, la participation des citoyens). Cependant, le principe de l'autonomie communale, garanti par la Constitution, laisse la liberté aux élus locaux d'adhérer ou non à ces politiques⁴. Elles connaissent des déclinaisons dans différents secteurs de la mobilité, du social ou du développement économique (par exemple, les Plans communaux de mobilité, les Plans de cohésion sociale ou encore les Opérations de développement rural). C'est ce dernier secteur qui est repris comme cas d'étude.

Les Opérations de développement rural (ODR) émanent d'une politique publique régionale qui s'adresse aux communes rurales et semi-rurales. Le caractère rural d'un territoire est déterminé sur la base de critères de densité de population et d'occupation du sol. Au total, ce n'est pas moins de 229 communes (sur les 262 qui composent le territoire de la Wallonie) qui sont potentiellement concernées par cette politique⁵. Les ODR résultent d'une politique globale qui vise à réhabiliter le monde rural et à le revitaliser dans le respect de ses caractères propres (Godart et Deconink, 2003, p. 914). Elles ont pour objectif d'inciter les communes

à prendre en main leur développement en leur offrant la possibilité de bénéficier d'un financement important⁶ pour la réalisation des projets repris dans leur Programme communal de développement rural (PCDR).

Aujourd'hui, la politique régionale de développement rural s'appuie sur un décret de 2014, ainsi que sur une série d'arrêtés et de circulaires⁷. Historiquement, le décret du 6 juin 1991 est le premier texte majeur du développement rural. Il met en place le dispositif des programmes communaux pluriannuels basés sur une stratégie de développement et insiste déjà sur la consultation et la participation des citoyens. Le décret de 2014 poursuit ces lignes de conduite, mais il adapte l'outil aux nouveaux besoins des territoires ruraux (Delaite et De Schutter, 2018, p. 1). « Une ODR est un processus participatif, mené par une commune, au service du milieu rural. Par ce processus, les mandataires, la population, les associations, les acteurs économiques, sociaux, culturels et environnementaux élaborent et mettent en œuvre une stratégie pour leur territoire⁸. » Cette stratégie s'appuie sur un outil, le PCDR, qui inscrit l'ensemble des actions et des projets menés dans un document intégré. Il est attendu de son exécution qu'il contribue à l'amélioration des conditions de vie des habitants aux points de vue économique, social, environnemental et culturel dans le respect des caractéristiques propres de la commune (Mottet, 2004, p. 64).

Cette volonté de valoriser le milieu rural n'est pas neuve. Entre les années 1930 et 1970,

⁴ Article 162 de la Constitution.

⁵ https://agriculture.wallonie.be/documents/20182/39024/Indicateur_ruralite_SPW-DGO3.pdf/1af199a3-055b-4bc7-866e-2b1bac7f7087, consulté en ligne le 07-11-2022.

⁶ Jusqu'à 90 % de subsides sur les investissements si le projet est porté par plusieurs communes, 80 % dans les autres cas.

⁷ Décrets du 6 juin 1991 et du 11 avril 2014 relatifs au développement rural (M.B. 3 septembre 1991 et 2 juin 2014), arrêté du Gouvernement wallon portant exécution du décret du 11 avril 2014 relatif au développement rural et abrogeant l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 20 novembre 1991 portant exécution du décret du 6 juin 1991 relatif au développement rural (M.B. 22 août 2014), arrêté ministériel du 10 septembre 2021 relatif à l'octroi de subvention par voie de convention pour la réalisation des projets inscrits dans les PCDR, arrêté ministériel du 10 septembre 2021 approuvant le modèle de Fiche-Projet pour les projets relevant des PCDR et circulaire du 10 septembre 2021 relative à la mise en œuvre des PCDR.

⁸ Art. 2 § 1 du décret du 11 avril 2014 relatif au développement rural.

plusieurs groupes d'acteurs, individuels et collectifs, se sont mobilisés en une coalition de cause (Jenkins-Smith et Sabatier, 1994, p.175) favorable au développement des communes rurales. En 1935, la Société nationale de la petite propriété terrienne⁹ avait pour devise « *Tant vaut le village, tant vaut le pays* » (Schmitz et Christians, 1998, p. 163). En 1956, Omer Tulippe, professeur de géographie à l'Université de Liège, écrivait ceci : « *Il est de fait qu'il y a une mission importante dévolue aux régions rurales — il faut y créer des possibilités d'existence, un cadre de vie approprié et des conditions écologiques propres à retenir les populations rurales et à en caser d'autres* » (cité par Schmitz et Christians, 1998, p. 163). Cette vision a conduit certains pouvoirs locaux à se lancer, dès les années 1970 et en dehors de tout cadre législatif, dans des études de rénovation rurale¹⁰. La mise à l'agenda politique de la rénovation rurale proprement dite est concomitante à la création de la Commission wallonne d'aménagement et de rénovation du territoire rural par arrêté royal¹¹. Dans la foulée, un guide de rénovation rurale est publié par le ministère des Travaux publics en 1979 (Piroux, 1982, p. 7). Ce dernier introduit un instrument, le schéma directeur, qui sera officiellement institutionnalisé en 1987 par un arrêté de l'Exécutif wallon¹². Le schéma directeur est un document produit par le Conseil communal sur la base de travaux et de propositions formulées par une Commission locale de développement rural (CLDR). Cette première mouture de la politique de développement rural, qui préfigure le décret de 1991, a pour objectif de promouvoir l'emploi, l'installation de résidents, les ressources naturelles et le développement touristique.

La politique régionale de développement rural et ses outils ont évolué au cours du

temps, mais toujours en suivant le fil rouge de la participation citoyenne¹³. « *La participation citoyenne peut se définir comme un processus d'engagement obligatoire ou volontaire de personnes ordinaires, agissant seules ou au sein d'une organisation, en vue d'influer sur une décision portant sur des choix significatifs qui toucheront leur communauté. Cette participation peut avoir lieu ou non dans un cadre institutionnalisé et être organisée sous l'initiative des membres de la société civile ou des décideurs* » (André, 2012, p. 1). Le décret de 2014¹⁴ précise que la participation se décline en de l'information, de la consultation, de la concertation et de la coproduction, soit une palette très large sur l'échelle de participation, à l'exception de la délégation de pouvoir (Arnstein, 1969, p. 217). Il conforte également le dispositif de participation citoyenne institutionnalisée (Partoune, 2009, p. 3) apparu en 1987 et par lequel les citoyens sont invités à contribuer de manière directe et active à l'élaboration et à la mise en œuvre des ODR en intégrant une CLDR.

La circulaire du 10 septembre 2021 relative à la mise en œuvre des PCDR permet d'identifier les acteurs impliqués dans la préparation et l'exécution de ces programmes. La phase préparatoire débute avec la décision du conseil communal de mener une ODR. Celui-ci peut également solliciter le ministre en charge de la ruralité afin de se faire accompagner par un des trois organismes d'accompagnement subventionnés par la Wallonie¹⁵. Cette décision de lancer une ODR entraîne la mise en place de procédures d'échanges entre les parties prenantes et mène à la rédaction du PCDR. Ces parties prenantes regroupent l'auteur du PCDR (qui peut être interne à l'administration communale ou désigné à l'issue d'une procédure de marché public), les

⁹ La Société nationale de la petite propriété terrienne a été créée en 1935 par arrêté royal. Elle avait pour mission d'agir en faveur des campagnes et de l'agriculture et d'augmenter les ressources des travailleurs industriels via le recours au jardinage et au petit élevage (Mougenot, 1999, p.145).

¹⁰ Par exemple, la Vallée de l'Attert en 1973, le plateau de Bastogne-Houffalize et les vallées de l'Ourthe-Amblève en 1977, les communes de Chièvres et de Celles en 1978 (cf. Schmitz et Christians, 1998, p.163).

¹¹ Arrêté Royal du 15 juin 1978 instituant une Commission wallonne d'aménagement et de rénovation du territoire rural.

¹² Arrêté du 4 juin 1987 de l'Exécutif wallon relatif à l'octroi de subventions pour l'exécution d'opérations de rénovation rurale (M.B., 4 juin 1987).

¹³ Nous avons relevé neuf occurrences du terme « participation » dans le décret du 11 avril 2014 relatif au développement rural.

¹⁴ Article 4.

¹⁵ La Fondation rurale de Wallonie (FRW) qui accompagne 135 communes, le Groupement régional Ourthe-Vesdre-Amblève (GREOVA) qui accompagne 10 communes et la Société de promotion économique pour l'est de la Belgique (WFG) qui accompagne 4 communes. Ces organismes sont subventionnés par la Wallonie pour accompagner les communes dans la conception et la mise en œuvre de leur ODR. Les informations relatives au nombre de communes suivies sont reprises sur leurs sites internet respectifs.

représentants politiques, la population locale organisée en une CLDR, de maximum 30 membres effectifs¹⁶, et le Pôle Aménagement du territoire du Conseil économique et social de Wallonie¹⁷ qui est chargé de remettre un avis préalable sur tous les projets de PCDR avant qu'ils ne soient soumis à la validation de la Région. Une fois approuvé par le Gouvernement wallon, le PCDR est mis en œuvre pendant maximum dix années¹⁸ durant lesquelles la commune peut solliciter des conventions auprès de l'administration régionale pour l'étude et la réalisation des projets repris dans son PCDR. Toutefois, la sélection des projets doit être débattue en CLDR et une convention ne peut être sollicitée par la commune sans un avis préalable de la CLDR. Il apparaît donc que les dispositions législatives qui constituent la politique régionale de développement rural sont principalement procédurales, c'est-à-dire qu'elles ne s'appuient pas sur des injonctions formelles à l'égard de groupes cibles

prédéfinis, mais qu'elles organisent plutôt des procédures d'échange et de dialogue entre les parties prenantes (Aubin, 2011, p. 66). Chaque année, la commune rédige un rapport sur l'état d'avancement des conventions en cours, un rapport d'activité de la CLDR, un rapport comptable et une programmation des projets à réaliser dans les trois ans.

À l'issue de l'exécution de son programme, il est attendu que la commune réalise une évaluation, mais sans que cela ne soit rendu obligatoire. En effet, seul le lancement d'une nouvelle ODR est conditionné à la réalisation d'une évaluation de l'ODR précédente¹⁹. Au regard de cette disposition, nous pouvons dire que le législateur considère que les communes n'accepteront pas de fournir, sans contre-prestations, des données sur les actes de mise en œuvre qu'elles produisent (Knoepfel, 2015, p. 216) et sur les groupes-cibles qu'elles cherchent à atteindre.

¹⁶ La CLDR peut décider de constituer des groupes de travail thématiques et d'y inviter des personnes externes.

¹⁷ Pôle Aménagement du territoire | CESE Wallonie - Conseil économique, social et environnemental de Wallonie, consulté en ligne le 21 mai 2023.

¹⁸ En effet, le Gouvernement wallon peut décider d'approuver un PCDR pour une durée plus courte.

¹⁹ Art. 13 § 1 du Décret du 11 avril 2014 relatif au développement rural.

3

L'ÉVALUATION DES OPÉRATIONS DE DÉVELOPPEMENT RURAL SELON LE DÉCRET DE 2014

Le décret²⁰ attribue à cette politique huit objectifs : (1) la promotion, la création et le soutien de l'emploi ou d'activités économiques, dont les ateliers ruraux; (2) l'amélioration ou la création de services et d'équipement à l'usage de la population; (3) la création, la rénovation et la promotion de l'habitat; (4) l'aménagement et la création d'espaces publics, de maisons de villages et d'autres lieux d'accueil, d'information, de rencontres, de maisons rurales et de maisons multiservices; (5) la protection, l'amélioration et la mise en valeur du cadre et du milieu de vie en ce compris le patrimoine bâti naturel; (6) l'amélioration et la création de voiries et de moyens de transport et de communication d'intérêt communal; (7) la réalisation d'opérations foncières; (8) l'aménagement et la rénovation d'infrastructures et d'équipements visant le développement touristique, l'énergie ou la cohésion sociale. Nous y ajoutons les objectifs suivants : la participation citoyenne²¹, l'intégration des principes directeurs du développement durable²² et le développement de la transversalité entre les communes²³. Ces objectifs doivent constituer le fil conducteur d'un processus évaluatif qui a pour but de vérifier que la politique, via les moyens qui lui sont consacrés, rencontre les objectifs que le législateur lui a assignés. Toutefois, le décret²⁴ restreint le champ de l'évaluation en la conditionnant uniquement aux communes qui se lancent dans une nouvelle opération. Les arrêtés et les circulaires n'apportent pas d'autre précision sur les modalités pratiques de l'évaluation.

N'est-il pas paradoxal d'intégrer des principes évaluatifs généraux dans des textes légaux,

mais de n'apporter aucune information sur les objectifs, l'approche et la démarche de l'évaluation? Cette absence de réflexion, combinée à un manque de moyens (humains et financiers) au niveau communal, présente le risque majeur que les évaluations entreprises ne collectent pas des informations probantes et généralisables à l'ensemble du territoire wallon. Il est en effet fondamental que l'évaluation identifie avec exactitude les groupes cibles que la politique cherche à atteindre afin de pouvoir conclure à sa réussite ou, au contraire, de formuler des réorientations ou un abandon.

En dépit des intentions ambiguës des textes légaux quant à l'évaluation des ODR, également soulignées par la Cellule CAPRU (ULiège) en 2019²⁵, la Wallonie a engagé, en 2020, une réflexion sur ce thème en chargeant la cellule susvisée d'une mission visant à clarifier les finalités de l'évaluation permanente des ODR²⁶. Trois ateliers de réflexion²⁷ ont été organisés en partenariat avec la plateforme interfacultaire ESPRIst de la même université afin de faire émerger un consensus sur les fondements de cette évaluation.

À l'issue de ces ateliers, il est ressorti que l'exercice devait être poursuivi avec les acteurs locaux, de sorte que leurs besoins et attentes puissent aussi être entendus et que la responsabilité de formuler des avis quant au processus mené, aux actions mises en œuvre et aux résultats de leur ODR²⁸, soit prise collégalement. Il était attendu que cet exercice aboutisse à un protocole évaluatif qui serait mis à disposition des autorités communales et régio-

²⁰ Art. 3 § 2 du Décret du 11 avril 2014 relatif au développement rural.

²¹ Art. 2 § 2 du Décret du 11 avril 2014 relatif au développement rural.

²² Art. 2 § 2 du Décret du 11 avril 2014 relatif au développement rural.

²³ Art. 3 § 2 du Décret du 11 avril 2014 relatif au développement rural.

²⁴ Art. 13 §1^{er} du Décret du 11 avril 2014 relatif au développement rural.

²⁵ www.capru.be/sites/capru/files/rapport_final_2018-2019_version_definitive.pdf, (consulté le 07-11-2022).

²⁶ Le CAPRU est un groupe de recherche permanent spécialisé dans l'analyse et la prospective en matière de ruralité. Ses bureaux sont situés au sein du laboratoire d'économie et de développement rural de la Gembloux Agro-Bio Tech (ULiège).

²⁷ Les résultats de ces trois ateliers sont disponibles sur le site de la Cellule CAPRU : [Échanges et dialogues | Cap ruralité](#).

²⁸ Le groupe de participants à cette réflexion était constitué de représentants des différentes instances régionales : le cabinet du ministre en charge de la Ruralité, la direction du Développement rural (SPW ARNE), le Pôle Aménagement du territoire du Conseil économique, social et environnemental de Wallonie (Pôle AT du CESE), la FRW, le GREOVA, la WFG, l'IWEPS et l'Union des villes et communes wallonnes (UVCW).

nales et qui porterait sur quatre axes : la participation citoyenne, les résultats directs de l'ODR, le contexte des projets et la cohérence du PCDR avec d'autres outils communaux. Toutefois, ces travaux de réflexion avec les acteurs locaux n'ont, à ce jour, pas abouti²⁹.

Bien que la prise en compte des attentes des acteurs locaux constitue un préalable, il serait judicieux que le gouvernement ou l'administration régionale détaille la manière dont l'évaluation doit être envisagée, les critères à analyser, mais aussi les suites à donner à l'exercice, quelles que soient les conclusions. En effet, une évaluation qui aboutit à des constats négatifs doit avoir des conséquences, non pas sous la forme d'interventions dans la mise en œuvre communale, mais plutôt en suscitant des réformes de la politique (Knoepfel, 2015, p. 218). À ce propos, la Cour des comptes insiste sur l'importance de l'évaluation, surtout en temps de restrictions budgétaires, où les pouvoirs publics doivent éviter de consacrer des moyens importants à des politiques peu efficaces ou, au contraire, de supprimer, par souci d'économie, des programmes qui fonctionnent (Cour des comptes, 2018, p. 3). Le législateur wallon est donc en droit d'attendre que l'évaluation le renseigne sur les résultats réels de la

politique au regard des objectifs et des moyens qui lui sont assignés. À titre de comparaison, le décret relatif au plan de cohésion sociale impose en son article 28 une évaluation et les autorités administratives ont prévu un dispositif qui précise les exigences attendues³⁰. Celles-ci portent sur une série d'actions représentatives menées par les PCS et sur une analyse participative des processus et impacts des PCS au sens large. Le choix des actions représentatives est laissé à l'appréciation de la commission communale en charge de la cohésion sociale, mais les impacts et les processus sont évalués sur la base d'un questionnaire général rédigé par les administrations communales et régionales³¹. Via ce mode de fonctionnement, nous pouvons constater que l'évaluation des PCS s'inscrit dans une démarche de co-construction de l'évaluation en réunissant un petit nombre d'acteurs clés (représentants des citoyens et des administrations chargées de la mise en œuvre) qui accompagnent la démarche de façon très proche (Fallon et Dethier, 2016, p. 113). Toutefois, ce décret oublie un rôle essentiel, celui de l'évaluateur qui doit être chargé du pilotage de l'évaluation et de la réalisation des phases techniques, tout en étant le garant de l'équilibre entre les points de vue des uns et des autres (Baron, 2015, p. 19).

²⁹ Cf. <http://www.capru.be/etudes> (consulté le 16 août 2022).

³⁰ Décret du 22 novembre 2018 relatif au plan de cohésion sociale pour ce qui concerne les matières dont l'exercice a été transféré à la Communauté française (M.B., 18 décembre 2018).

³¹ <http://cohesionsociale.wallonie.be/actions/PCSevaluations#:~:text=Evaluations%20des%20Plans%20de%20coh%C3%A9sion%20sociale%20Le%20PCS,-sur%20base%20du%20mod%C3%A8le%20fourni%20par%20la%20DiCS> (consulté le 16 août 2022).

4

L'ÉVALUATION DES OPÉRATIONS DE DÉVELOPPEMENT RURAL MENÉES DANS LES COMMUNES

Afin de se faire une idée du contenu des évaluations réalisées actuellement par les communes, et sans vouloir prétendre à l'exhaustivité³², nous avons analysé quatre évaluations d'ODR. Il s'agit des évaluations réalisées pour le compte des communes de Rochefort (PCDR, juin 2018)³³, Nassogne (PCDR, juin 2022)³⁴, Wellin (PCDR, mars 2018)³⁵ et Hotton (PCDR, mars 2016)³⁶. Le choix de ces quatre communes est aléatoire, car il repose sur un tirage au sort parmi un pool de communes, ayant réalisé une évaluation, et qui sont accompagnées par la Fondation rurale de Wallonie. Ce choix du tirage au sort s'explique par le fait qu'il est actuellement complexe de déterminer avec exactitude le nombre de communes à avoir évalué leur ODR³⁷. Ces quatre évaluations ont été réalisées par des bureaux d'études spécialisés en aménagement du territoire et en environnement et leur contenu est relativement similaire. Ainsi, la commune de Hotton propose un bilan de son opération précédente dans lequel elle rappelle les axes de développement poursuivis par le PCDR et classe les actions réalisées, les projets exécutés (via financement de la Région ou sur fonds propres) et les objectifs poursuivis. Les communes de Wellin et de Nassogne proposent un bilan similaire, mais elles prennent en compte la dimension participative en listant le nombre d'activités organisées par la CLDR durant la totalité de l'opération. Pour sa part, la commune de Rochefort ajoute l'évolution de ses principales caractéristiques durant les dix années

d'exécution de son ODR (démographie, développement socio-économique, logement, etc.). Il ressort de cette analyse de cas que les évaluations des ODR ne portent pas ou très peu sur des éléments tels que la pertinence du programme, sa dimension participative, son efficacité, son impact, sa transversalité, ses processus, ou encore sa durabilité. Cela peut se comprendre tant ces attentes apparaissent disproportionnées par rapport aux capacités des communes et aux spécialisations (aménagement du territoire et environnement) des bureaux d'étude choisis.

Tant que les autorités régionales imposeront une évaluation des ODR, il conviendrait qu'elles proposent, aux communes et aux organismes d'accompagnement, des lignes directrices claires sur les finalités de l'évaluation. En effet, les évaluations locales doivent, selon nous, permettre d'aboutir à une évaluation de la politique de développement rural dans son ensemble. L'évaluation devrait donc se situer à un double niveau local / régional et porter en priorité sur la remontée depuis les communes et vers la Région (approche *bottom-up*), d'informations transversales et généralisables à l'ensemble du territoire wallon. Bien que quatre axes évaluatifs aient été identifiés par la cellule CAPRU (voir *supra*), il nous semble plus intéressant de cadrer l'exercice sur les éléments suivants, à savoir : la dimension participative de la politique ; les processus administratifs de mise en œuvre ; et les

³² Il est difficile de connaître avec exactitude le nombre de communes à avoir évalué leur ODR, car la Région wallonne ne renseigne pas ces chiffres sur un site internet. De plus, l'élaboration d'un PCDR peut prendre plusieurs années, ce qui complique encore les choses, car il est difficile de dire si l'élaboration repose sur le Décret de 1991 ou sur celui de 2014. À titre d'exemple, le PCDR de Hotton a été approuvé en 2016, mais le processus a été lancé en mars 2014, soit avant l'adoption du décret du 11 avril 2014 relatif au développement rural. Toutefois, si l'on se base sur les données du Pôle Aménagement du Territoire du CESE, nous constatons que 32 avis sur des projets de PCDR sont disponibles en ligne depuis décembre 2017. Ces projets de PCDR sont donc censés contenir une évaluation pour autant qu'il s'agisse d'une relance d'une ODR précédente et que l'initiative de lancer une ODR a été prise après le 11 avril 2014.

³³ <https://www.rochefort-odr.info/documents.html> (dans le PCDR, partie 1), (consulté le 16 août 2022).

³⁴ <https://www.nassogne-odr.info/> (dans le PCDR, partie introductive), (consulté le 16 août 2022).

³⁵ <https://www.wellinenaction.info/documents.html> (dans les parties du PCDR – Partie 0 – Préambule), (consulté le 16 août 2022).

³⁶ *Opération de Développement Rural (ODR) - Commune de Hotton* (dans Description des caractéristiques socio-économiques), (consulté le 27 avril 2023).

³⁷ Il est difficile de connaître avec exactitude le nombre de communes à avoir évalué leur ODR, car la Région wallonne ne renseigne pas ces chiffres sur un site internet. De plus, l'élaboration d'un PCDR peut prendre plusieurs années, ce qui complique encore les choses, car il est difficile de dire si l'élaboration repose sur le Décret de 1991 ou sur celui de 2014. Il est également impossible de dire si l'élaboration du PCDR est le résultat d'une nouvelle opération de développement ou sur une relance d'une ancienne opération. Toutefois, si l'on se base sur les données du Pôle Aménagement du Territoire du CESE, nous constatons que 32 avis sur des projets de PCDR sont disponibles en ligne depuis décembre 2017. Ces projets de PCDR sont donc censés contenir une évaluation pour autant qu'il s'agisse d'une relance d'une ODR précédente et que l'initiative de lancer une ODR ait été prise après le 11 avril 2014.

projets réalisés par les communes. Ces trois axes permettent en effet de tenir compte du point de vue de l'ensemble des acteurs intervenant dans la mise en œuvre de cette politique. La satisfaction des membres de la CLDR à l'égard de l'approche participative permettra de juger l'atteinte de cet objectif de la politique. L'évaluation de la mise en œuvre dégagera quant à elle des informations sur la connaissance des procédures administratives, les routines de fonctionnement, mais aussi sur les lacunes ou les complications apparues sur le terrain. Enfin, l'analyse des projets exécutés par les communes permettra à la fois d'identifier les groupes-cibles de la politique et de cartographier, pour l'ensemble du territoire wallon, les objectifs de développement rural poursuivis par cette politique. En effet, ce sont les communes qui définissent, au travers des projets exécutés, les groupes-cibles de la politique et donc les objectifs de développement poursuivis.

Prenons l'exemple d'une commune qui souhaiterait encourager l'installation de jeunes ménages sur son territoire. Ce choix de vouloir atteindre ce groupe-cible bien précis peut d'abord être vu comme un résultat : celui de la traduction par les responsables locaux de leurs préférences en termes de projets d'intervention (Aubin *et al.*, 2012, p.15). La commune mettra alors en place des actions spécifiques à destination de ce groupe-cible précis. Si elle veut bénéficier des subventionnements régionaux, ses actions devront être en lien avec au moins un des huit objectifs du décret (par exemple : des opérations foncières, un soutien à l'emploi, la création de logements, etc.). C'est pourquoi l'identification des groupes-cibles et des objectifs poursuivis est fondamentale, car elle permet de révé-

ler les stratégies communales en matière de développement rural. La remontée de ces informations, au moyen de l'évaluation, apparaît comme capitale pour offrir à la Région une vue globale sur l'exécution et les impacts de la politique. Enfin, l'analyse des projets exécutés doit aussi permettre de juger l'intégration des principes directeurs du développement durable et la pertinence des incitants régionaux destinés à favoriser les projets transcommunaux (cf. section 2).

S'agissant des acteurs impliqués dans l'évaluation, le comité d'accompagnement pourrait être constitué de l'agent communal chargé de l'exécution de l'ODR, de l'agent de l'organisme d'accompagnement et enfin de membres du conseil communal issus de la majorité et de l'opposition. Bien qu'il ne soit pas indispensable que la CLDR soit représentée, elle doit être associée à plusieurs étapes clés de l'évaluation, notamment la formulation des questions évaluatives et la validation de la méthode et des résultats; mais pas à la collecte des données ou à la formulation des recommandations, car cela nécessite une formation préalable à l'évaluation et une capacité de prise de parole en public que les membres ne possèdent pas nécessairement. Il pourrait toutefois être envisagé de créer, au sein de la CLDR, un groupe de travail « évaluation ». Les autres acteurs engagés dans la mise en œuvre, comme les fonctionnaires régionaux et les représentants du ministre de la Ruralité, se limiteraient à répondre aux sollicitations au moment de la collecte des données. Enfin, un évaluateur expert serait chargé de piloter l'évaluation sur le terrain. La mise en œuvre de ces quelques principes permettrait ainsi de professionnaliser la logique évaluative des ODR.

5

TROIS SCÉNARIOS POUR L'ÉVALUATION DES OPÉRATIONS DE DÉVELOPPEMENT RURAL ET LA SÉLECTION D'UN ÉVALUATEUR EXPERT

L'analyse des quatre évaluations réalisées (voir *supra*) nous renseigne sur un élément important : leur externalisation. Dans un premier temps, il conviendrait que les communes sélectionnent, à l'issue d'une procédure de marché public, un évaluateur expert plutôt que des bureaux d'études qui ne sont pas spécialisés en évaluation des politiques publiques. C'est pourquoi cette partie propose trois réflexions, sous la forme de scénarios, qui dressent des contenus potentiels de cahiers des charges. Le premier scénario renvoie à une évaluation qui serait menée à l'initiative d'une seule commune. Le deuxième soutient une approche transcommunale de l'évaluation dans laquelle l'organisme d'accompagnement prend la main sur la procédure de marché public. Enfin, le dernier scénario insiste plutôt sur l'importance de la formation aux principes évaluatifs plutôt qu'au recours systématique à des évaluateurs externes. Ces scénarios reposent bien évidemment sur le postulat qu'une commune ayant clôturé son ODR décide de lancer une nouvelle opération.

5.1 L'ÉVALUATION COMMUNALE (SCÉNARIO 1)

Dans ce scénario, l'évaluation ne concerne qu'une seule commune. Le choix de lancer la procédure appartient au conseil communal. Le cahier des charges est divisé en deux lots qui sont réalisés par des adjudicataires distincts. Le premier lot concerne l'évaluation de l'ODR précédente et le second la rédaction du PCDR (diagnostic socio-économique, fiches-projets, etc.).

Le premier lot doit impérativement être exécuté par un expert en évaluation. Les critères

d'attribution de ce lot portent sur des aspects économiques et qualitatifs comme, par exemple : le montant proposé pour l'exécution de la mission; la méthodologie; le délai d'exécution; ou encore l'expérience de l'évaluateur. Le ou les critères de sélection qualitative peuvent, par exemple, porter sur une liste de références de marchés similaires sur les trois dernières années, sur un nombre minimal d'années d'expérience dans le domaine de l'évaluation, sur la certification de l'évaluateur en évaluation des politiques publiques ou encore sur la composition des équipes du bureau d'évaluation.

Toutefois, ce scénario présente deux lacunes (cf. matrice AFOM³⁸ reprise en annexe) : son échelle de mise en œuvre et sa dépendance à une expertise externe. Les évaluations ne seront menées qu'à l'échelle d'une seule commune, ce qui engendrera des coûts plus élevés pour les autorités locales (absence de mutualisation des commandes, multiplication des procédures administratives de marchés publics, etc.) et une charge de travail importante pour le secteur privé (répondre à un marché public n'est pas un exercice aisé et demande du temps). Enfin, les communes se rendent dépendantes d'un évaluateur expert à qui le travail est entièrement délégué; ce qui engendre une absence de transfert du savoir-faire en matière d'évaluation vers les autorités publiques et des coûts à long terme.

5.2 L'ÉVALUATION TRANSCOMMUNALE (SCÉNARIO 2)

Avec une évaluation transcommunale, ce n'est plus la commune, mais l'organisme d'accompagnement qui prend l'initiative de

³⁸ AFOM pour Atouts, Faiblesses, Opportunités, Menaces.

lancer une procédure de marché public, au bénéfice des communes qu'il accompagne. Cette approche permet donc de regrouper plusieurs communes dans une seule procédure de marché public et ainsi de générer des économies d'échelle au vu de l'ampleur du marché. Il appartient toutefois au Conseil communal d'autoriser la participation de la Commune à ce marché.

Le cahier des charges peut prévoir la conclusion d'un accord-cadre avec un seul ou avec plusieurs experts en évaluation. Le recours à un seul évaluateur permet une facilité et une rapidité administrative, car toutes les commandes sont passées directement auprès de l'adjudicataire. Le recours à plusieurs évaluateurs permet de maintenir un environnement concurrentiel tout au long de la durée de l'accord-cadre, ce qui peut être bénéfique pour les administrations, notamment en termes de prix, mais aussi pour les adjudicataires qui pourront, le cas échéant, ajuster leurs conditions en cours de route. Les critères de sélection qualitative et d'attribution peuvent être identiques à ceux du premier scénario.

Si ce scénario permet de répondre à la problématique de l'échelle de mise en œuvre de l'évaluation (cf. matrice AFOM reprise en annexe) rencontrée dans le premier scénario, il n'apporte pas de solution à la problématique de l'expertise externe. Les organismes d'accompagnement et les communes sont donc toujours dépendants d'un évaluateur expert à qui le travail est entièrement délégué.

5.3 L'ÉVALUATION HYBRIDE (SCÉNARIO 3)

Par évaluation hybride, il convient de comprendre une auto-évaluation menée en interne par une administration avec l'appui d'un évaluateur externe qui est responsable des choix méthodologiques et qui garantit à la fois l'application rigoureuse de ceux-ci et la cohérence de l'analyse. Cette méthode évaluative est proposée pour mener des évaluations dans des contextes marqués par

des moyens et des ressources limités (Horber-Papazian, 2015, p. 324). Cette approche octroie une légitimité externe aux analyses et favorise la création d'une culture de l'évaluation au sein des administrations (Horber-Papazian, 2015, p. 324). Dans ce scénario, nous partons du postulat que les organismes d'accompagnement, par leur vue plus globale sur la politique et leur proximité avec les communes, sont les mieux placés pour mener sur le terrain les évaluations des ODR et qu'il convient de former leurs agents aux principes de l'évaluation. Ces formations sont dispensées par un évaluateur externe engagé pour une durée relativement courte et à l'issue d'une procédure de marché public. Le marché peut être conclu au bénéfice d'un seul ou de plusieurs organismes d'accompagnement. L'objet principal du marché porte sur la formation du personnel des organismes d'accompagnement aux principes et méthodes de l'évaluation et à la proposition d'une approche évaluative des ODR. Il peut également être envisagé (cela dépendra du budget disponible) de solliciter un accompagnement dans la réalisation de quelques évaluations d'ODR. Au cours des séances de formation, l'évaluateur diffuse les principes évaluatifs aux agents de développement des organismes d'accompagnement qui sensibilisent à leur tour les communes à cette démarche et qui deviennent ainsi des experts « internes » qui s'émancipent progressivement. Les critères de sélection et d'attribution sont similaires aux deux premiers scénarios, mais ils mettent l'accent sur les activités de formation.

Le principal atout (cf. matrice AFOM en annexe) de l'évaluation hybride réside dans l'acquisition à long terme du savoir-faire en matière d'évaluation. Si l'investissement est plus important au départ, il génèrera ensuite des économies sur le long terme, en raison de l'expertise acquise par les organismes d'accompagnement en matière d'évaluation. En outre, un réseau d'évaluateurs pourrait se constituer au sein de ces organismes et permettre le partage de bonnes pratiques.

Les faiblesses de ce scénario se situent principalement au niveau de sa mise en œuvre et des missions légales des organismes d'accompagnement. En effet, son exécution nécessite l'engagement de ressources importantes dès le départ, tant en temps qu'en argent. Il implique également un éventuel recadrage des missions et des modes de financement des organismes d'accompagnement par la Région. Enfin, la formation à l'évaluation est susceptible de générer une résistance au changement.

5.4 L'ÉVALUATION DES ODR AU REGARD DES SCÉNARIOS PROPOSÉS

Ces trois scénarios s'inscrivent dans une volonté de professionnalisation des évaluations locales, mais leur mise en œuvre réclame une volonté politique. Parmi les différentes possibilités qui s'offrent aux communes et aux organismes d'accompagnement, le dernier scénario nous apparaît comme le plus intéressant à mettre en œuvre, compte tenu de l'acquisition de savoir-faire en matière d'évaluation au sein des organismes d'accompagnement. Outre le fait qu'elle favorise l'appropriation des résultats, l'approche auto-évaluative est

également plus en phase avec l'esprit participatif et la dimension d'évaluation permanente imposés par le décret. De plus, cette méthode a été spécifiquement développée pour des contextes marqués par des faiblesses en matière de ressources humaines et financières.

Il n'est pas requis que l'évaluateur soit en permanence sur le terrain, car le travail évaluatif est réalisé par les agents de développement en collaboration avec la commune concernée. L'évaluateur limite son rôle à la formation des agents et à un accompagnement du processus évaluatif en proposant des méthodes et en validant les résultats.

Cette approche permet également aux organismes d'accompagnement de développer leurs propres compétences en évaluation tout en favorisant le partage des bonnes pratiques. Avec cette extension de leur portefeuille de services, ceux-ci pourraient devenir le point de référence pour les communes en matière d'évaluation, quelle que soit la politique communale à évaluer.

Si les trois scénarios permettent de professionnaliser les évaluations en posant un jugement de valeur sur la politique publique, la décision de recourir à l'un ou l'autre reste un choix d'opportunité qui combine le contexte, les ressources et le degré de volonté politique.

6

CONCLUSION

Si l'évaluation des politiques publiques n'est pas encore professionnalisée au niveau communal, l'article montre qu'il est tout à fait possible d'appliquer et d'adapter cette pratique à l'échelon local. Par rapport à la politique de développement rural, les évaluations hybrides constituent une porte d'entrée intéressante pour faire face aux contraintes structurelles des communes, notamment le manque de ressources, tout en permettant la diffusion progressive de la pratique évaluative. Elles requièrent toutefois le soutien tant de la Wallonie, dont il est attendu un cadrage, que de celui des organismes d'accompagnement qui sont appelés à servir de point d'appui aux communes en matière d'évaluation.

Si l'inscription, dans les décrets, d'articles relatifs à l'évaluation est une bonne chose, l'expérience tirée des Opérations de développement rural montre que le couple législation - évaluation doit être perfectionné (Brunschwig Graf, 2015, p. 96) afin de lui permettre de générer une plus-value réelle à la qualité législative (Mader, 2015, p. 77). C'est pourquoi il convient de donner corps à l'évaluation en lui assignant des objectifs, mais aussi des finalités tant en termes d'utilisation de ses conclusions et recommandations que de sa capacité à réformer les politiques publiques. Faute de quoi, l'évaluation pourra être considérée comme une contrainte coûteuse et superflue aux yeux des décideurs et des agents de la Wallonie.

Tableau 1 : Matrice AFOM de l'évaluation communale (scénario 1)

	Forces	Faiblesses
Interne	<ul style="list-style-type: none"> • Professionnalisation de l'évaluation par le recours à un évaluateur expert et plus à des bureaux d'étude spécialisés en urbanisme et aménagement du territoire. 	<ul style="list-style-type: none"> • Absence de développement des compétences évaluatives au sein des communes. • L'évaluation est menée à l'échelle d'une seule commune.
Externe	Opportunités	Menaces
	<ul style="list-style-type: none"> • Proposer à la région une évaluation réalisée par un expert et qui repose sur une méthodologie propre. 	<ul style="list-style-type: none"> • Non-intérêt des bureaux d'évaluation et absence de remise d'offres. • Dépendance à un évaluateur externe.

Tableau 2 : Matrice AFOM de l'évaluation transcommunale (scénario 2)

	Forces	Faiblesses
Interne	<ul style="list-style-type: none"> • Professionnalisation de l'évaluation par le recours à un évaluateur expert et plus à des bureaux d'étude spécialisés en urbanisme et aménagement du territoire. • Réalisation d'économies d'échelle pour les communes au vu de l'ampleur plus importante du marché. 	<ul style="list-style-type: none"> • Absence de développement des compétences évaluatives propres aux communes et aux organismes d'accompagnement.
Externe	Opportunités	Menaces
	<ul style="list-style-type: none"> • Meilleure disponibilité potentielle des évaluateurs, car le besoin à satisfaire est plus important. • Plus grand intérêt de l'administration régionale pour le contenu des évaluations, car généralisable à une plus grande échelle et basée sur une méthodologie de travail similaire. 	<ul style="list-style-type: none"> • Dépendance à un évaluateur expert.

Tableau 3 : Matrice AFOM de l'évaluation hybride (scénario 3)

	Forces	Faiblesses
Interne	<ul style="list-style-type: none"> • Perspective à long terme et émancipation progressive par rapport à un évaluateur expert. • Renforcement du rôle et de l'expertise des organismes d'accompagnement. 	<ul style="list-style-type: none"> • Investissement (temps et argent) important pour les organismes d'accompagnement. • Temporalité (durée de la formation des agents de développement, de la mise en place de la méthodologie d'évaluation, etc.). • Résistance au changement au sein des organismes d'accompagnement.
Externe	Opportunités	Menaces
	<ul style="list-style-type: none"> • Possibilité de développer l'évaluation permanente des PCDR. • Intérêt de la Région pour les rapports d'évaluation standardisés. • Possibilité de collaboration entre les différents organismes d'accompagnement. • L'évaluateur est un expert, mais est aussi et surtout un formateur. • Création progressive d'un réseau d'évaluateurs au sein des organismes d'accompagnement et diffusion des bonnes pratiques. 	<ul style="list-style-type: none"> • Volonté politique de faire évoluer les rôles et missions des organismes d'accompagnement.

BIBLIOGRAPHIE

André, P. (2012) « Participation citoyenne », in : Côté, L. et Savard, J.-F. (Eds.) *Le dictionnaire encyclopédique de l'administration publique* [en ligne], www.dictionnaire.enap.ca.

Arnstein, S. (1969) « A ladder for citizen participation », *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), pp. 216-224.

Aubin, D. (2011) « L'évaluation des politiques de durabilité : un design basé sur les apprentissages et les cadres narratifs », *Reflets et perspectives de la vie économique*, 2011/1-2 (Tome L), pp. 65-81.

Aubin, D., Halpern, C., Leloup, F., Nahrath, S. et Schiffino, N. (2012) « La complexité de l'action publique en Belgique », in : Aubin, D., Leloup, F. et Schiffino, N. (Eds.) *La reconfiguration de l'action publique en Belgique*, Academia-L'Harmattan, pp. 147-168.

Baron, G. (2015) « Évaluation pluraliste, évaluation participative... Qu'est-ce que la participation en évaluation? » *Les cahiers de la SFE*, n 9, décembre 2015, 84 p.

Brunschwig Graf, P. (2015) « Évaluer les politiques publiques : un devoir démocratique », in : Horber Papazian, K. (Eds.) *Regards croisés sur l'évaluation*, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne, pp. 85-104.

Cour des Comptes (2018) *Capacité des Services publics fédéraux à évaluer les politiques publiques*, Rapport à la Chambre des Représentants, Bruxelles : Cour des comptes.

Delaite, G. et De Schutter, T. (2018) *Le développement rural*, Fiches focus, Union des villes et des Communes de Wallonie, Namur, <https://www.uvcw.be/focus/ruralite/art-2320>.

Fallon, C. et Dethier, J.-L. (2016) « La démarche d'évaluation », in : Albarello, L., Aubin D., Fallon, C. et Van Haepere, B. (Eds.) *Penser l'évaluation des politiques publiques*, De Boeck Supérieur, Louvain-La-Neuve.

Fondation rurale de Wallonie (2006) « Le logement tremplin », *Les cahiers de la Fondation rurale de Wallonie*, pp. 1-6.

Fyalkowski, P. et Aubin, D. (2013) « L'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques en Wallonie : une réponse propre à des influences externes », *Reflets et perspectives de la vie économique*, LII(1), pp. 43-67.

Godart, M.-F. et Deconink, M. (2003) « Développement territorial en milieu rural : quelques exemples en Région wallonne », *Revue d'économie régionale et urbaine*, 2003/5, pp. 909-924.

Horber-Papazian, K. (2015) « Conclusions générales : Les défis de l'évaluation en Suisse », in : Horber-Papazian, K. (Ed.) *Regards croisés sur l'évaluation en Suisse*, Presses Polytechniques et universitaires romandes, Lausanne, pp. 319-328.

Jenkins-Smith, H.C et Sabatier, P.A (1994) « Evaluating the Advocacy Coalition Framework », *Journal of Public Policy*, Vol. 14, n 2 (Apr. – Jun 1994), Cambridge University Press, pp. 175-203.

Knoepfel, P. (2015) « L'évaluation des politiques publiques fédérales et les cantons : des tensions préprogrammées? », in : Horber Papazian, K. (Ed.) *Regards croisés sur l'évaluation*, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne, pp. 215-237.

Mader, L. (2015) « Le rôle des clauses d'évaluation dans le processus législatif fédéral », in : Horber Papazian, K. (Ed.) *Regards croisés sur l'évaluation*, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne, pp. 67-78.

Mottet, M. (2004) *La Wallonie et sa Fondation rurale : 25 ans de développement rural (1979-2004)*, Fondation rurale de Wallonie, Namur.

Mougenot, C. (1999) « La société nationale de la petite propriété terrienne, une institution entre ville et campagne. », *Cahiers de l'Urbanisme*, 25-26, pp. 145-148

Partoune, C. (2009) « Typologie de la participation », in : Tableau de bord « Participation et espaces publics - Pour un développement et une gestion concertée des espaces publics », Recherche Topozym pour la Politique scientifique fédérale, partenariat Ulg (UGES), KUL (USEG), Institut d'Eco-Pédagogie (IEP), Vorming plus Antwerpen, article 36, mis en ligne le 31 janvier 2009, http://www.topozym.be/spip/article.php3?id_article=36.

Piroux, M. (1982) « La rénovation rurale en Wallonie : développement global, redéploiement wallon », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1982/23 n 968, pp. 1-29.

Schmitz, S. et Christians, C. (1998) « Vingt ans de rénovation rurale en Belgique wallonne », *Cadernos de Geografica*, n°17, Coimbra : F.L.U.C., pp. 163-168.

ÉVALUATION D'UNE POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT LOCAL EN WALLONIE : LE DISPOSITIF DES AGENCES DE DÉVELOPPEMENT LOCAL

Vincent Calay¹
Muriel Fonder²
Mathieu Mosty³
Isabelle Reginster⁴
Christine Ruyters⁵

¹ Chargé de recherche, IWEPs, v.calay@iweps.be.

² Chargée de recherche, IWEPs, m.fonder@iweps.be.

³ Chargé de recherche, IWEPs, m.mosty@iweps.be.

⁴ Chargée de recherche, IWEPs, i.reginster@iweps.be.

⁵ Chargée de recherche, IWEPs, c.ruyters@iweps.be.

RÉSUMÉ

Cet article présente le cas concret de l'évaluation d'une politique locale, les Agences de développement local, en abrégé ADL. Les ADL sont actives en Wallonie sur certaines entités communales et ont comme objectif générique de faciliter le développement local. Les enjeux soulevés par cette évaluation sont détaillés, qu'ils soient verticaux en questionnant les relations entre les niveaux régional et local, horizontaux en interrogeant les relations au sein du niveau local, ou transversaux. L'exercice évaluatif comprend plusieurs approches méthodologiques qui tentent chacune, mais également de manière complémentaire, de relever une partie de ces enjeux. Un diagnostic spatial, une enquête auprès des partenaires des ADL et une enquête Delphi auprès des agences elles-mêmes, incluant un volet prospectif, contribuent aux développements des analyses, des résultats et des recommandations. Enfin, une dernière étape a été réalisée deux ans après la remise du rapport aux parties prenantes : une consultation de chacune de celles-ci, sur le suivi de l'apport de l'évaluation et l'identification de ses usages dans l'action publique, est venue compléter l'ensemble de la démarche évaluative. Cette étape paraît essentielle pour stimuler l'appropriation et l'usage politico-administratif des résultats de l'évaluation.

Mots clés : évaluation, développement local, gouvernance.

ABSTRACT

Evaluation of A Local Development Policy in Wallonia: the "Agences de développement local" System

This article presents the concrete case of the evaluation of a local policy, the "Agences de développement local", abbreviated to ADLs, which are active in Wallonia in certain municipal areas and have the generic objective of facilitating local development. The issues raised by the specificities of this evaluation are detailed, whether they are vertical by questioning the relations between the regional and local levels, horizontal by questioning the relations within the local level, or transversal. The evaluation exercise includes several methodological approaches, each of which attempts to address some of these issues in a complementary manner. A spatial analysis, a survey of ADL's partners and a Delphi survey of the ADLs themselves, including a forward-looking section, contribute to the development of analyses, results and recommendations. A final stage was carried out two years after the submission of the report to the stakeholders: a consultation with each of them on the follow-up to the evaluation's contribution and the identification of its uses in public action completed the evaluation process. This stage seems essential to stimulate the appropriation and political-administrative use of the evaluation results.

Keywords: evaluation, local development, governance.

1 INTRODUCTION

Les Agences de développement local (ADL) résultent d'une expérience pilote mise sur pied en Wallonie à la fin des années nonante pour stimuler le développement territorial dans les zones semi-rurales ou rurales. En 2004, ce dispositif a été institué au sein d'un décret régional, qui fixe les missions des ADL, le financement des pouvoirs régional et locaux, ainsi que les règles de fonctionnement. Actuellement, un quart des communes wallonnes éligibles disposent d'une ADL sur leur territoire.

En janvier 2020, le Gouvernement wallon a commandité, auprès de l'Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique (IWEPS), une évaluation sur la contribution des ADL au développement local dans un contexte de gel de l'extension du dispositif (continuité à court terme des activités des ADL existantes et moratoire sur la création de nouvelles agences). Le rapport de cette évaluation, sur lequel s'appuie cet article, peut être consulté dans son intégralité sur le site de l'IWEPS (Brunet *et al.*, 2020)⁶.

Cet article, écrit par les responsables de l'évaluation au sein de l'IWEPS, poursuit

trois objectifs : (1) présenter une des rares évaluations, en particulier multi-approches, de politiques locales réalisées ces dernières années en Wallonie, (2) mettre en exergue les enjeux spécifiques à l'évaluation de politiques locales, et (3) montrer l'apport de cette évaluation pour l'action publique.

L'article est structuré de la façon suivante. Après une section de présentation du dispositif ADL et de ses évolutions (cf. section 2), la troisième section synthétise les différents enjeux de la demande évaluative à propos de cette politique territorialisée. Les choix méthodologiques découlant de ces enjeux sont ensuite explicités dans la quatrième section. La cinquième section articule les résultats de l'évaluation du dispositif et présente les enjeux et pistes d'évolution pour son avenir. Une section spécifique est consacrée à l'apport de cette évaluation pour la politique de développement local (cf. section 5). Enfin, une synthèse des recommandations est suivie d'une conclusion autour de l'ensemble de cette démarche évaluative.

⁶ Voir : <https://www.iweps.be/publication/evaluation-du-dispositif-agence-de-developpement-local-adl/>

Cette section débute par une description des principales caractéristiques des ADL. Elle se poursuit par une présentation des évolutions marquantes du dispositif.

2.1. PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DES ADL

Les ADL sont des agences actives en Wallonie sur certaines entités communales de moins de 40 000 habitants. Pour la plupart, le territoire d'action correspond à une seule commune, mais certaines se sont associées pour fonctionner en pluri-communalité. Les ADL ont pour objectif de faciliter le développement local, c'est-à-dire d'assurer « *la promotion du développement durable à l'échelon local, qui consiste en l'amélioration de la qualité de vie sur le plan économique et la création d'emplois* » (Art. 2, 1° du Décret du 25 mars 2004 relatif à l'agrément et à l'octroi de subventions aux ADL).

Les ADL doivent être agréées pour exercer leurs activités. L'agrément ouvre la possibilité d'une subvention régionale pour couvrir partiellement leurs frais de fonctionnement et la rémunération de leurs agents⁷. La commune doit s'engager à contribuer financièrement à hauteur de 30% minimum du montant de la subvention régionale.

La période initiale d'agrément dure trois ans. À son expiration, « *l'agrément peut être renouvelé par périodes de six ans renouvelables* » (Art. 7 du Décret). L'octroi, le renouvellement, le retrait et la suspension de l'agrément sont décidés par les ministres de l'Emploi, de l'Économie et des Pouvoirs locaux sur la base d'avis motivés rédigés par la Commission d'agrément et d'accompagnement des ADL⁸. Cette Commission a pour seconde mission de « *donner des avis, soit d'initiative, soit à la demande du Gouvernement, sur toute question relative aux ADL* » (Art. 6, 2° du Décret). Pour rédiger ses avis, la Commission s'appuie sur un travail réalisé en amont par la cellule ADL du SPW.

Encadré 1 : Les missions des ADL

Selon l'article 3 du Décret du 25 mars 2004 relatif à l'agrément et à l'octroi de subventions aux agences de développement local, les ADL remplissent les missions suivantes :

- 1° réunir l'ensemble des acteurs locaux dans un partenariat de développement local;
- 2° initier et animer ce partenariat qui associe les pouvoirs publics, les secteurs privé et associatif sur le territoire de la commune ou des communes associées;
- 3° identifier la nature des besoins et des potentialités locaux en tenant compte des aspects économiques et de la création d'emplois;
- 4° déterminer, dans le plan d'action, les objectifs prioritaires et mettre en œuvre ceux-ci;
- 5° susciter et coordonner les actions partenariales définies dans le plan d'action;
- 6° utiliser prioritairement les ressources et le savoir-faire en vue de développer les capacités d'entreprises du territoire communal et de maintenir ou développer l'emploi durable;
- 7° participer au réseau des ADL afin de contribuer aux échanges de connaissances et de bonnes pratiques acquises et appliquer celles-ci sur le territoire communal;
- 8° articuler le développement local avec les autres outils et organes de développement territorial de niveaux communal, intercommunal, provincial, régional, fédéral et européen.

⁷ Les ADL sont composées en principe de deux agents.

⁸ Cette Commission est composée d'un représentant de chacun des vice-présidents du Gouvernement (sauf si ceux-ci sont déjà représentés en raison de leur compétence), d'un représentant du ministre de l'Économie, d'un représentant du ministre de l'Emploi, d'un représentant du ministre des Pouvoirs locaux, de quatre représentants du Conseil économique et social de la Wallonie, d'un représentant de l'Union des Villes et Communes de Wallonie, d'un représentant du Département de l'Emploi et de la Formation professionnelle de la Direction générale opérationnelle Économie, Emploi et Recherche du SPW, d'un représentant du Département du Développement économique de la Direction générale opérationnelle Économie, Emploi et Recherche du SPW, d'un représentant du Département des Pouvoirs locaux de la Direction générale opérationnelle Pouvoirs locaux, Action sociale et Santé du SPW (Art. 6 du Décret).

Pour faciliter le développement local, chaque ADL met en œuvre un plan d'action pluriannuel. Ce plan résulte de la concertation entre les acteurs locaux et les habitants et est réalisé à partir du diagnostic global du territoire⁹.

Les ADL ne disposant pas de budget à allouer aux projets locaux qu'elles promeuvent, leur apport principal réside dans leur capacité potentielle à créer et à animer un réseau de partenaires locaux issus des secteurs public, privé et associatif afin de faire émerger des projets créateurs d'activités économiques et d'emplois.

2.2. ÉVOLUTIONS MARQUANTES DU DISPOSITIF DES ADL

Une ligne du temps renseigne les principales évolutions du dispositif des ADL depuis 1997 (cf. figure 1).

En 1997, une expérience-pilote a été mise sur pied pour stimuler le développement territorial. Elle s'est matérialisée par la création d'ADL dans les zones semi-rurales ou rurales¹⁰. Cette expérience-pilote a rassemblé 59 ADL représentant 76 communes. Elle a été évaluée en 2001 et 2002 par des chercheurs de l'Université libre de Bruxelles (Decoster *et al.*, 2001 et 2002, cité par Brunet *et al.*, 2022).

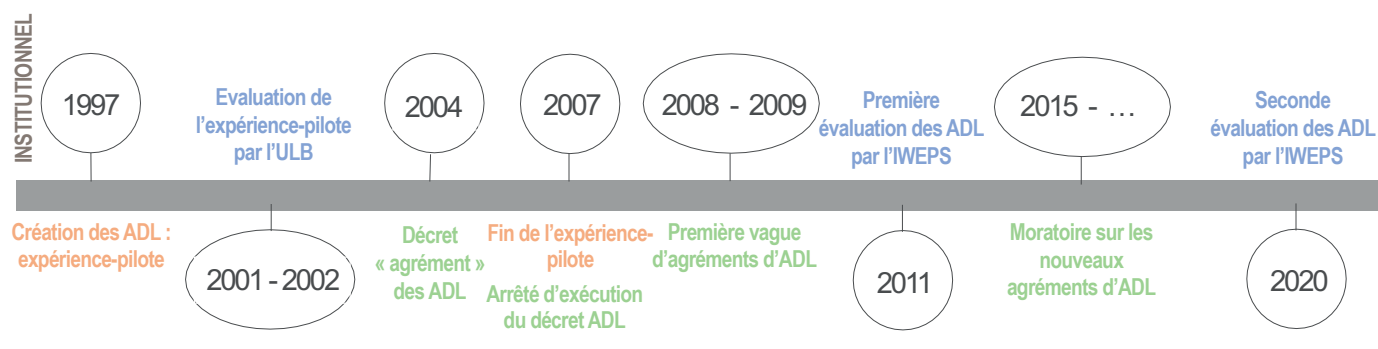
En mars 2004, l'agrément et l'octroi de subventions aux ADL a fait l'objet d'un décret.

Son arrêté d'exécution est entré en vigueur le 1er avril 2007, à la fin de la période de l'expérience-pilote. La première vague d'agrément accordés dans la foulée de l'entrée en vigueur de l'arrêté d'exécution a eu lieu en 2008 et en 2009. Sur les 76 communes de l'expérience-pilote, 62 ont décidé d'entrer dans le dispositif ADL¹¹.

Les ADL instituées pendant l'expérience-pilote pouvaient uniquement opter pour le statut juridique de Régie communale ordinaire (RCO). Dans ce cas, l'ADL reste un service communal et ne dispose pas d'une personnalité juridique distincte de celle de la commune. Depuis le décret de 2004, les nouvelles ADL peuvent choisir entre le statut de Régie communale autonome ou d'ASBL, et ce, en vertu d'une volonté de découpler les ADL des services communaux afin de leur laisser une plus grande marge d'autonomie.

En 2011, dans le cadre de sa mission d'animation du réseau des ADL, l'Union des Villes et Communes de Wallonie (UVCW) a sollicité la collaboration de l'IWEPS pour construire une méthodologie d'évaluation des ADL centrée sur la construction d'une grille d'indicateurs que les ADL pourraient utiliser pour l'évaluation interne de leurs actions. Cette demande a été relayée par le SPW qui souhaitait, au-delà, une méthodologie d'évaluation de l'ensemble du dispositif selon le critère d'efficacité. Après avoir mis en évidence la difficulté d'évaluer le dispositif selon ce critère, l'IWEPS a décidé,

Figure 1 : Ligne du temps des évolutions du dispositif des ADL



⁹ Ce diagnostic global du territoire est produit à partir d'une étude AFOM (Atouts, Faiblesses, Opportunités, Menaces).

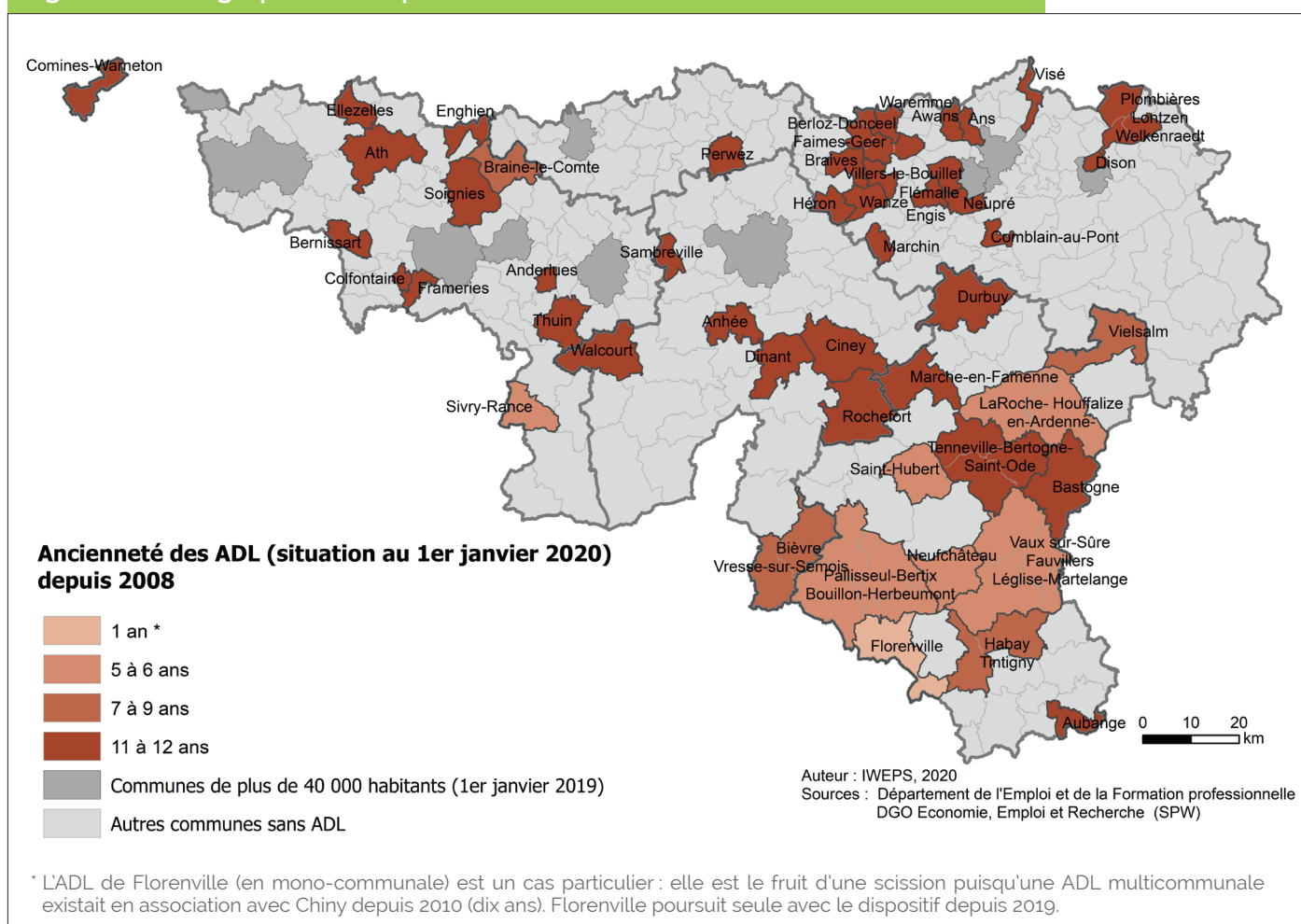
¹⁰ Cette expérience-pilote s'est également traduite par la création de Gestions Centre-Ville (GCV) dans le cœur des zones urbaines. Si l'objectif des ADL était clairement le développement économique et la création d'emplois, celui des Gestions Centre-Ville était plus large incluant des dimensions comme le logement, la propreté, la mobilité et l'attractivité du centre-ville au sens large.

¹¹ Selon des informations collectées à l'époque par la Cellule ADL du SPW sur la sortie de quelques communes du dispositif ADL, l'arrêt s'expliquerait par le caractère trop contraignant du dispositif.

d'une part, de réaliser une évaluation exploratoire auprès de quelques ADL pilotes et, d'autre part, de rechercher une méthodologie d'évaluation adaptée à la spécificité de ce dispositif, tout en rencontrant les objectifs du Décret. Les principaux enseignements de cette évaluation sont rassemblés dans un rapport publié sur le site de l'IWEPS (Lefèvre *et al.*, 2011).

Depuis 2015, il n'est plus possible d'obtenir un nouvel agrément à la suite d'un moratoire introduit chaque année dans le décret budgétaire de la Région wallonne. Aucune nouvelle ADL n'a donc été créée depuis lors¹². En 2020, 49 ADL couvrent 65 communes wallonnes (sur les 251 communes wallonnes de moins de 40 000 habitants éligibles au dispositif, cf. figure 2).

Figure 2 : Cartographie du dispositif ADL



À noter que les autres catégories d'ancienneté (deux, trois, quatre ou dix ans) n'existent pas.

Les communes en gris foncé, de plus de 40 000 habitants, ne sont pas éligibles pour le dispositif ADL.

L'évaluation du dispositif ADL développée dans cet article a été demandée à l'IWEPS en janvier 2020. Le commanditaire est cette fois le Gouvernement wallon.

¹² Par ailleurs, à titre exceptionnel, les ADL dont l'agrément prenait fin au 31 décembre 2019 ont vu leur agrément prolongé automatiquement d'un an afin de permettre l'évaluation du dispositif ADL en 2020.

Cette évaluation comporte des spécificités tant au niveau de l'objet de son évaluation, le dispositif ADL, qu'au niveau du processus évaluatif en lui-même. Le dispositif ADL est en même temps une politique *territorialisée*, c'est-à-dire une politique descendante qui mobilise le territoire comme lieu de mise en œuvre, et une politique *territoriale*, c'est-à-dire construite de manière ascendante depuis le territoire. Cette distinction entre *territorialisé* et *territorial* peut également s'appliquer à l'évaluation elle-même (Berthet, 2008, p. 135). Dans le cas présent, l'évaluation est territorialisée, car elle est commanditée uniquement par le niveau régional (décision descendante).

Cette section détaille les enjeux soulevés par ces spécificités, qu'ils soient verticaux en questionnant les relations entre les niveaux régional et local (cf. section 3.1), horizontaux en interrogeant les relations au sein du niveau local (cf. section 3.2) ou transversaux (cf. section 3.3).

3.1. LES ENJEUX « VERTICAUX » D'UNE ÉVALUATION D'UNE POLITIQUE LOCALE

La présente évaluation du dispositif ADL est un processus évaluatif territorialisé dans le sens où il a été commandité par le pouvoir régional et non par les autorités locales. La Région a une légitimité en tant que commanditaire, car elle est la première source de financement, mais rappelons que les communes octroient également un budget aux ADL. Ce caractère territorialisé engendre le risque que l'évaluation soit perçue par les acteurs locaux comme une « forme déguisée de contrôle » (Berthet 2008, p. 135). Le fait que l'évaluation prenne place pendant une période où le renouvellement d'agréments est limité à une seule année (au lieu de six) dans l'attente des résultats de l'éva-

luation est de nature à nourrir cette crainte. Par ailleurs, la finalité poursuivie par le Gouvernement wallon via cette évaluation est de valoriser et d'optimiser le dispositif, mais la voie ou une des voies à suivre est déjà précisée avant même que les travaux évaluatifs n'aient débuté. Il s'agit d'« impulser une dynamique socio-économique reposant notamment sur les axes stratégiques porteurs et cohérents par rapport aux priorités du Gouvernement wallon »¹³. Pour le niveau régional, la problématique essentielle semble être celle de la création par l'ADL d'une vision stratégique et de sa cohérence par rapport aux priorités du gouvernement régional. Les priorités des autorités locales ne sont pas évoquées. Un des enjeux majeurs pour l'évaluation est ainsi sa légitimité au niveau des acteurs locaux, ceux-ci ne doivent pas seulement être considérés comme objet de la démarche évaluative, mais également comme acteurs de celle-ci (Acar et Guiguet, 2020, p. 5).

Un autre enjeu de cette évaluation vient de l'ambiguïté persistante à la fois sur le rôle de l'ADL et sur l'objectif de développement local. Braverman (2023) insiste sur le besoin de conceptualiser ce qu'est l'intervention évaluée, et ce, tant au moment de sa conception que de sa mise en œuvre, afin de tirer des enseignements fiables de l'évaluation. Ainsi, dès l'évaluation de l'expérience pilote, des divergences sont apparues entre le rôle assigné aux ADL de fertiliser le micro-territoire grâce à un partenariat local et une tendance de certaines ADL à vouloir mettre en œuvre ce développement local. Si le décret confirme aux ADL ce rôle de fertilisation via des missions de diagnostic des besoins et potentialités du territoire, de développement et d'animation de partenariats ainsi que de rationalisation et de capitalisation des expertises et bonnes pratiques, il intègre également des activités d'opérationnalisation (cf. § 4 et 5 de l'encadré 1 sur les missions de l'ADL) qui peuvent

¹³ Extrait du courrier du 17 décembre 2020 envoyé par les trois ministres de tutelle aux ADL.

ouvrir la voie à un rôle de porteurs des actions. Quant à l'objectif de développement local, celui-ci a été défini dans le décret en s'appuyant sur la notion de développement durable, mais en semblant limiter ce dernier aux seules dimensions économiques et de création d'emplois (cf. *supra*). Ces zones de flou peuvent induire des interprétations différentes entre les niveaux régional et locaux. De plus, il est inévitable que l'application d'un dispositif diffère sur de nombreux points face à des besoins spécifiques perçus localement. Il est ainsi essentiel de prendre en compte cette hétérogénéité dans le design de recherche de l'évaluation et de comprendre comment les acteurs locaux, sur l'ensemble du territoire, se sont saisis du dispositif, pour pouvoir tirer des conclusions adéquates et préciser la portée des résultats et leur possible généralisation à d'autres contextes.

3.2. LES ENJEUX « HORIZONTAUX » D'UNE ÉVALUATION D'UNE POLITIQUE LOCALE

Le deuxième « regroupement » d'enjeux de l'évaluation de cette politique territorialisée concerne les enjeux « horizontaux » interrogeant les relations au sein du niveau local. Il rassemble les problématiques ou défis d'identification des effets d'une politique régionale ancrée sur des territoires locaux différents (65 communes), caractérisés chacun par des dynamiques complexes autour du développement local et par des relations entre ces territoires.

Une difficulté majeure de l'analyse des impacts ou des effets d'un dispositif comme celui des ADL est liée à l'enchevêtrement, sur un même territoire, de plusieurs politiques, dispositifs ou programmes avec des objectifs larges, se recouvrant, en tout cas partiellement, et avec des financements de sources diverses. Au niveau local, le dispositif ADL est bien associé de manière délibérée ou non, concertée ou non, avec d'autres dispositifs. Baslé (1999) conseille la constitution d'une équipe multidisciplinaire pour l'évaluation de ce type de politique en rai-

son de la complexité, de la multiplicité des partenariats, qui répondent souvent à des logiques d'intervention différentes, avec des compétences et des financements croisés.

Ces éléments sont d'autant plus importants qu'une des missions des ADL est de jouer un rôle de facilitateur dans les partenariats (cf. encadré 1). Chauffaut (2009), qui s'intéresse en particulier à l'évaluation des politiques publiques impliquant des partenariats, propose une construction de l'analyse évaluative avec plusieurs méthodes, dont certaines sont basées sur les convergences et les divergences rencontrées dans ces partenariats. Chauffaut (2009) explique que les écarts issus des différentes méthodes permettent de mettre à jour des malentendus – parfois sur des termes identiques, différemment compris –, une méconnaissance des tâches respectives de chacun, ou des postures divergentes sur un même sujet.

Il importe de prendre en compte les multiples complexités liées aux enjeux « horizontaux », car elles amènent de l'incertitude dans le cadre de l'évaluation. Sur chacun des territoires locaux, le développement local est lié à des forces et faiblesses, opportunités et menaces, spécifiques et complexes en évolution. Ces éléments peuvent générer différentes formes de relations au sein des territoires et entre eux, notamment des externalités (positives ou négatives), des économies d'agglomération ou de la concurrence locale (Carré et Levratto, 2012). Selon Baslé (2018), l'analyse des systèmes territoriaux dynamiques complexes oblige à prendre en compte l'incertitude associée à cette complexité. Baslé (2018) encourage dès lors à multiplier les points de vue pour fabriquer un corpus pluraliste, ouvert à la capitalisation et au débat.

3.3. QUELQUES ENJEUX TRANSVERSAUX

La participation et le débat apparaissent comme essentiels pour considérer au mieux les enjeux « verticaux » et « horizontaux » de l'évaluation territorialisée. Ils permettent

d'intégrer plusieurs points de vue lors de la démarche évaluative, mais également d'aborder la question de la confiance dans les résultats. Ce regard porté sur la confiance est souligné comme un point fort par Baslé (2018), qui recommande dans les évaluations de politiques publiques territorialisées d'analyser l'acceptabilité des résultats. Cette étape, de même que l'analyse de l'apport de l'évaluation (cf. section 6), fait cependant souvent défaut dans les travaux menés en évaluation.

Au-delà de l'évaluation sur la politique des ADL, un élément de la demande évaluative porte aussi sur un regard prospectif à propos de cette politique. Cette démarche permet d'ouvrir à des orientations possibles du dispositif pour l'avenir, en s'appuyant sur des éléments issus de l'évaluation et en insérant la réflexion dans une dynamique de long terme (Fobé et Brans, 2011).

4 CHOIX MÉTHODOLOGIQUES

Les choix méthodologiques découlent de la question évaluative relative à la contribution des ADL au développement local durable et des enjeux de la démarche évaluative d'une politique territorialisée, développés dans la section précédente.

La méthodologie de l'évaluation est construite sur une triple approche : un diagnostic spatial, une enquête auprès des partenaires des ADL et une enquête Delphi en ligne auprès des ADL.

Le diagnostic spatial présente cartographiquement les superpositions de dispositifs au niveau local, ayant des objectifs proches ou croisés, ainsi que l'emboîtement complexe des territoires d'action, locaux ou supra locaux, des politiques orientées sur le développement local et durable. Il propose également un diagnostic du contexte local hétérogène dans lequel la politique est ancrée.

L'enquête auprès des partenaires des ADL (acteurs publics des niveaux communal, intercommunal, provincial et régional, acteurs privés et acteurs associatifs, relevant de thématiques telles que l'emploi, la formation et le tourisme), identifiés par les ADL elles-mêmes (soit un peu plus de 2 000 contacts dont 600 ont répondu), porte sur la caractérisation des partenariats créés et interroge les forces et faiblesses du dispositif ainsi que des pistes d'amélioration. Cette enquête, par questionnaire en ligne, permet la prise en compte des différentes formes de partenariats développés et des complexités des « terrains de jeu de coordination ».

L'enquête Delphi¹⁴ en ligne auprès des ADL interroge en trois tours les agents ADL (taux de participation de 85 %) en tant qu'experts de la mise en œuvre de la politique. Lors du premier tour (deuxième quinzaine de mai 2020), ils ont été questionnés sur les forces et faiblesses des ADL, les freins et contraintes dans l'atteinte des objectifs ainsi

que sur les pistes d'amélioration du dispositif. Le deuxième tour (fin juin début juillet 2020) a permis aux experts d'appuyer ou de compléter les réponses des autres et a abouti à la formulation par les chercheurs d'une synthèse finale qui identifie les points de convergence et de divergence dans les avis des experts. Le troisième tour (fin septembre 2020), sous la forme d'une présentation en visioconférence, a permis aux experts consultés d'apporter leurs derniers éclaircissements sur cette synthèse et à l'équipe de recherche d'avoir un premier retour sur l'acceptabilité des résultats de l'évaluation. Cette démarche répond ainsi à plusieurs enjeux importants soulevés par l'évaluation d'une politique territorialisée, principalement, la possibilité de s'exprimer par rapport à la « peur du contrôle » (enjeu vertical) et l'importance de la participation et du débat (enjeux vertical et horizontal). En outre, l'enquête en ligne a permis d'interroger les ADL sur une série d'éléments de nature prospective, portant sur les futures évolutions envisagées.

Par ailleurs, cette évaluation a été encadrée par une instance d'accompagnement. Celle-ci était composée d'un représentant du ministre de l'Emploi, du ministre de l'Économie, du ministre des Pouvoirs locaux, du SPW Économie Emploi Recherche, de la SOWALFIN¹⁵, de l'Union des Villes et des Communes de Wallonie, du Forem, de l'inspection des finances et de l'IWEPS (en tant qu'évaluateur).

Ces différents éléments permettent de rencontrer l'enjeu de la prise en compte de la complexité par la multiplication des points de vue. Il est important de signaler également, dans le cadre de cet enjeu, que c'est une équipe multidisciplinaire qui a été mise en place pour construire et mettre en œuvre l'évaluation. Cette équipe est constituée de chercheurs spécialisés en sciences politiques, évaluation de politiques publiques, prospective, économie, sociologie, gestion, géographie et développement durable.

¹⁴ Le Delphi est une méthode de consultation d'experts, en plusieurs tours, sur un sujet précis. Lors des différentes phases d'enquête, une synthèse des réponses du tour précédent est fournie. Ceci encourage les experts à reconsidérer et, éventuellement, à adapter leur point de vue. L'objectif est d'identifier les consensus et d'éclairer les divergences pour aider à la décision sur le sujet analysé.

¹⁵ En 2022, Wallonie Entreprendre a été créée et a intégré les outils économiques et financiers wallons, dont la SOWALFIN.

Par ailleurs, l'évaluation a été réalisée durant l'année 2020, dans un contexte très particulier lié à la crise sanitaire de la Covid-19, avec ses différentes vagues et confinements. Ces derniers ont bien sûr eu un impact non négligeable sur la construction de la méthodologie, notamment en termes de consultation des acteurs. Initialement, l'équipe de recherche avait envisagé l'orga-

nisation de deux ateliers regroupant chacun une trentaine de participants issus des ADL. Ces ateliers étant prévus fin avril 2020, ils n'ont pu être organisés en raison du premier confinement des populations visant à endiguer la pandémie de la Covid-19. Pour cette raison, ces ateliers ont été convertis en un dispositif en ligne combinant une enquête Delphi à des débats en visioconférence.

5 RÉSULTATS

Cette section articule les résultats de l'évaluation du dispositif et présente les enjeux et pistes d'évolution pour l'avenir des ADL.

5.1. DÉFINITION DU DÉVELOPPEMENT LOCAL DURABLE

D'après l'analyse du décret présenté dans la deuxième section, l'inscription du dispositif ADL dans le paysage des politiques publiques de Wallonie vise, par le déploiement de ses missions (du diagnostic au plan stratégique, en passant par l'initiation de projets), à contribuer au développement local dans une perspective de développement durable.

Cependant, l'enquête participative nous a appris que, d'une part, il n'y a manifestement pas d'interprétation partagée de la définition de ce que devrait recouvrir le concept de développement local durable et que, d'autre part, l'interprétation qui en est faite dans l'application du décret ADL restreint le développement local durable des ADL aux dimensions économique et de création d'emploi.

5.2. RÔLES, MISSIONS ET ACTIONS DES ADL

L'évaluation a permis de clarifier le rôle central joué par les ADL dans le développement d'une « intelligence territoriale » et le déploiement de « capacités porteuses » pour les territoires.

Le rôle de gestion des connaissances territoriales par les ADL apparaît comme fondamental : par les réseaux qu'elles tissent entre acteurs du développement local, par les connaissances qu'elles constituent, par les expertises qu'elles rassemblent, par les projets qu'elles mettent en place, les ADL sont des expertes du territoire.

Leurs capacités à fédérer des partenaires autour d'une vision commune démontrent une expertise qui implique de bien connaître et de promouvoir chacune des forces vives du territoire, de créer un environnement collaboratif et de confiance entre les structures partenaires et les secteurs, d'impliquer chacune des parties prenantes tout au long du processus menant à la création du projet, de suivre et d'évaluer le projet jusqu'à sa réalisation.

Malgré ce rôle essentiel joué par les ADL dans le déploiement de projets de développement local, plusieurs d'entre elles déplorent un manque de reconnaissance et de légitimité de la part de leurs autorités de tutelle. Elles acquièrent une place dans le paysage davantage au gré de leurs actions et de leur capacité à tisser un réseau de relations et de confiance avec les acteurs locaux qu'elles ne tirent de légitimité d'un cadre légal. Dans ce contexte, le recours aux ADL apparaît davantage basé sur la notoriété locale que sur des mécanismes plus structurés.

Un agent des ADL déclare : « *L'ADL est l'experte de son territoire. Elle le connaît mieux que n'importe qui et a la confiance et l'oreille des acteurs économiques locaux. À mon sens, les autorités décisionnelles et leurs dispositifs (Collège communal, intercommunale, cabinet ministériel, etc.) devraient beaucoup plus se renseigner auprès de nous et nous renvoyer les informations à diffuser. De cette manière, ils pourraient avoir une meilleure vue sur ce qui se passe sur le terrain (dans notre cas, nous menons des enquêtes chiffrées tous les ans) et leurs informations arriveraient de manière beaucoup plus efficace auprès des acteurs économiques locaux.* »

La question de l'étendue des territoires d'action des ADL devrait être mise en cohérence avec les projets, qui peuvent avoir des complexités et des portées spatiales très variables, notamment sur des thématiques comme la mobilité ou l'économie circulaire.

Par ailleurs, une approche du territoire pertinent s'appuie également sur des aspects plus organisationnels ou administratifs : une coordination structurelle entre communes pourrait s'avérer lourde et difficilement praticable, tandis qu'une gestion plus occasionnelle, au cas par cas, est sans doute plus facile à mettre en œuvre. Ce mode de gestion permettrait de développer des territoires à géométrie variable d'un projet à l'autre, pouvant inclure, suivant les besoins, des territoires plus urbains. Il permettrait en outre à l'ADL de maintenir son ancrage local, dont l'analyse montre qu'il est véritablement constitutif de l'identité des ADL et de leur force de proposition et d'action.

Ainsi, il convient de veiller à la concertation entre des communes rurales et des communes urbaines proches géographiquement afin d'assurer une mise en cohérence des projets de développement durable.

5.2. GOUVERNANCES HORIZONTALE ET VERTICALE

L'évaluation montre la complexité de la gouvernance du dispositif ADL, qui génère un positionnement difficile des ADL tiraillées entre deux organes de tutelle. D'un côté, l'autorité régionale en assure l'essentiel de leur fonctionnement financier, mais s'avère très éloignée des contraintes pratiques de leurs activités. De l'autre côté, les autorités communales s'appuient sur les ADL pour assurer des activités de développement du territoire (réseautage, développement de l'intelligence territoriale et des capacités porteuses du territoire), qui ne rencontrent pas toujours les objectifs de l'autorité régionale. Un répondant indique, par exemple, à propos d'un projet : « *il [le projet] était un peu entre deux feux : entre les demandes de la commune et les actions acceptées par la Région wallonne quant aux missions de développement des ADL* ». Cette ambivalence et cette tension sur les critères de délimitation du champ d'action des ADL se retrouvent au niveau des critères d'évaluation des ADL. Comme le souligne un agent des ADL : « *les ministres ont décidé que le dispositif devait être évalué et que les*

actions des ADL devaient être en adéquation avec la politique générale wallonne (...). Alors qu'il est demandé que les ADL réalisent un plan d'actions qui se base sur un diagnostic de territoire et sur cette base, une étude AFOM doit être réalisée et ensuite, des axes stratégiques doivent être donnés comportant des objectifs, et in fine des actions... Ici, j'ai l'impression que c'est tout l'inverse... ». Ces remarques questionnent donc la mise en cohérence de la politique de développement local wallonne : *bottom-up* ou *top-down* ?

Cette tension structurante constitue la base d'un travail d'amélioration et d'évolution de la coordination avec les acteurs régionaux et communaux, tant au niveau des rôles joués par ces pouvoirs que des relations entre eux. Les améliorations à apporter aux relations entre les ADL et les acteurs de la tutelle convergent vers l'objectif de limiter les incertitudes inhérentes à une logique de contrôle bureaucratique *a posteriori*. Les ADL sont donc en forte attente vis-à-vis des acteurs de la tutelle régionale pour qu'ils assurent une fonction de soutien. Au-delà d'un rôle de recadrage des missions de l'ADL auprès des organes décisionnels locaux, il s'agit de fournir un accompagnement, une mise à disposition de compétences (informatique, communication graphique, etc.) ou d'outils pouvant faciliter le travail des ADL (lots de données, clés de lecture des plans régionaux, animation de réseau, circulation d'informations, etc.).

La qualité des relations avec les autorités communales est également essentielle pour les ADL afin de pouvoir bénéficier de leur soutien et de la reconnaissance de leur rôle dans le développement local. À défaut, les ADL déplorent un désengagement progressif des parties prenantes du projet et un évanouissement des objectifs à long terme collectivement définis dans le plan d'action (cf. encadré 1). Les partenaires des ADL appellent d'ailleurs à renforcer les liens entre l'ADL et les services communaux. Le support des autorités communales implique que celles-ci puissent rappeler le rôle et les limites de l'action de l'ADL auprès des partenaires du territoire, fassent appel à l'expertise de l'ADL pour les questions et les projets en lien avec le développement local

et, enfin, que les divers services communaux puissent collaborer aux actions de l'ADL. Ce support dépend encore du fonctionnement propre à chaque commune et des relations entre autorités communales et ADL cadrées par le statut juridique de l'ADL.

Par ailleurs, il y a un constat d'une multiplication des diagnostics, plans, schémas relevant du développement local/rural/durable. La manière dont l'ADL construit son plan d'action en s'appuyant sur une large concertation avec les acteurs favorise la mise en cohérence de leurs plans par rapport aux autres (pour autant qu'ils en aient connaissance). Des synergies entre dispositifs existent, en particulier à l'étape du diagnostic (qui s'appuie sur d'autres diagnostics réalisés) et de la planification, mais également lors de la réalisation d'actions (mise en commun de compétences) et plus rarement sur la gestion et le suivi de ces actions.

5.4. ENJEUX PROSPECTIFS

Deux thématiques majeures ont été identifiées pour l'évolution future du dispositif ADL : son positionnement au sein de la gouvernance du développement local et son rôle pour l'intelligence territoriale.

5.4.1. La gouvernance du développement local

L'action des ADL s'avère tendue entre deux pôles : d'une part, les ADL se définissent comme un acteur flexible et agile dont le rôle est de tisser un réseau d'acteurs du territoire permettant aux projets d'être de véritables leviers de développement ; d'autre part, elles demeurent exposées dans leurs relations avec les acteurs régionaux et communaux à des logiques de gestion « bureaucratiques » liées aux mécanismes d'évaluation des agréments et de financement.

Notre recherche a permis d'identifier, au cœur de cette tension, des enjeux d'évolution du dispositif en permettant l'améliora-

tion, la pérennisation voire l'extension à d'autres communes wallonnes éligibles.

Un premier enjeu concerne l'évolution de l'environnement institutionnel dans lequel les ADL déploient leurs activités.

À ce sujet, une hypothèse d'évolution concerne les relations des ADL avec les administrations communales. Lorsqu'elles sont constituées en ASBL indépendantes de la commune, les ADL bénéficient d'une autonomie importante dans leurs activités de gestion de projets, de développement de partenariats ou d'intelligence territoriale, mais aussi d'une plus grande souplesse administrative et contractuelle. Cependant, dans ce cas de figure, leurs capacités d'action s'avèrent plus limitées, car leurs ressources financières, humaines et matérielles sont plus réduites et plus précaires que celles des ADL en régie communale. Mettre en place une réflexion sur ces aspects permettrait d'améliorer le dispositif pour qu'il parvienne à un meilleur équilibre entre autonomie, accès aux ressources et capacité d'action. Cela favoriserait, en outre, l'égalité entre communes bénéficiant de l'action des ADL.

Une autre hypothèse d'évolution de l'environnement institutionnel concerne le développement d'un rôle « post-bureaucratique » de l'autorité régionale. Ce nouveau rôle pourrait se manifester dans l'émergence d'une relation de nature « collaborative » entre la Région et les ADL, relation basée sur le conseil et l'information, voire l'arbitrage ou la médiation en cas de conflits entre acteurs locaux. Il pourrait également se traduire par la réduction des tâches administratives liées aux procédures de demande et de renouvellement d'agrément. Enfin, cette évolution « post-bureaucratique » pourrait mener à une meilleure coordination entre les ministres en charge de la tutelle, voire à une centralisation de la tutelle au sein d'un seul ministère.

Un deuxième enjeu concerne la mise en relation des ADL entre elles. Cela peut concerner la mutualisation de ressources, le renforcement de la concertation, les partages d'expériences, le développement d'outils partagés comme une plateforme numérique commune. Cela peut égale-

ment toucher aux collaborations entre ADL sur des thématiques de travail communes, par exemple, pour stimuler l'innovation ou sur des projets visant des publics similaires (touristes, créateurs d'entreprises, etc.). Cela peut également conduire au développement de projets pluricommunaux, lorsque plusieurs communes limitrophes partagent une problématique commune, pour mutualiser des ressources et des coûts ou pour atteindre une échelle pertinente pour une initiative.

Un troisième enjeu touche à la valorisation des ADL. Les ADL souhaitent un renforcement de leur visibilité et de leur légitimité dans le paysage des acteurs du développement local. Cela peut passer par une meilleure reconnaissance des différents rôles joués par les ADL dans les projets de développement local (encadrement des projets, relations avec la Région wallonne, développement de l'intelligence territoriale, mise en relation des acteurs locaux, etc.).

5.4.2. L'intelligence territoriale

Les ADL jouent un rôle important dans la formation d'une intelligence territoriale¹⁶ par leur ancrage dans le territoire et leur recherche de cohérence dans la politique de développement local.

Le rôle de gestion des connaissances territoriales par les ADL apparaît fondamental. Cette expertise suppose qu'elles sont aptes à alimenter les décideurs territoriaux com-

munaux ou régionaux d'informations relatives à l'état des territoires locaux. La mise en place de processus et/ou de dispositifs permettant d'intégrer cette expertise tant au niveau communal que régional bénéficierait aux politiques de développement local.

Par ailleurs, deux pistes d'amélioration ressortent des résultats de l'enquête pour renforcer la cohérence de la politique de développement local pratiquée en Wallonie. Premièrement, il apparaît que le développement d'un « alignement cognitif » de tous les acteurs impliqués dans cette politique permettrait le partage d'une vision commune du développement local dont la définition demeure encore incertaine au sein des différentes instances. Deuxièmement, il apparaît que les méthodes d'évaluation de l'action des ADL pourraient évoluer afin de renforcer la qualité des actions mises en place. L'enquête auprès des ADL a montré que leur action se construit principalement autour d'activités de facilitation de projets, de développement d'une intelligence territoriale et de la mise en place de capacités porteuses au territoire. Ces activités sont fondées sur des relations de proximité et de confiance avec les acteurs des territoires. Ce type d'activité apparaît difficile à mesurer sur un plan purement quantitatif. À ce sujet, de nouvelles méthodes d'évaluation comme les « visites de terrain évaluatives » pourraient permettre d'améliorer la dynamique en place.

¹⁶ Par « intelligence territoriale », nous visons les processus par lesquels les acteurs d'un territoire se coordonnent pour structurer des logiques de développement local endogène (Pellissier et Pybourdin, 2009).

Une étape importante dans le processus d'évaluation a été soulignée dans les enjeux transversaux (cf. section 3.3) : il s'agit d'analyser l'acceptabilité des résultats et les différents usages ou apports dans l'action publique. Cette étape est souvent oubliée dans les travaux menés en évaluation. Elle fait cependant partie des quatre grandes catégories des standards de qualité d'une évaluation¹⁷ (Albarello *et al.*, 2016, pp. 177-182).

Cet article a été écrit plus de deux ans après la publication des résultats de l'évaluation. Ce délai permet d'observer les suites données à l'évaluation.

L'équipe de recherche s'est entretenue en juin 2023 avec des représentants des trois cabinets de tutelle (emploi, économie et pouvoirs locaux), des représentants des ADL et de l'administration chargée du suivi du dispositif. Cette initiative a été saluée par l'ensemble des parties prenantes, car elle leur a offert l'opportunité de faire le point sur les utilisations passées et futures de l'évaluation. C'était aussi une occasion pour elles de partager leur avis par rapport à l'évaluation menée, la méthodologie mise en œuvre ainsi que le rapport d'évaluation.

Ces entretiens ont mis en exergue des utilisations différenciées. Nous en proposons ci-dessous une synthèse structurée selon une classification, adoptée par la communauté des évaluateurs, de trois types d'usages (Devaux-Spartakis *et al.*, 2021) :

- usage instrumental : il correspond à la vision classique du rôle de l'évaluation, c'est-à-dire l'utilisation des résultats par les responsables politiques afin de modifier l'intervention publique ;
- usage conceptuel/apport d'un éclairage nouveau : les résultats de l'évaluation contribuent à voir l'intervention publique sous un angle nouveau et à apporter des connaissances sur un phénomène potentiellement transposable à d'autres contextes ;

- usage persuasif : l'évaluation contribue à légitimer une décision dans le cadre d'un argumentaire politique. Elle est parfois symbolique lorsque la conduite même de l'évaluation, indépendamment de ses résultats, suffit à appuyer une posture politique.

6.1. UTILISATION INSTRUMENTALE

Dans la foulée de la publication du rapport d'évaluation par l'IWEPS, une note conjointe adressée par les trois ministres de tutelle du dispositif ADL au Gouvernement wallon a été adoptée le 10 décembre 2020. Cette note s'appuie sur le rapport d'évaluation (en particulier certaines recommandations) pour identifier les orientations stratégiques d'un plan d'action à mettre en œuvre à court et moyen terme, en vue de renforcer et d'optimiser le dispositif.

Les directives du Gouvernement wallon ont été communiquées aux ADL le 20 décembre 2020. Le courrier adressé aux ADL ouvre la porte à une révision réglementaire « *en vue notamment de lever le moratoire s'appliquant aux nouvelles demandes d'agrément ou encore de renforcer la complémentarité de ce dispositif avec d'autres acteurs de l'écosystème local* ». Il fait aussi état de l'organisation d'une concertation à mettre en place rapidement avec les ADL « *afin de traduire ces objectifs stratégiques en plan d'actions opérationnelles* ».

Jusqu'à présent, peu d'actions ont été réalisées en suite de ce courrier, en raison notamment, selon les représentants des cabinets de tutelle, de la crise sanitaire, des conséquences de la guerre en Ukraine et des inondations de 2021 qui ont pris la priorité sur ce type de dossier. Les cabinets de tutelle n'envisagent plus d'instruction d'une réforme décrétable du dispositif d'ici la fin de

¹⁷ Les standards de qualité d'une évaluation sont répartis en quatre catégories : l'utilité, la faisabilité, la déontologie et la précision.

la législature, au printemps 2024, d'autant qu'aucune mention explicite de réforme au niveau des ADL n'était inscrite dans la Déclaration de politique régionale (DPR) pour 2019-2024.

L'action emblématique développée a été la création d'un nouveau logo, unique et déclinable par ADL. Cette action fait écho à une recommandation du rapport et à une des orientations stratégiques du Gouvernement. Elle vise à renforcer la visibilité des ADL et à uniformiser leur image ainsi que leur communication vers l'extérieur, aux niveaux local et régional. Ce logo fait partie de la stratégie de communication plus large (site internet, réseaux sociaux, contacts avec les partenaires, communication sur leurs actions) évoquée dans la note du Gouvernement wallon du 10 décembre 2020.

Au niveau local, selon certains agents ADL, l'évaluation a conduit des décideurs locaux à une meilleure compréhension du rôle joué par l'ADL à travers leurs missions de partenariats, de diagnostic, et de mise en place de leurs projets stratégiques, et, partant, à une conscientisation de leur plus-value au travers de leur contribution au développement local. Cette prise de conscience a pu générer des actions concrètes d'ajustement dans différentes communes, en vue notamment d'améliorer la visibilité des ADL au sein de la commune, de centrer leurs actions sur leurs missions telles qu'elles sont définies dans le décret ou encore d'assurer le relais ou l'appui des responsables communaux auprès de la tutelle régionale.

6.2. UTILISATION CONCEPTUELLE

La note adoptée par le Gouvernement wallon, le courrier envoyé aux ADL ou l'entretien avec les cabinets témoignent d'une meilleure compréhension, de la part des Cabinets de tutelle, du concept de développement local durable ainsi que d'une meilleure vision de la transversalité du dispositif ADL. Le concept de développement local durable intègre désormais explicite-

ment les considérations environnementales, et le dispositif ADL est appréhendé comme le vecteur de projets offrant une plus-value réelle sur le développement territorial fondé sur les trois piliers que sont l'économie, l'environnement et le social.

Cette conscientisation est de nature à nourrir une réflexion future sur des pistes d'évolution pour l'avenir des ADL. Ainsi, les cabinets se questionnent sur l'organisation administrative pertinente pour encadrer un dispositif aussi transversal. Ils envisagent également une plus grande concertation entre les actions entreprises au niveau rural et au niveau urbain, en particulier au niveau de la Gestion Centre-Ville (GCV) (en accord avec les objectifs de la DPR 2019-2024).

Ils ouvrent aussi la porte à une révision de la réglementation en vigueur dans le cadre de la prochaine législature en vue, notamment, d'un resserrement des liens entre les outils de développement local (ADL, GCV, ALE¹⁸ par exemple).

Par ailleurs, l'évaluation a mis en évidence des visions différentes entre les parties prenantes du dispositif tant sur les concepts que sur la gestion du dispositif. En particulier, l'accompagnement des agents ADL est appréhendé par l'administration comme un outil de contrôle administratif et de recadrage des projets de l'ADL en vue d'assurer leur nécessaire alignement à la vision stratégique de long terme de la Région wallonne. Du côté des représentants des ADL, le souhait est d'avoir un accompagnement de terrain, qui permettrait à l'administration de mieux comprendre les réalités des ADL et de faire preuve de davantage de souplesse dans la sélection des actions à mener par les ADL.

6.3. UTILISATION PERSUASIVE

Du point de vue des agents de l'administration régionale, l'évaluation scientifique de l'IWEPS a légitimé leurs initiatives de simplification administrative mises en œuvre avant l'évaluation et les a invités à poursuivre leurs

¹⁸ Agence locale pour l'emploi.

efforts dans cette voie. De même, ils estiment que l'évaluation confirme l'orientation déjà prise avant l'évaluation d'un accompagnement renforcé. Les entretiens menés dans le cadre du suivi de l'évaluation montrent une persistance de versions différentes de l'accompagnement : l'accompagnement renforcé de l'administration correspond à un soutien renforcé aux ADL pour répondre aux dispositions réglementaires (demande d'agrément et rapport d'activité) et non à une mise à disposition de compétences (informatique, communication graphique, etc.) ou d'outils pouvant faciliter le travail des ADL (lots de données, clés de lec-

ture des plans régionaux, animation de réseau, circulation d'informations, etc.).

En conclusion, du côté de l'administration régionale, l'évaluation a été mobilisée pour appuyer leur vision préalable. La lecture qu'elle en a faite vient conforter ses décisions, notamment en matière d'accompagnement (cf. section 5.2).

Du point de vue des cabinets, l'évaluation de l'IWEPS servira de base pour proposer dans la prochaine Déclaration de politique régionale (DPR) une réforme du dispositif ADL dans le cadre d'une politique de développement local intégrée.

7 RECOMMANDATIONS

L'analyse du matériau récolté aux différentes phases de la démarche évaluative, y compris la dernière phase d'apport de l'évaluation dans l'action publique, a conduit à l'élaboration d'un ensemble de recommandations, dont une synthèse est présentée ici sous forme de quatre messages clés :

1. Clarifier, dans le décret ADL, la notion de « développement (local) durable » en alignant le concept sur la définition adoptée par les Nations-Unies conformément aux trois piliers du développement durable : « *un développement économiquement efficace, socialement équitable et écologiquement soutenable* » ; par ailleurs, les missions des ADL devraient s'inscrire dans la réalisation des 17 ODD, à l'instar de la transition écologique, sociale, économique et démocratique prônée dans la DPR 2019-2024 ;
 2. Renforcer la cohérence de cette politique par le partage d'une vision commune du développement local durable entre tous les acteurs impliqués dans cette politique ; faciliter les synergies entre les différents dispositifs / plans contribuant au développement local ; prendre entre
 - autres appui sur l'existence d'un Plan stratégique transversal (PST) pour l'ensemble des communes et améliorer son rôle d'outil intégrateur des politiques (multi)sectorielles en y intégrant les actions de développement local menées par les ADL et leurs partenaires ;
 3. Déployer les projets des ADL en recherchant le territoire d'action pertinent, de taille variable selon les projets, et pouvant inclure des territoires tant ruraux, périurbains ou urbains (notamment des territoires couverts par un autre dispositif, par exemple une Gestion Centre-Ville, GCV) ;
 4. Améliorer la gouvernance du développement local, notamment, par le développement d'outils et d'espaces d'interaction, de partage et de mutualisation d'informations entre les différents acteurs des politiques de développement local, mais aussi, par une simplification des obligations administratives des ADL envers ses pouvoirs subsidiaires (procédures d'agrément, rapports d'activité).
-

8 CONCLUSIONS

Cet article présente la synthèse d'un exercice concret d'évaluation territorialisée d'une politique locale : le dispositif ADL. La réalisation de cette évaluation visait d'une part à répondre à la commande évaluative sur la contribution des ADL au développement local et d'autre part, à instaurer une confiance des acteurs locaux envers l'évaluation alors que cette dernière est commanditée par le seul pouvoir régional dans un contexte de gel du dispositif. Deux balises caractérisent la démarche et ont permis de rencontrer, autant que possible, ces finalités : la diversité des méthodes et approches et le caractère participatif de l'ensemble de la démarche. Des adaptations du processus d'évaluation imaginé initialement ont été nécessaires à la suite de la crise de la Covid-19, une grande partie du travail évaluatif ayant été réalisée en période de confinement. Les partenaires des ADL ont été sollicités via une enquête par questionnaire et les démarches participatives auprès des ADL ont dû être développées via un outil informatique en ligne et par visioconférence, plutôt qu'en présentiel. Les deux balises fixées ont toutefois permis de garder le cap. La diversité des méthodes et approches a permis d'apporter différents éclairages sur la contribution des ADL, ainsi que d'identifier d'autres acteurs ou dispositifs qui interviennent dans le champ du développement local. L'association de l'évaluation à une démarche prospective auprès des ADL en étend sa portée temporelle et offre des pistes pour le futur. En donnant une part belle à la participation des acteurs, et tout particulièrement des ADL qui appréhendaient cette évaluation venue « du haut », en les rendant, en quelque sorte, acteurs de celle-ci, l'évaluation a été accueillie avec satisfaction par les différents acteurs. Le degré d'appropriation et de confiance des acteurs par rapport au travail d'évaluation est unanimement un point fort dans l'exercice tant pour l'évaluateur que pour les différentes parties prenantes.

Si les usages effectifs identifiés des résultats de l'évaluation ne sont pas (encore) nombreux, cela permet, d'une part, de comprendre l'importance, les forces ou obstacles de chacun des types d'usages (instru-

mental, conceptuel ou persuasif) pour les différentes parties prenantes et, d'autre part, de prendre conscience pour chaque partie prenante, de la temporalité des usages encore à développer à partir d'éléments identifiés dans le rapport publié en 2020.

Cette étape de suivi de l'apport de l'évaluation et d'identification de ses usages par les parties prenantes paraît essentielle pour stimuler l'appropriation et l'usage politico-administratif des résultats de l'évaluation, la reprise des actions définies par le Gouvernement wallon à la suite de la publication du rapport, et plus globalement la poursuite des échanges participatifs autour des travaux d'évaluation.

Au-delà des limites déjà identifiées et acceptées de la démarche évaluative, cette analyse permet également, pour l'évaluateur, de repérer des améliorations possibles transposables à d'autres évaluations.

La complexité de l'objet et du processus d'évaluation, les contraintes de temps et de ressources de l'évaluation - inhérentes à cette évaluation - imposent d'accepter certaines incertitudes autour de ses résultats. Ainsi, si les différentes démarches entreprises ont approché l'ensemble des 76 communes disposant d'une ADL sur les 262 communes wallonnes, certaines ont plus participé que d'autres, certains de leurs partenaires n'ont pas participé à l'enquête par questionnaire et les communes ne disposant pas d'ADL n'ont pas été approchées à titre de groupe de comparaison. La plupart des démarches peuvent potentiellement être approfondies pour obtenir des réponses plus précises. Le suivi de l'évaluation auprès des acteurs a quant à lui mis en exergue le besoin d'une identification, préalable à l'évaluation, des usages spécifiques prévus de celle-ci.

Cette recherche évaluative a été vécue par les auteurs comme particulièrement stimulante. Elle ouvre la voie à un questionnement plus large de la politique de développement local durable et permet d'apporter de premiers jalons pour éclairer des enjeux démocratiques transversaux et multinationaux.

BIBLIOGRAPHIE

Acar B. et Guiguet X. (2020) *L'évaluation des politiques partagées entre l'état et les collectivités territoriales*, Rapport de l'Inspection générale de l'administration de la République française n°20018-R, juin 2020, 103 p.

Albarello, L., Aubin, D., Fallon, C. et Van Haeperen, B. (2016) *Penser l'évaluation des politiques publiques*, De Boeck : Bruxelles, 220 p.

Berthet, T. (2008) « Les enjeux de l'évaluation territoriale des politiques publiques », *Informations sociales*, 2008/6 n 150, pp. 130-139. <https://www.cairn.info/revue-informations-sociales-2008-6-page-130.htm>

Baslé, M. (1999) « L'évaluation territorialisée des politiques publiques en France : organisation, constat et problèmes spécifiques », *Cahiers économiques de Bretagne*, n°2/1999 pp 1-31.

Baslé, M. (2018) « L'évaluation d'impact territorial en pratique. Réflexion sur les représentations conventionnelles des logiques d'action publique », *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, 2018/2, pp. 489 à 508.

Braverman, M. T. (2023) *Evaluating Program effectiveness*, Evaluation in practice series 8, Sage Editions, 256 p.

Brunet, S., Calay, V., Claisse, F., Fonder, M., Mosty, M., O'Dorchai, S., Reginster, I., Ruyters, C., Simons, C. et Stassin, N. (2020) « Évaluation du dispositif : Agence de développement local – ADL », *Rapport de recherche de l'IWEPS* n 41.

Carré D. et Levratto N. (2012) « La complémentarité des dispositifs et des effets : problème pour l'évaluation des Politiques Publiques Territoriales? », *Politiques et management public*, Vol. 29/2/2012, pp. 167-189.

Chauffaut, D. (2009) « Réflexion méthodologique sur l'évaluation du partenariat. L'exemple des schémas départementaux d'accueil du jeune enfant », *Revue des politiques sociales et familiales*, vol 97 pp. 86-91.

Decoster, D. et al. (2001) « Évaluation du dispositif régional des agences de développement local », ULB-IGEAT, Rapport final, mars 2001.

Decoster, D., Dubois, O., Fontaine, P., Piraux, J. et Seghin, A. (2002) « Évaluation du dispositif régional des agences de développement local », Convention 2001, ULB-IGEAT, Rapport final.

Devaux-Spartakis, A., Delahais, T., Revillard, A. et Ridde, V. (2021) Introduction : à quoi sert l'évaluation?, <https://scienceetbiencommun.pressbooks.pub/evaluationanthologie/chapter/introduction-a-quoi-sert-levaluation/>

Fobé E. et Brans M. (2011) « Policy-oriented foresight as a tool for strategic policy-making. An assessment of opportunities and difficulties », Paper presented at the 33rd EGPA Annual Conference in Bucharest, Romania 7-10 September 2011, https://steunpuntbov.be/rapport/fobe_2011_EGPA_StrategicPolicyMaking.pdf

Lefèvre, M., Mosty M., Van Haepere, B., Charlier, J. et Reginster, I. (2011) « Les agences de développement local – Une évaluation pilote », *Rapport de recherche de IWEPS*, <https://www.iweps.be/projet/evaluation-pilote-des-agences-de-developpement-local-adl/>

Pelissier, M. et Pybourdin, I. (2009) « L'intelligence territoriale : Entre structuration de réseau et dynamique de communication », *Les Cahiers du numérique*, 5, pp. 93-109.

Références légales :

Décret du Gouvernement wallon du 25 mars 2004 relatif à l'agrément et à l'octroi de subventions aux Agences de développement local.

Arrêté du Gouvernement wallon du 15 février 2007 portant exécution du décret du 25 mars 2004 relatif à l'agrément et à l'octroi de subventions aux Agences de développement local.

Sites internet :

SPW Économie, Emploi, Recherche (Direction de l'Emploi et des Permis de travail), Présentation en ligne des ADL : <https://emploi.wallonie.be/home/developpement-local/agences-de-developpement-local.html>

SPW Intérieur et Action sociale, Portail des pouvoirs locaux, Présentation en ligne de la procédure d'obtention d'un agrément pour créer une ADL : <https://interieur.wallonie.be/politiques-locales/adl/20496>

Parlement de Wallonie, Question écrite de Anne Laffut, parlementaire wallonne, à Christie Morreale, ministre de l'Emploi, de la Formation, de la Santé, de l'Action sociale et de l'Économie sociale, de l'Égalité des chances et des Droits des femmes (24/11/2022) et réponse de la ministre (20/12/2022) : <https://www.parlement-wallonie.be/pwpages?p=interp-questions-voir&type=28&iddoc=116787>

ÉVALUER LES POLITIQUES LOCALES : ENTRE TALENTS DES AGENTS ET PARTICIPATION CITOYENNE

Nathalie Schiffino¹

¹ Professeure ordinaire, UCLouvain, nathalie.schiffino@uclouvain.be.

RÉSUMÉ

L'article propose d'abord une redéfinition de l'évaluation des politiques publiques, mettant moins l'accent sur l'efficacité axée sur l'atteinte des objectifs fixés, et davantage sur le bien-être des citoyens des communes wallonnes. Ensuite, il explore le potentiel de l'évaluation locale pour améliorer les politiques publiques, en soulignant l'importance de l'implication citoyenne et de l'expertise des agents locaux. Concrètement, il propose une démarche visant à renforcer les capacités d'évaluation des agents locaux et à les intégrer dans un réseau de bonnes pratiques évaluatives, sous une supervision régionale qui favorise la motivation plutôt que le contrôle.

Mots clés : Évaluation, politique publique, amélioration, formation des agents, réseau d'évaluation.

ABSTRACT

Evaluating local policies through agents' talents and citizen participation

The article starts with a redefinition of public policy evaluation, focusing less on effectiveness based on the achievement of set objectives, and more on the well-being of the citizens of the Walloon municipalities. It then examines the potential of local evaluation to improve public policy, highlighting the importance of citizen participation and the expertise of local actors. It proposes an approach aimed at strengthening the evaluation skills of local agents and integrating them into a network of good evaluation practices, under regional supervision that encourages motivation rather than control.

Key words: Evaluation, public policy, continuous improvement, agents' training, evaluation network.

1 INTRODUCTION²

Les résultats de l'évaluation de politique publique visent à produire des connaissances et à tirer des leçons qui éclairent les décisions futures et la fabrique de l'action publique (Patton, 2023; notre traduction)

Une culture de l'évaluation qui serait très largement développée à l'échelon local permettrait que les communes s'approprient pleinement le principe selon lequel l'évaluation de l'action publique améliore cette dernière de manière continue³. Nous agissons mieux après avoir tiré des leçons sur nos points d'amélioration. Au-delà du principe, les communes pourraient investir davantage, concrètement, leur rôle évaluatif. Seulement un quart des communes évaluent leurs projets parmi celles qui s'engagent dans la durabilité et l'intelligence des *smart cities*, par exemple (Lebas, 2024, ce numéro pp. 9 à 33).

L'apprentissage, ici des pratiques évaluatives, fonctionne mieux par la motivation que par la contrainte. Il faut donc susciter l'intérêt des communes qui ne pratiquent pas encore l'évaluation, plutôt que la Région wallonne fasse de l'évaluation un outil de contrôle de la mise en œuvre par les communes de politiques publiques parfois définies à l'échelon régional. Ce ne sont pas les caractéristiques des communes (rurales ou urbaines, avec beaucoup d'habitants ou plus petites, etc.) qui expliquent que les communes fassent plus ou moins d'évaluation. Toute commune peut *a priori* faire de l'évaluation. Ce sont davantage la volonté politique et la capacité évaluative (financière, humaine, technique) qui sont déterminantes pour développer l'évaluation des politiques locales.

Pour toutes les communes, qu'elles expérimentent déjà l'évaluation ou non, il faut commencer par créer les conditions d'une évaluation interne. Celle-ci peut être entendue de deux manières différentes qui sont

indissociables dans l'esprit de ce texte. Premièrement, l'évaluation interne est un auto-bilan, par la commune, sur ses propres besoins et ressources pour développer des évaluations des politiques locales. Dans un deuxième sens, l'évaluation interne est aussi la réalisation des évaluations par les agents communaux eux-mêmes, qui acquièrent au préalable les compétences nécessaires pour ce faire, à travers des formations adéquates.

C'est un changement de paradigme qui est proposé. Au 21^e siècle, la durabilité invite à refonder trois éléments fondamentaux de l'évaluation : la logique de spécialisation, l'utilisation des finances publiques et la maîtrise de compétences par les agents communaux. Au lieu de recourir à des spécialistes privés (externes) dont les évaluations sont souvent très coûteuses, il est suggéré de consacrer une part des budgets (conjointement européens, régionaux et communaux) à former des agents communaux qui effectueront les évaluations. Les agents pourraient le faire, le cas échéant, pour des clusters de communes, de manière à rationaliser les ressources. Les bonnes pratiques et les erreurs à ne plus commettre seraient partagées en réseau par les communes, sous la supervision de la Région. Dans tous les cas, les mandataires politiques communaux et régionaux devraient respecter l'indépendance nécessaire à ces évaluations par les agents communaux devenus les spécialistes internes.

De cette manière, il est possible de faire progresser une culture d'évaluation : cette dernière s'apparente moins à un contrôle contraignant du pouvoir de tutelle, davantage à une motivation des agents à devenir compétents en évaluation, notamment dans le cadre d'un *cluster* de pratiques et un réseau de partage sur l'évaluation, pour améliorer l'action publique locale. Le réseau

² Dans ce texte, les mots sont employés dans leur sens épïcène de sorte qu'ils désignent toute femme, tout homme, toute personne, quel que soit le genre que cette dernière s'assigne.

³ Dans ce texte, l'échelon local est entendu comme celui des villes et villages par rapport à un territoire plus vaste.

travaille horizontalement, au niveau des communes, dans un lien vertical avec la Région qui organise son accompagnement.

Fidèle à l'esprit du 21^e siècle, le changement de paradigme qui est proposé se focalise sur la figure du citoyen. En effet, l'évaluation n'est pas seulement une mesure économique d'objectifs atteints. Elle s'impose de plus en plus comme une analyse du bien-être des citoyens dans leur commune à travers leur participation à l'action publique et à l'évaluation de celle-ci. Cela implique de réfléchir à la manière d'organiser la prise de parole des citoyens face aux agents qui évaluent l'action publique.

L'utopie est inatteignable, par définition, mais elle est un moteur pour l'action. Il est donc proposé ci-après quatre points pour développer cette proposition de changement de paradigme à travers le renforcement d'une culture de l'évaluation locale. Une démarche pour que les communes s'emparent concrètement de l'évaluation des politiques locales est aussi suggérée.

Le texte est structuré autour de quatre questions pour lesquelles de premiers éléments de réponse sont apportés. Dans un premier point, il s'agit d'investiguer pourquoi l'évaluation des politiques publiques met souvent en avant le critère d'efficacité de l'action publique sans que cela recouvre entièrement une analyse du bien-être des citoyens. Cette question permet de fournir une définition large de l'évaluation. Le deuxième point porte sur la spécificité de l'évaluation à l'échelon local. La proximité des citoyens à la prise de décision communale permet d'envisager une évaluation participative. Le troisième point détaille la proposition de développer la capacité évaluative des communes. Depuis la question des coûts jusqu'à celle du réseautage entre les communes, une démarche concrète est suggérée pour favoriser le développement de la culture de l'évaluation locale. Le dernier point interroge le fait que l'évaluation doive devenir obligatoire pour toutes les politiques communales. Il discute l'équilibre entre contrainte et motivation, en montrant l'intérêt de l'évaluation locale.

2

SOUS QUEL ANGLE ÉVALUER LES POLITIQUES PUBLIQUES?

Depuis les années 1980, l'approche managériale de l'administration publique a contribué à concevoir l'évaluation comme une boîte à outils de la performance publique. Dans ce contexte, l'évaluation a souvent été définie comme le fait de mesurer et juger des effets qui seraient objectivables à travers une approche quantitative, économique et critériée. C'est le cas, par exemple, pour l'action publique qui passe par des primes et des subsides. Certes, en démocratie, les indicateurs de moyens et de résultats sont importants pour que les mandataires politiques puissent rendre des comptes aux citoyens. Mais la reddition de comptes comporte d'autres dimensions, plus qualitatives, comme le fait de résoudre un problème public pour contribuer au bien-être des citoyens.

Définir une politique publique en termes de problème public puise son origine dans la création même de l'analyse des politiques publiques. Lasswell (1951) est considéré comme le père fondateur de l'analyse des politiques publiques. Il considère qu'en démocratie l'action publique doit être orientée sur les problèmes dans le but de les résoudre au bénéfice des citoyens.

Dans cette optique, l'évaluation ne se limite pas au critère d'efficacité réduit à l'atteinte des objectifs fixés. Mesurer et juger l'efficacité d'une politique publique au sens strict consiste à se poser la question : ses objectifs sont-ils atteints? Si oui, les effets escomptés et obtenus sont-ils bien le résultat de la politique publique et non d'une autre politique, d'un changement dans l'environnement? Avec cette dernière ques-

tion, on mesure et on juge même plus l'impact que l'efficacité. Quoi qu'il en soit, on reste dans une conception de l'évaluation qui identifie le changement de comportements des groupes cibles comme le facteur de réussite de l'action publique. Or, il est pertinent d'élargir cette vision de l'évaluation qui, certes, comporte l'avantage d'être opérationnelle, mais qui omet une dimension fondamentale : la durabilité en termes de bien-être des citoyens qui habitent les communes wallonnes⁴.

En effet, il est possible de changer à court terme le comportement de groupes cibles, apportant une réponse rapide à un problème de départ, sans garantir la résurgence dudit problème, même ailleurs ou sous une autre forme. De plus, l'efficacité, en termes d'atteinte des objectifs par le changement des comportements des groupes cibles, ne vaut que si le problème de départ a été correctement identifié. Si le problème est dû à une autre source, il ne peut pas être résolu par le changement envisagé de comportements des groupes cibles. Le problème subsiste, l'action publique n'a pas été efficace, elle ne résout pas durablement le problème que vivent les citoyens. Or la résolution des problèmes collectifs est la finalité même de l'action publique, *a fortiori* à l'échelon local qui est celui de la proximité, celui où les citoyens peuvent le plus facilement et le plus rapidement voir l'action publique à l'œuvre et même y participer. L'évaluation ne devrait pas confondre les objectifs poursuivis par une action publique et les résultats qu'elle atteint finalement.

⁴ Évaluer la durabilité d'une politique publique consiste à estimer si ses bénéfices durent (Varone *et al.*, 2023, p.2).

3

QUELLES SONT LES SPÉCIFICITÉS DE (L'ÉVALUATION À) L'ÉCHELON LOCAL ?

L'action publique locale est définie comme un ensemble complexe de réponses à des problèmes de départ, mis à l'agenda des autorités publiques infranationales, et pour lequel interviennent des acteurs différents en vue de produire du changement à travers un programme d'action qui est mis en œuvre et évalué quant à sa manière de répondre au problème de départ principalement à l'échelon infranational (Gourgues et Mazeaud, 2021). Les politiques locales pourraient être définies par une taille de population plus petite et un territoire plus restreint. Par exemple, Namur n'est pas la Wallonie. Mais que vaut ce critère si l'on considère qu'à l'échelle de la planète, les villes qui dépassent les 17 000 km² de la Région wallonne sont si nombreuses? Les politiques locales pourraient être définies par un type de pouvoir spécifique. Mais l'indice d'autorité régionale (Marks *et al.*, 2008) repose sur une autonomie financière (lever un impôt), politique (désigner légitimement des gouvernements et parlements) et administrative (mobiliser un corps d'agents publics) dont disposent aussi d'autres échelons de pouvoir. Un critère majeur des politiques locales est le rééchelonnement : la migration des systèmes économique, social et politique vers l'échelon situé, ici, en dessous de l'État (Dupuy et Keating, 2021).

Si nous formulons l'hypothèse que l'action publique est évaluée le mieux à l'échelon où elle est produite, alors développer les pratiques locales d'évaluation prend tout son sens. Comme l'échelon local est celui, par excellence, où les citoyens peuvent prendre place dans l'action publique, il est possible de développer la spécificité participative de l'évaluation locale. Deux éléments peuvent ici être pris en compte : la manière de concevoir l'évaluation locale participative et l'importance à accorder au citoyen dans les décisions à prendre, y compris dans l'évaluation et dans les redé-

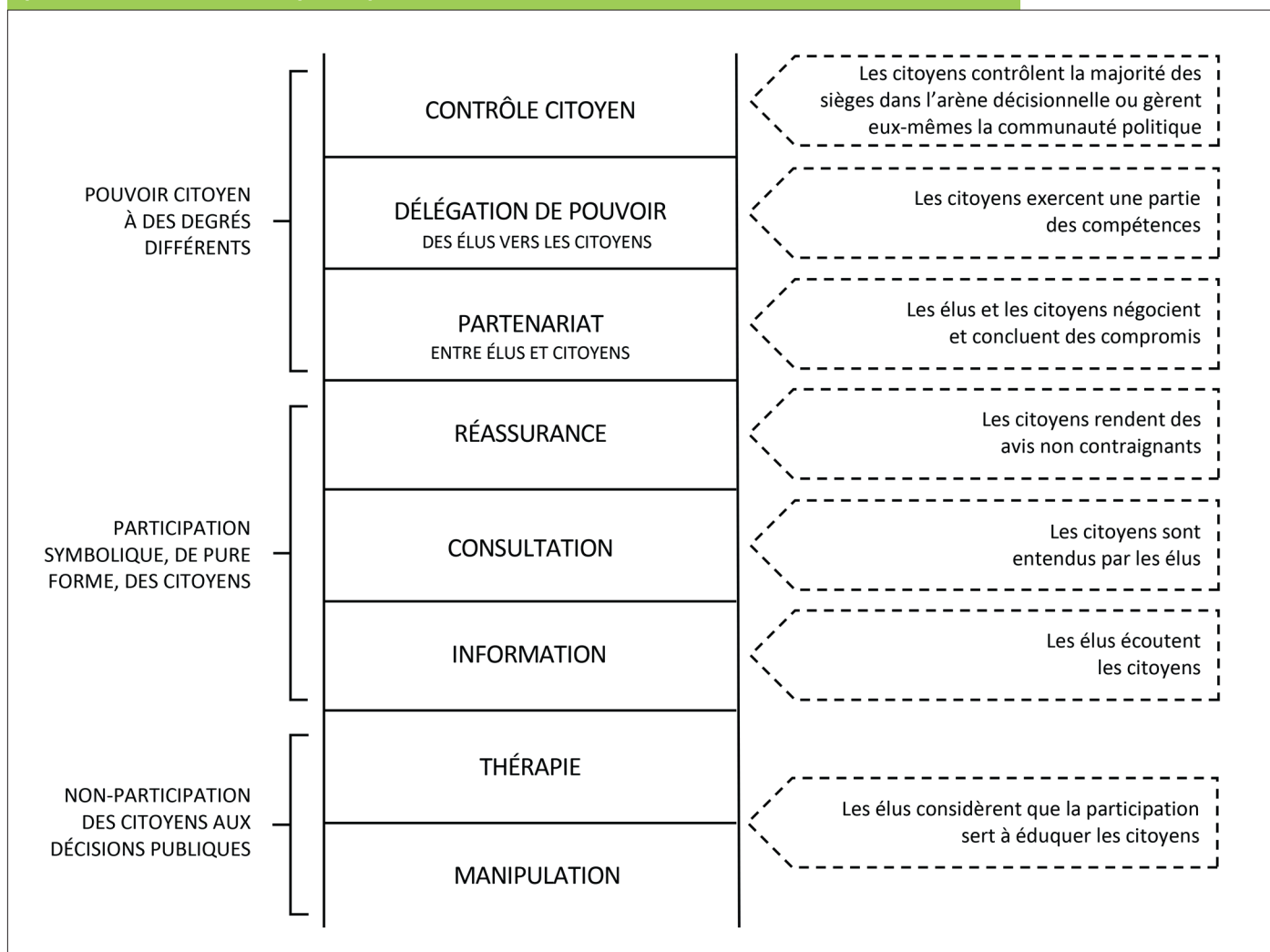
initions du problème de départ auxquelles l'évaluation peut conduire.

Premier élément : l'évaluation locale participative est conçue comme une analyse des *outputs* (les actes de mise en œuvre par les administrations communales), mais aussi des *outcomes* (les bénéfices retirés par les citoyens). Comme le propose Revillard (2018), les agents publics pourraient se placer du point de vue des citoyens pour mener une investigation empirique qui estime les effets de la politique menée et surtout la façon dont les citoyens s'approprient la politique locale, à travers leurs pratiques, mais aussi à travers les représentations que les citoyens développent de la politique locale.

Deuxième élément : la place accordée au citoyen varie en fonction des processus décisionnels. L'échelle d'Arnstein (1969) est un outil très utile à ce sujet. Arnstein a été la première à systématiser une réflexion sur la participation citoyenne, et – fait intéressant pour notre propos – elle a publié son article dans une revue sur la planification dans le domaine des politiques publiques urbaines. Arnstein a proposé une gradation sur l'implication des citoyens dans les décisions publiques que l'on peut résumer tel que Schiffino *et al.* (2022, p. 481) le propose dans le schéma ci-dessous (cf. figure 1).

Les citoyens occupent une place relative dans les décisions communales, car une partie des dispositifs participatifs se limitent à de la consultation. Ainsi, les commissions consultatives communales d'aménagement du territoire et mobilité (CCATM) sont souvent présentées comme des vecteurs de participation citoyenne puisque le décret du 20 juillet 2016 les impose et leur accorde l'initiative d'avis auprès des autorités communales. Dans les faits, les CCATM sont souvent dominées par les logiques parti-

Figure 1 : Explication de l'échelle de la participation de Arnstein (Schiffino et al., 2022, p. 481)



sanés, par exemple lors de la sélection des candidatures des citoyens. Nonobstant cet exemple, la littérature scientifique regorge de situations où des dispositifs participatifs ont été localement mis en œuvre et ont permis l'*empowerment* des citoyens, y compris à travers l'évaluation participative. Si

l'évaluation locale est conçue comme une estimation de la manière dont l'action publique communale améliore le bien-être des citoyens dans une perspective durable, alors l'évaluation n'est pas uniquement l'affaire des mandataires politiques ni des agents communaux.

4

POURQUOI ET COMMENT INTERNALISER L'ÉVALUATION LOCALE ?

Aujourd'hui prévaut une tendance à l'*outsourcing* : les acteurs privés, des académiques au sein de plusieurs universités de la Fédération Wallonie-Bruxelles, des mandataires politiques, parfois des agents publics promeuvent le recours à des évaluations externes à l'administration wallonne. Le recours à des bureaux d'étude, à des sociétés de consultance, à des experts du milieu universitaire décharge les services publics tout en donnant des gages de qualité. Cela dynamise les réseaux des cabinets qui peuvent mobiliser les experts dans leur environnement proche. Il ne s'agit pas ici d'opposer de manière binaire évaluation externe et évaluation interne. La spécialisation des acteurs privés est couplée au manque de capacités des communes pour mener des évaluations. Mais pourquoi ne pas découpler les deux termes de l'équation, la formation des agents devenant la variable d'ajustement ?

Puisque la consultance comporte un coût élevé et que les communes possèdent des ressources limitées, favoriser l'expertise interne, au sein des administrations communales, engage les autorités locales sur le chemin de la durabilité. L'exemple des *smart cities* montre que c'est possible : 69% d'entre elles réalisent en interne le suivi et l'évaluation de leurs projets (Lebas, 2024, dans ce numéro pp. 9 à 33). L'évaluation locale doit toutefois privilégier une supervision de la Région ainsi qu'une mutualisation des pratiques et des ressources évaluatives. La Région wallonne et des entités comme l'Union des Villes et des Communes de Wallonie (UVCW) peuvent se montrer plus sensibles à une gestion des talents qui permettrait d'accroître les richesses humaines (Deblander, 2023) aussi dans le domaine de l'évaluation.

Le coût des formations des agents à l'évaluation peut être partagé entre la Région et les communes selon des proportions à définir. Le coût peut être supporté en révisant des budgets pour des politiques publiques qui sont destinées à s'éteindre ou via une réallocation de parts budgétaires. Le coût peut aussi être assumé grâce au soutien d'organisations supranationales comme l'Union européenne qui subsidie des actions de durabilité. L'essentiel des coûts sont liés aux ressources humaines, via la mobilisation d'agents qui ne feront pas leurs tâches habituelles ou via l'engagement de nouveaux agents.

Pour s'autoriser à réfléchir à la proposition, il est utile de distinguer le coût des formations des coûts de la collecte et de l'analyse des données évaluatives. L'investissement en formation serait d'autant plus rapidement amorti pour une action publique durable que les outils d'évaluation sont relativement peu coûteux. Concrètement, les agents doivent maîtriser des logiciels comme Excel et quelques techniques statistiques, les logiciels n'étant pas dispendieux. Les agents peuvent aussi être formés aux *focus groups*⁵ et aux entretiens dont les frais techniques sont limités. Entre les techniques quantitatives et qualitatives, des outils hybrides comme les enquêtes Delphi⁶ ne sont pas onéreux. Apprendre aux agents locaux la collecte et l'analyse de données, la formulation de recommandations, la prise de parole pour les partager ne requiert pas un budget exorbitant. Beaucoup d'éléments de formation sont d'ailleurs déjà disponibles grâce, par exemple, aux certificats interuniversités et dans certaines administrations publiques.

⁵ Les focus groups, que les chercheuses et chercheurs québécois appellent des entretiens collectifs, sont des ensembles de personnes qui sont invitées à discuter de questions politiques ou sociales, qui sont interrogées sur leurs idées, leurs croyances ou leurs perceptions, selon un scénario préétabli. La littérature méthodologique sur cette technique est vaste. Voir par exemple Van Ingelgom (2020).

⁶ Les enquêtes Delphi sont menées par questionnaire auprès de personnes qui possèdent de bonnes connaissances sur un sujet social ou politique. La spécificité de la démarche réside dans le fait que le questionnaire est administré en plusieurs tours, les personnes réagissant aux résultats du tour antérieur. Voir par exemple ORSAS – Lorraine (2009) ou Slocum et al. (2006).

À moindre coût, ces techniques d'évaluation comportent le bénéfice d'améliorer potentiellement l'action publique. L'évaluation s'inscrit fondamentalement dans une boucle d'amélioration continue : apprendre de ce qui a été mis en œuvre et de ce qui ne l'a pas été (c'est-à-dire les déficits de mise en œuvre) pour modifier si nécessaire la définition du problème de départ et agir sur lui autrement. Si les citoyens, à l'échelon local qui leur est plus directement perceptible, ressentent cette amélioration continue grâce à l'évaluation menée par les agents communaux qui ont grandi en expertise, cela peut réconcilier les citoyens avec la politique et le politique. À terme, relativement court pour l'action publique sur le terrain local, cela permet de diminuer la polarisation qui est actuellement clivante (Borbáth et al., 2023), notamment dans les villes (Di Croce, 2023), et d'éviter les votes aux extrêmes du continuum politique. L'évaluation peut favoriser le débat démocratique et être utilisée par les citoyens, les médias et les partis politiques (Jacob, 2023).

Pour sortir d'une vision idéaliste de l'évaluation interne aux communes, il est important de spécifier les standards auxquels elle doit répondre. Les sociétés professionnelles d'évaluation, anglo-saxonnes d'abord, européennes ensuite comme la société suisse d'évaluation (SEVAL), ont émis de longue date des recommandations fortes sur les bonnes pratiques évaluatives, dont la plupart s'appliquent à l'échelon local. La question de l'indépendance des agents publics formés à l'évaluation par rapport au pouvoir politique en place, communal et régional, est autant épineuse que déterminante.

La relation politico-administrative demeure complexe en Belgique. Des constats ont pu être posés sur la politisation de la fonction publique et le rôle principalement exécutant de l'administration (de Visscher et le Bussy, 2001). Au-delà, le cas échéant, des normes à réviser pour permettre à la fonction publique locale d'accroître ses capacités évaluatives, la volonté politique est déterminante pour prendre les décisions au

niveau régional qui permettent le déploiement de l'évaluation interne par les communes. La volonté politique s'impose aussi pour que l'évaluation interne puisse être menée à bien au niveau local sans que les résultats et les recommandations de l'évaluation soient détournés de leur mission première : améliorer de manière continue l'action publique. Cela demande de faire évoluer les rôles des différentes entités à l'échelon régional et communal. Les communes se saisiraient elles-mêmes des évaluations : elles en feraient davantage, plus souvent, via leurs agents locaux, en conservant le soutien du Service public de Wallonie (SPW) qui jouerait le rôle de superviseur.

De manière pragmatique, on peut proposer un chemin pour aller dans cette direction. Il n'oblitére pas que les communes, surtout de petite taille, manquent de richesses, notamment humaines. Nonobstant ce constat dont il faut tenir compte, une analyse SWOT (acronyme anglais souvent utilisé pour désigner le bilan sur les atouts, faiblesses, opportunités et menaces ; AFOM en français) permet à une commune de se connaître. Elle peut déterminer les ressources évaluatives dont elle dispose et celles qui lui manquent. Ces ressources peuvent être techniques ou humaines, en ce inclus le besoin de formations sur l'évaluation pour ses agents. La commune gagne ainsi en capacité de se projeter dans l'évaluation.

Pour que l'évaluation communale porte ses fruits, elle est soumise à une condition non négociable : ses résultats et ses recommandations doivent être partagés au SPW qui veille au fonctionnement d'un réseau de partage sur l'évaluation entre communes. Un tel REC (ce pourrait être un acronyme basé sur les notions de réseau, d'évaluation et de communes) permet d'éviter le localisme et de mutualiser les ressources. De plus, le réseau active une intelligence collective pour la conduite des évaluations sur le territoire wallon et préserve une certaine cohérence dans les démarches d'évaluation menées. Un autre bénéfice majeur est le caractère cumulable des résultats et des

recommandations des évaluations : au sein du REC, les communes partagent leurs expériences à la fois sur les méthodes évaluatives et sur les *outcomes* des politiques sectorielles qu'elles ont mises en œuvre. Le partage peut concrètement prendre plusieurs formes : transmission orale à l'occasion de réunions collectives (parfois de rencontres bilatérales ou trilatérales) entre les agents communaux chargés de l'évaluation, rapports d'évaluation partagés par courrier ou sur des *drives*, forums digitaux et listes de FAQ, etc.

La transparence, qui est une valeur clé du secteur public en démocratie, se trouve accrue par de telles pratiques transver-

sales. Elle doit être au service de la cohérence et de l'équité de l'action publique, autres valeurs importantes de l'administration publique. Le réseau permet ainsi d'éviter le morcellement et la dispersion des initiatives évaluatives. Le principal obstacle est sans doute une résistance au changement de paradigme, les communes devant jouer le jeu de l'indépendance politico-administrative et de l'inclusion citoyenne. À ce jour, chaque commune décide volontairement d'évaluer une de ses politiques, qu'elle a conçue et mise en œuvre, ce qui ne permet pas le déploiement d'une culture évaluative cohérente sur le territoire wallon.

5

FAUT-IL RENDRE LES ÉVALUATIONS OBLIGATOIRES À L'ÉCHELON LOCAL ?

En Belgique et notamment en Région wallonne, tous les cas de figure existent en matière d'évaluation. Beaucoup de législations ne comportent pas de mesures évaluatives. Notre pays reste un de ceux avec l'index le plus faible d'institutionnalisation de l'évaluation (Jacob, 2023). Quelques normes prévoient des dispositifs évaluatifs comme la création d'une commission ad hoc, déléguant à celle-ci l'ensemble de l'évaluation, tant sur la démarche que sur les produits. Plus rares sont les législations qui détaillent des évaluations à mener. Par exemple, les modalités d'action du Haut Conseil Stratégique sur trois enjeux publics (taux d'emploi, émissions de gaz à effet de serre, pauvreté) précisent quelles questions évaluatives pose le HCS, le type de documents que le HCS consulte, la manière dont il rend son avis, etc.

Dans le cas des opérations de développement rural (ODR) dans les communes wallonnes, l'évaluation prend une forme contraignante (Degeimbre et Aubin, 2024, dans ce numéro, pp. 34 à 51). Elle se rapproche de la reddition des comptes telle

que les Athéniens l'entendaient à l'époque antique où la démocratie fut inventée (aux 5^e-4^e siècles avant notre ère). En effet, le lancement d'une nouvelle ODR est conditionné à la réalisation d'une évaluation de l'ODR précédente⁷. Ce type de raisonnement est cohérent avec le fait que rendre les évaluations contraignantes rejoint l'enjeu de durabilité des politiques publiques.

Toutefois, si l'évaluation est uniquement perçue comme une contrainte, comme une forme de contrôle supervisé par le pouvoir de tutelle, elle perd son sens. L'évaluation est une forme d'apprentissage. La motivation est un facteur essentiel d'apprentissage (Baudewyns *et al.*, 2017 ; Schiffino *et al.*, 2015). L'évaluation doit donc être souhaitée par les acteurs communaux. Sur le plan individuel, elle peut être valorisée dans le parcours professionnel des agents communaux. Sur le plan collectif, elle peut être mise en valeur par la Région et par les communes qui pratiquent l'évaluation comme une bonne pratique que lesdites communes partagent à d'autres.

⁷ Art. 13 § 1 du Décret du 11 avril 2014 relatif au développement rural.

6 CONCLUSION

L'évaluation interne en réseau permet de sortir d'une évaluation procédurale, quantifiée, financièrement coûteuse. L'évaluation interne en réseau est une évaluation locale, de fond, participative, qui répond aux besoins locaux des habitants des communes wallonnes. Sa focale est placée sur les bénéficiaires finaux de l'action publique pour les réconcilier au politique dans une époque de polarisation qui menace la démocratie. Selon Randaxhe et Crutzen (2022), l'amélioration de la qualité de vie et la participation des citoyens ou d'autres acteurs sont les premiers thèmes associés aux *smart cities* (à concurrence respectivement de 63% et 60%). Il s'agit donc d'un enjeu majeur pour l'avenir.

Nous avons sans doute beaucoup à gagner à inviter les communes à d'abord réaliser une auto-analyse pour identifier leurs besoins en évaluation, à outiller sur cette base les agents locaux grâce à des formations adéquates et concrètes, à obliger les

communes à participer à un réseau d'évaluation locale. Consacrer une part des budgets à alimenter ainsi le cercle vertueux de l'évaluation des politiques publiques la rend utile et raisonnée. Il est primordial qu'elle fasse sens pour les communes et pour les agents, au-delà d'une gestion purement managériale. Plus les pouvoirs communaux communiquent sur les résultats des politiques que leurs agents mettent en œuvre, plus elles accroissent la transparence de leur action et potentiellement leur légitimité. L'évaluation est un exercice démocratique dont tous peuvent faire l'expérience à l'échelon local, à commencer par les agents publics et les citoyens. Il y a urgence pour les autorités publiques à se saisir de l'enjeu évaluatif. La prise de décision démocratique requiert une évaluation locale experte, grâce aux agents formés, et inclusive, grâce à des citoyens qui s'impliquent au plus près du niveau de résolution des problèmes publics.

BIBLIOGRAPHIE

Arnstein, S. (1969) « A Ladder of Citizen Participation », *Journal of the American Institute of Planners*, 35 (4), pp. 216-224.

Baudewyns, P., Cogels, M., Dandache, S., Hamonic, E., Legrand, V., Reuchamps, M. et Schiffino, N. (2017) « Teaching political science with a MOOC: analyzing the supply side and the demand side », *European Political Science*, DOI:10.1057/s41304-017-0110-2

Borbáth, E., Hutter, S. et Leininger, A. (2023) « Cleavage politics, polarisation and participation in Western Europe », *West European Politics*, 46 (4), pp. 631-651.

Deblander, C. (2023) *D'une gestion administrative à une gestion des talents et des richesses humaines dans les pouvoirs locaux wallons*, Union des Villes et des Communes de Wallonie, Namur.

Degeimbre, H. et Aubin, D. (2024) « La professionnalisation de l'évaluation des politiques locales : trois scénarios tirés des Opérations de développement rural », *Dynamiques régionales* n°16, pp. 34 à 51.

de Visscher, C. et le Bussy, G. (2001) « La politisation de la fonction publique : quelques réflexions d'ordre comparatif », *Pyramides*, 3, pp. 61-80.

Di Croce, N. (2023) « Sonic Coexistence : Toward an Inclusive and Uncomfortable Atmosphere », in : Mandic, D., Nirta, C., Pavoni, A. et Philippopoulos-Mihalopoulos, A., *HEAR*, University of Westminster Press, Westminster, pp. 207-234.

Dupuy, C. et Keating, M. (2021) « Politiques publiques et régionalisation », in : Jacob, S. et Schiffino, N. (Eds.) *Politiques publiques. Fondements et prospective pour l'analyse de l'action publique*, Larquier, Traités de science politique, Bruxelles, pp. 773-811.

Gourgues, G. et Mazeaud, A. (2021) « Politiques publiques locales », in : Jacob, S. et Schiffino, N. (Eds.) *Politiques publiques. Fondements et prospective pour l'analyse de l'action publique*, Larquier, Traités de science politique, Bruxelles, pp. 719-771.

Jacob, S. (2023) « The institutionalization of evaluation around the globe: understanding the main drivers and effects over the past decades », in : Varone, F., Jacob, S. et Pirmin, B. (Eds.) *Handbook of Public Policy Evaluation*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, pp. 187-205.

Lebas, A. (2024) « Smart Cities : quel système de suivi et d'évaluation? », *Dynamiques régionales* n°16, pp. 9 à 33.

Lasswell, H. (1951) « The policy orientation », in : Lerner, D. et Lasswell, H. (Eds.) *The Policy Sciences*, Stanford University Press, Stanford.

Marks, G., Hooghe, L. et Schakel, A.H. (2008) « Measuring Regional Authorities », *Regional and Federal Studies*, 18 (2), pp. 111-121.

ORSAS – Lorraine (2009) Dossier documentaire sur la méthode Delphi, <https://ors-ge.org/sites/default/files/documents/016-delphi.pdf>

Patton, M. Q. (2023) « Public policy evaluation: origins and evolution », in : Varone, F., Jacob, S. et Pirmin, B. (Eds.) *Handbook of Public Policy Evaluation*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, pp. 16-30.

Randaxhe, J. et Crutzen, N. (2022) « Smart City & Smart Region: Transition Durable et intelligente de la Wallonie », in : *Baromètre Wallon 2021*, Smart City Institute, Liège.

Revillard, A. (2018) « Saisir les conséquences d'une politique à partir de ses ressortissants. La réception de l'action publique », *Revue française de science politique*, 68 (3), pp. 469-491.

Schiffino, N., Paye, O., Legrand, V., Jamin, J., Baudewyns, P. et Balzacq T. (2022) *Fondements de science politique*, 2e édition revue et augmentée, De Boeck, Louvain-la-Neuve.

Schiffino, N., Cogels, M., Baudewyns, P., Hamonic, E., Legrand V. et Reuchamps, M. (2015) « Entre taux de rétention passif et taux de rétention actif : une analyse de la motivation à partir du MOOC "Découvrir la science politique" (Louv3x) sur la plateforme edX », *International Journal of Technologies in Higher Education-Revue Internationale des Technologies en Pédagogie Universitaire*, 12 (1-2), pp. 23-37.

Slocum, N., Elliott, J., Heesterbeek, S. and Lukensmeyer C.J. (2006) *Méthodes participatives. Un guide pour l'utilisateur*. Fondation Roi Baudouin.

Van Ingelgom, V. (2020) « Focus Groups : From Qualitative Data Generation to Analysis », in : Curini, L., Franzese R.J. (Eds.) *Sage Handbook of Research Methods in Political Science and International Relations*, pp. 1190-1210.

Varone, F., Jacob, S., Pirmin, B. (2023) « Introduction : putting policy evaluation into its democratic contexte », in : Varone, F., Jacob, S., Pirmin, B. (Eds.) *Handbook of Public Policy Evaluation*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, pp. 1-14.



L'Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique (IWEPS) est un institut scientifique public d'aide à la prise de décision à destination des pouvoirs publics. Autorité statistique de la Région wallonne, il fait partie, à ce titre, de l'Institut Interfédéral de Statistique (IIS) et de l'Institut des Comptes Nationaux (ICN). Par sa mission scientifique transversale, il met à la disposition des décideurs wallons, des partenaires de la Wallonie et des citoyens, des informations diverses qui vont des indicateurs statistiques aux études en sciences économiques, sociales, politiques et de l'environnement. Par sa mission de conseil stratégique, il participe activement à la promotion et la mise en œuvre d'une culture de l'évaluation et de la prospective en Wallonie.

Plus d'infos : <https://www.iweps.be>



2024