



Rural Evaluation News
Numéro 7 - Octobre 2011

Newsletter du Réseau européen d'Evaluation du Développement rural

Dans ce numéro:

Un éditorial de la Commission à la suite de la première conférence des parties prenantes sur le suivi et l'évaluation de la PAC après 2013 qui s'est tenue en septembre • les réactions à propos de la conférence, les sujets sélectionnés qui ont été abordés lors des ateliers ainsi que les prochaines étapes dans le processus de décision institutionnel

- les résultats au sujet du système et du processus de suivi et d'évaluation dégagés au cours de l'évaluation des rapports d'évaluation à mi-parcours
- les premiers résultats des recherches menées par le Helpdesk Evaluation concernant les approches adoptées par les Etats membres vis-à-vis de l'évaluation *in itinere* des Programmes de développement rural
- Ainsi que l'actualité en bref, à savoir la réunion du comité d'experts chargé de l'évaluation en juin dernier.

Sommaire

Créer ensemble un système de suivi et d'évaluation de la PAC	1
Conférence des parties prenantes sur le suivi et l'évaluation de la PAC après 2013	2
Les rapports d'évaluation à mi-parcours et le CCSE : Quelles leçons tirer de ces rapports quant au système et au processus de suivi et d'évaluation?.....	6
Approches concrètes pour la mise en œuvre de l'évaluation <i>in itinere</i> des Programmes de développement rural de l'UE	9
En bref	
o Septième réunion du comité d'experts chargé de l'évaluation	11

Créer ensemble un système de suivi et d'évaluation de la PAC

Leo Maier

Le cadre conceptuel pour la Politique agricole commune (PAC) d'après 2013 est en cours de préparation. La Commission européenne a présenté des propositions législatives ce mois-ci. La future PAC est appelée à relever d'importants défis économiques, environnementaux et sociaux et à faire la preuve de sa contribution à la réalisation des objectifs généraux de l'UE énoncés dans la stratégie Europe 2020, dans le Plan d'action de l'UE en faveur de la biodiversité et dans d'autres documents stratégiques.

Europe 2020 est une stratégie décennale proposée par la Commission européenne le 3 mars 2010, pour relancer l'économie de l'Union européenne. Elle entend générer une croissance intelligente, durable et inclusive et favoriser une meilleure coordination des politiques nationales et européennes. [Europe 2020](#)
– Site web officiel de l'UE

Pour améliorer l'efficacité et l'efficience de la PAC, il faut mettre sur pied un système solide d'évaluation et de suivi qui soit à même de mesurer et d'évaluer les résultats de cette politique. Pour le 2e pilier, nous avons entamé, dès 2010, la réflexion sur le futur système de suivi et d'évaluation, en menant une série d'activités:

- À partir du printemps 2010, plusieurs réflexions ont eu lieu avec les États membres sur l'avenir du système de suivi et d'évaluation dans le contexte du **comité d'experts chargé de l'évaluation des programmes de développement rural**: une table ronde sur les expériences des États membres en matière de mise en œuvre du Cadre commun de suivi et d'évaluation – CCSE (mars 2010), qui a abouti à la création d'un arbre conceptuel; des discussions sur les résultats d'une analyse SWOT du CCSE (juillet 2010); des discussions sur

Lire la suite ►

Votre avis nous intéresse

Cette newsletter se veut pratique, accessible et conviviale à toute personne intéressée par l'évaluation des programmes et mesures de développement rural dans l'Union européenne. Souhaitant savoir ce que vous pensez de son contenu, nous vous invitons à nous transmettre vos suggestions quant aux articles et aux rubriques. Merci d'envoyer vos commentaires à: info@ruralevaluation.eu

Abonnement

Avez-vous un collègue ou une connaissance qui souhaiterait recevoir cette newsletter électronique?

L'inscription sur la liste d'envoi est très simple: Pour s'abonner [cliquer ici](#)

Au contraire, si vous souhaitez voir votre nom retiré de notre liste: Pour se désabonner [cliquer ici](#)

les principes et objectifs du cadre de suivi et d'évaluation à mettre en œuvre après 2013 (novembre 2010) et des échanges sur les principales leçons tirées de l'évaluation à mi-parcours des programmes de développement rural (juillet 2011).

- À l'automne 2010, le Helpdesk Evaluation a organisé des discussions, au sein d'un **groupe de réflexion**, aux fins d'étudier les besoins et les attentes des États membres en rapport avec un futur cadre de suivi et d'évaluation. Les résultats ont été résumés et présentés au comité d'experts chargé de l'évaluation en novembre 2010.
- En octobre 2010, un **groupe de travail interne pour la révision du Cadre commun de suivi et d'évaluation (CCSE)** a été mis en place au sein de la direction générale de l'agriculture et du développement rural de la Commission européenne.
- En juin 2011, les conclusions de **l'analyse des rapports d'évaluation à mi-parcours** ont été présentées au comité d'experts chargé de l'évaluation, notamment une analyse approfondie des conclusions des évaluateurs sur le suivi et l'évaluation pour la deuxième moitié de la période de programmation.

Toutes ces activités nous ont livré des messages récurrents et cohérents sur les points forts et les points faibles du CCSE et sur les aspects les plus cruciaux à réviser.

Souhaitant valider et approfondir cet ensemble d'informations et associer toutes les parties prenantes du premier pilier aux discussions, la Commission européenne a invité 230 représentants des États membres à participer, à Bruxelles, les 20 et 21 septembre 2011, à une conférence des parties prenantes sur "**le suivi et l'évaluation de la PAC après 2013**", en vue de dégager une compréhension commune des principes clés d'un futur système de suivi et d'évaluation pour les deux piliers et de lancer un processus d'élaboration à long terme, qui devrait traduire les besoins en actions concrètes. Ce travail vise à nous orienter vers un système de suivi et d'évaluation de la PAC après 2013 qui soit plus efficace, utile et partagé par tous.

La présente Newsletter met en lumière plusieurs activités récentes: la conférence des parties prenantes et son suivi, les leçons tirées de l'évaluation à mi-parcours et une analyse de la manière dont les États membres réalisent l'évaluation *in itinere*. Les résultats de ces activités génèrent une meilleure compréhension des améliorations susceptibles d'être apportées au suivi et à l'évaluation durant la deuxième moitié de la période de programmation et nous permettent de tirer de précieuses leçons pour le système de suivi et d'évaluation qui sera mis en place après 2013.

Leo Maier

*Chef d'unité évaluation et études
Direction générale de l'agriculture et du développement rural
Commission européenne*

Conférence des parties prenantes sur le suivi et l'évaluation de la PAC après 2013



Maylis Campbell / Hannes Wimmer

Les 20 et 21 septembre 2011, plus de 200 représentants des ministères de l'Agriculture, des organismes payeurs, des Offices de statistique, des évaluateurs, d'ONG et d'universités des 27 États membres se sont réunis avec des représentants de la Commission européenne et d'autres institutions de l'UE à Bruxelles pour la première conférence des parties prenantes sur le suivi et l'évaluation de la PAC après 2013, organisée par la direction générale de l'agriculture et du développement rural.

Cette conférence s'est tenue dans le cadre du processus actuel de préparation du système de suivi et d'évaluation qui sera appliqué après 2013. C'était la première fois que la Commission réunissait les parties prenantes du développement rural et les

autres intervenants ayant de plus vastes responsabilités dans le premier pilier de la PAC pour réfléchir ensemble sur le suivi et l'évaluation de la PAC après 2013 (voir encadré "Vers un cadre d'évaluation unique pour les premier et deuxième piliers").

Il est ressorti des travaux qu'un dialogue permanent avec les États membres et d'autres intervenants est un élément important pour élargir la somme actuelle de connaissances et pour générer un sentiment de responsabilité partagée et d'engagement commun envers le système de suivi et d'évaluation.

Recherche d'un consensus autour de questions stratégiques

Pendant un jour et demi de sessions de travail interactives, les participants ont échangé leurs expériences sur les systèmes de suivi et d'évaluation actuels, sur ce qu'ils attendent d'un nouveau système, sur ses facteurs de réussite et sur les domaines clés de développement pour garantir un suivi et une évaluation efficaces après 2013. Enfin, ils ont débattu de la façon d'assurer un bon suivi de la conférence.

Un système efficace de suivi et d'évaluation devrait...

D'après les participants, un système efficace de suivi et d'évaluation devrait réaliser deux choses: nettement renforcer l'impact de la politique en contribuant à améliorer sa conception et sa mise en œuvre; mettre en évidence les réalisations de la politique par rapport à toute la gamme des incidences aux niveaux européen et national.

...et devrait reposer sur...

Trois principes clairs:

- **La simplification du système actuel de suivi et d'évaluation** sur la base d'objectifs de politique communs clairs et d'une logique d'intervention solide pour cette politique. Les résultats de la politique devraient être évalués par rapport à des indicateurs communs (au niveau de l'UE), moins nombreux et de meilleure qualité. La charge administrative devrait être réduite (par ex. via l'harmonisation des exigences entre les piliers et les fonds) et les participants se sont accordés à reconnaître l'intérêt de poursuivre des éléments du système actuel ("ne pas réinventer la roue") tout en lançant un appel fort à la stabilité durant toute la période de mise en œuvre. Il faudrait tenir compte du rapport coûts/avantages de la mise en œuvre.
- Pour permettre **une utilisation efficace des résultats de l'évaluation**, il faut que les données et résultats soient comparables et transparents. Des méthodologies harmonisées et mieux définies doivent reposer sur un ensemble de données cohérent, de qualité. Il faut mener des activités d'évaluation en temps utile pour garantir que les résultats puissent être utilisés lors de la conception de la politique. La proportionnalité ainsi que la flexibilité permettant une adaptation aux besoins régionaux pourraient encore renforcer la pertinence et l'utilisation des résultats de l'évaluation au niveau des États membres.
- **Une appropriation des activités de suivi et d'évaluation** basée sur l'association des intervenants à tous les stades d'élaboration et de mise en œuvre du système. Il faudrait un dialogue et des échanges ouverts entre les services de la Commission, les États membres et les parties assurant l'évaluation. En outre, il faudrait développer la capacité de suivi et d'évaluation.



Photo: Commission européenne

"Nous aurons un système plus efficace et une meilleure chance de répondre aux besoins et aux attentes, si nous tenons compte de l'expérience et des avis de tous les intéressés, qu'il s'agisse de fournisseurs de données, d'utilisateurs, de législateurs ou de bénéficiaires"

Silva Rodriguez

M. José Manuel Silva Rodriguez, directeur général de l'agriculture et du développement rural, Commission européenne, pendant son allocution d'ouverture de la conférence des parties prenantes, Bruxelles, 20 septembre 2011.

Vers un cadre unique d'évaluation des premier et deuxième piliers

La PAC se compose de deux piliers (le premier pilier, consacré aux aides directes, est entièrement financé par l'UE; le deuxième, ciblant les mesures de développement rural, est cofinancé par les États membres). Jusqu'à présent, des approches très différentes ont été appliquées pour le suivi et l'évaluation de chaque pilier:

- **1er pilier** – divers outils en place pour le suivi des marchés agricoles et pour l'évaluation des effets de différents instruments de politique, travail organisé par la Commission européenne et quasi effectué entièrement au niveau de l'UE.
- **2e pilier** – le CCSE repose sur des informations recueillies et évaluées au niveau des programmes par les autorités en charge des programmes et complétées par les agrégations et synthèses effectuées au niveau de l'UE.

Pour l'après 2013, il est envisagé d'établir un cadre qui puisse mettre en évidence les résultats et les incidences et justifier les dépenses des deux piliers de la PAC, en utilisant des approches rationalisées et cohérentes, le cas échéant.

http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/index_fr.htm

Nous devons donc nous concentrer sur les éléments suivants...

Les idées formulées sur les points clés pour élaborer un système efficace de suivi et d'évaluation ont été rassemblées dans un arbre conceptuel collectif. Un vote des participants sur leurs principales préoccupations a fait émerger quatre thèmes en tête des priorités:

1. **Simplification et proportionnalité:** comment définir qui a besoin de quoi et quand? Comment trouver un juste équilibre entre l'utilité des données et les ressources nécessaires pour générer ces données?
2. **Données intégrées de meilleure qualité:** Pouvons-nous mieux tirer parti de systèmes de données existants? Comment obtenir des séries chronologiques? Besoins en matière de données environnementales.
3. **Calendrier des évaluations:** Comment garantir un lien entre cycle d'évaluation et cycle de la politique aux niveaux de l'UE et des États membres?
4. **Méthodologies:** Jusqu'à où imposer des méthodologies et quelle mesure de flexibilité accorder? Cette question est liée au niveau d'agrégation/démonstration requis à l'échelon de l'UE. Comment favoriser l'innovation méthodologique?

Des travaux ont été entamés sur...

Au deuxième jour de la conférence, en réponse à la question **“Quels sont les aspects que je souhaite explorer maintenant pour mettre en œuvre un suivi et une évaluation de la PAC après 2013”**, les participants ont suggéré vingt-quatre sujets, dont ils ont discuté durant des ateliers “ouverts”. Les conclusions de trois de ces ateliers sont exposées dans les encadrés car elles paraissent particulièrement pertinentes pour les activités actuelles du Réseau européen d'évaluation.

Des informations plus complètes sur les 24 ateliers (couvrant des sujets tels que l'évaluation de Leader, les services environnementaux, la compétitivité, l'emploi dans les zones rurales, le compte rendu, la simplification, etc.) de la conférence des parties prenantes sont disponibles dans le dossier de la conférence qui sera consultable sous peu sur la page http://ec.europa.eu/agriculture/eval/index_fr.htm.

Tables rondes lors de la conférence des parties prenantes sur le suivi et l'évaluation de la PAC après 2013, le 21 septembre 2011.



Photo: Commission européenne

L'atelier sur **le concept et l'approche de l'évaluation *in itinere*** a conclu qu'il existe un avenir dynamique et prometteur pour l'évaluation *in itinere* mais qu'il faut étoffer le travail actuel car celui-ci n'est pas suffisant. Il faudrait, par ex., une collecte plus systématique et plus adéquate des données pour étayer le processus de la politique.

Recommandations des participants: Le document d'orientation actuel du CCSE est trop vague concernant l'évaluation *in itinere*; il faudrait élaborer des lignes directrices plus détaillées. La Commission européenne et le Helpdesk Evaluation devraient passer la situation au crible dans les États membres afin de dégager un aperçu général des pratiques et d'élaborer de nouvelles lignes directrices plus détaillées sur la base des constatations. (Voir article page 9 sur les récentes recherches menées sur ce sujet par le Helpdesk Evaluation.)

L'atelier sur **la corrélation entre le suivi et l'évaluation des deux piliers** et les Fonds structurels a conclu que si les interventions “moins complexes” du 1er pilier sont actuellement évaluées sur la base d'un cycle de 6 ans, les mesures “plus complexes” du 2e pilier sont évaluées à des étapes fixes de la période de programmation: *ex ante*, à mi-parcours et *ex post*. Voici quelques exemples de difficultés spécifiques: Comment définir les objectifs généraux et spécifiques des “contrats de partenariat” prévus pour le 2e pilier? Comment tenir compte des impacts locaux et territoriaux des évaluations du 1er pilier? Comment trouver le juste équilibre entre une évaluation plus intégrée entre les fonds et les piliers et une approche plus spécifique du 2e pilier?

Recommandations des participants: Faire des évaluations moins exhaustives mais une analyse plus approfondie des points pertinents du 2e pilier. Les études de cas sont importantes pour les deux piliers. Des synergies devraient être trouvées entre le suivi et l'évaluation des fonds mais aussi pour évaluer l'impact régional et local du 1er pilier. Pour certaines problématiques (par ex. changement climatique, verdissement), une évaluation transversale pourrait être réalisée pour les deux piliers en même temps. Il est utile de trouver des synergies et de tirer des leçons des points positifs de chaque système (1er et 2e piliers et autres fonds) mais il faut éviter de créer un système hybride qui ne conviendrait à personne.

L'atelier sur le développement des **capacités de suivi et d'évaluation - rôles, responsabilités et activités de soutien** a conclu que l'évaluation ne devrait pas se limiter à mesurer les effets des interventions mais devrait aussi jouer un rôle important au niveau de la gouvernance. Pour améliorer la capacité d'évaluation, il faudrait soutenir les États membres par une approche "de la carotte et du bâton": des mesures incitatives de la Commission européenne pour le développement des capacités devraient être combinées avec la responsabilité des États membres d'investir dans le développement des capacités ainsi que dans une amélioration de la communication et de l'utilisation des résultats de l'évaluation.

Recommandations des participants: Trouver de nouveaux outils pour communiquer les résultats d'évaluation à tous les acteurs de l'évaluation et pour développer les capacités. La mise en réseau revêt une importance capitale en matière de développement des capacités. L'évaluation devrait donc devenir un sujet obligatoire des réseaux ruraux nationaux, en liaison avec le Réseau européen d'évaluation. Renforcer l'importance de l'évaluation *in itinere* pour faciliter le développement des capacités.



Photo: Commission européenne

"Les résultats proviennent de nos efforts conjoints et jettent des bases solides pour le travail à venir"

Tassos Haniotis

Allocution de clôture prononcée par Tassos Haniotis, directeur de la direction Analyse économique, perspectives et évaluations, direction générale de l'agriculture et du développement rural, Commission européenne.

Pour entretenir l'élan donné par la conférence et poursuivre le dialogue ouvert, il est prévu de continuer les discussions avec toutes les parties prenantes via divers canaux. Des structures existantes seront exploitées, telles que les Comités de direction, le comité d'experts chargé de l'évaluation, les groupes thématiques du Réseau européen d'évaluation du développement rural, les groupes de travail du Réseau européen de développement rural et le groupe d'experts du Système informatique de gestion et de suivi du marché agricole (ISAMM). De plus petits groupes pourraient se concentrer sur des aspects spécifiques, tels que les applications des TI. Bien que la plupart des groupes existants aient un mandat lié soit au premier, soit au deuxième pilier, il est prévu d'étudier comment réunir plus souvent ceux qui travaillent sur le premier pilier et ceux qui travaillent sur le deuxième. Il est envisagé d'organiser une deuxième réunion des parties prenantes peu après l'adoption des règlements fondamentaux, afin de contribuer à maintenir la cohérence et la direction générales pour les étapes ultérieures concernant la finalisation des actes d'exécution et la préparation des documents d'orientation. Une telle approche participative, multidisciplinaire, de partenariat améliore les chances de mettre sur pied un système solide de suivi et d'évaluation de la PAC qui réponde aux besoins de toutes les parties prenantes, à quelque niveau que ce soit, et puisse clairement mettre en évidence les réalisations de la politique vis-à-vis du grand public.

Étapes suivantes

La **Conférence des parties prenantes sur le suivi et l'évaluation de la PAC après 2013** a marqué le début d'un processus qui sera corrélé à l'adoption du cadre juridique pour l'après-2013 dans les deux prochaines années. Le 12 octobre, la Commission européenne a présenté un [ensemble de propositions législatives pour la PAC pour la période 2014-2020](#). Celles-ci s'inscrivent dans la droite ligne du budget et des principales orientations de politique pour toutes les politiques de dépenses de l'UE, y compris la PAC, exposés dans la proposition de la Commission sur le [Cadre financier pluriannuel \(CFP\) pour 2014-2020 et dans la Communication de la Commission sur la PAC à l'horizon 2020](#).

Dans le processus décisionnel de l'UE, le Parlement européen et le Conseil détermineront le libellé final du cadre réglementaire qui régira la PAC pour la période 2014-2020. Toutefois, une grande partie des détails, en particulier concernant les aspects techniques, seront explicités dans des actes d'exécution à adopter ultérieurement. La Commission tient à associer les parties prenantes pertinentes, gouvernementales et non gouvernementales, aux discussions en cours sur l'élaboration du système de suivi et d'évaluation.

Pour en savoir plus

- o [Dossier de la Conférence et bulletin d'information](#)
- o [Méthodologie de la Conférence](#)
- o [Cadre financier pluriannuel \(CFP\) pour 2014-2020](#)
- o [Communication de la Commission "La PAC à l'horizon 2020"](#)
- o [Propositions juridiques pour la PAC après 2013](#)



Les rapports d'évaluation à mi-parcours et le CCSE: Quelles leçons tirer de ces rapports quant au système et au processus de suivi et d'évaluation?

Hannes Wimmer / Margot Van Soetendael

Au début de 2011, des agents de la direction générale de l'agriculture et du développement rural ont examiné les rapports d'évaluation à mi-parcours (EMP) des Programmes de développement rural (PDR) pour la période 2007-2013, présentés par les États membres à la fin de 2010. Le Helpdesk a dressé sur cette base un bilan des principales constatations concernant le système et le processus de suivi et d'évaluation.

Pour permettre une comparaison, le Helpdesk Evaluation a vérifié ces rapports à l'aune de 18 critères relatifs au respect du Cadre commun de suivi et d'évaluation (CCSE), à la solidité des méthodes utilisées et à la fiabilité des conclusions et recommandations.

Dans quelle mesure les États membres utilisent-ils le CCSE ou une évaluation spécifique au programme pour les évaluations à mi-parcours?

La grande majorité des rapports d'EMP suivent le canevas indicatif d'un rapport d'EMP présenté dans la [Note d'orientation B du Manuel du CCSE \(chapitre 7\)](#). Sur les sept sections suggérées pour un rapport d'EMP (résumé, introduction, contexte de l'évaluation, approche méthodologique, description du programme, réponses aux questions d'évaluation, conclusions et recommandations), les sections "introduction" et "description du programme, des mesures et du budget" apparaissent comme les plus complètes, tandis que les sections "contexte de l'évaluation" et "réponses aux questions d'évaluation" ont été jugées relativement incomplètes au regard des éléments énumérés dans le canevas indicatif.

Près des trois quarts des rapports d'EMP évaluent l'avancement du programme par rapport à des objectifs de réalisation et de résultat. Une minorité d'évaluations se limitent à juger de l'avancement en termes de réalisation (14%) ou n'évaluent pas ces objectifs (17%) de façon appropriée. Dans ce dernier cas, l'évaluation de l'avancement du programme est difficile à suivre ou n'est pas effectuée correctement (par ex. évaluation des changements uniquement par rapport à la situation de départ).

L'ensemble d'indicateurs communs est le plus souvent utilisé comme principale base pour répondre aux Questions communes d'évaluation et pour mesurer l'impact des Programmes de développement rural. 49% des EMP appliquent l'ensemble complet d'indicateurs de réalisation, de résultat et d'impact du CCSE. 35% utilisent principalement les indicateurs de réalisation et de résultat et un très petit pourcentage des rapports se limite

aux indicateurs de réalisation ou ne fait aucune référence claire aux indicateurs.

Près de la moitié des EMP utilisent systématiquement des indicateurs spécifiques au programme afin de mieux tenir compte de la spécificité du domaine du programme. 17% des EMP utilisent dans une certaine mesure des indicateurs spécifiques au programme tandis que 34% n'en appliquent pas.

La grande majorité des EMP (88%) fournissent des réponses aux Questions communes d'évaluation aussi bien horizontales que spécifiques aux mesures. Toutefois, au sein de ce groupe, l'exhaustivité des réponses dépend de l'avancement de la mise en œuvre du programme: les évaluateurs ont exclu des réponses aux questions d'évaluation pour des mesures enregistrant un retard de mise en œuvre. Seul un très petit pourcentage d'EMP (3%) n'aborde pas du tout les Questions communes d'évaluation. Dans ces cas, il est signalé qu'il est envisagé de répondre aux questions d'évaluation lors de l'évaluation *ex post* ou à l'occasion d'une actualisation ultérieure de l'EMP. 38% des EMP appliquent systématiquement des questions d'évaluation spécifiques au programme.

Les réponses aux questions d'évaluation horizontales sont parfois très brèves et générales, sans référence claire à la méthodologie, aux critères de jugement et aux données factuelles. Plusieurs évaluateurs interprètent ces questions comme une synthèse des questions d'évaluation spécifiques aux mesures ou les groupent selon des sujets ou des domaines thématiques spécifiques (par ex. emploi, développement économique et cohésion, développement durable et agriculture, etc.).

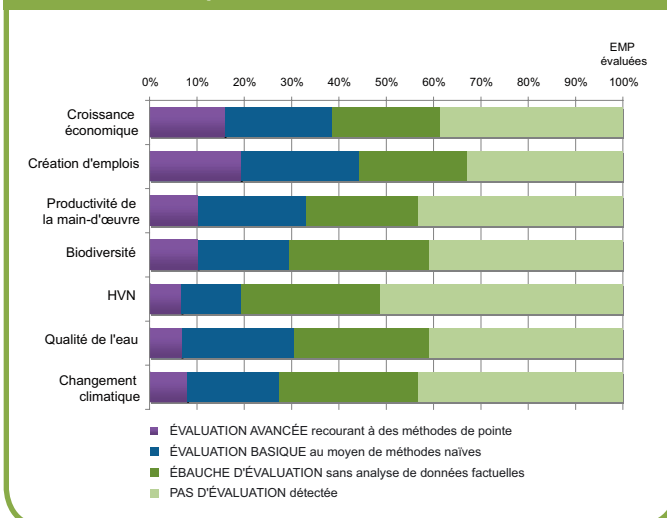
Quel est le degré d'avancement des méthodes d'évaluation utilisées pour juger des résultats et de l'impact du programme?

Plus des trois quarts des EMP appliquent un mélange équilibré de méthodes qualitatives et quantitatives. Près d'un

dixième des EMP reposent principalement sur des méthodes qualitatives telles que les groupes cibles, les interviews et les études de cas. Dix autres pour cent des rapports d'EMP s'appuient principalement sur des méthodes quantitatives, telles que l'analyse des données de suivi, des modèles, enquêtes et statistiques. Les méthodes d'évaluation et sources de données sont, dans la plupart des cas, décrites en détail au niveau tant des mesures que des programmes.

L'évaluation des sept indicateurs d'impact livre un bilan mitigé: une moyenne de 42% des rapports ne procèdent à aucune évaluation par rapport aux sept indicateurs d'impact, 27% ne livrent qu'une ébauche d'évaluation sans analyse des données factuelles, 21% effectuent une évaluation basique au moyen de méthodes naïves tandis que 11% donnent une évaluation de niveau avancé reposant sur des méthodes de pointe.

Figure 1: Évaluation des sept indicateurs d'impact du CCSE dans les EMP



Source: Helpdesk du Réseau européen d'évaluation

La disponibilité de données est le principal problème mentionné dans les EMP. 80% des EMP en font état et 34% signalent également des problèmes de qualité des données. L'échéance précoce des EMP est citée comme un problème dans près de 36% des rapports, tandis que des difficultés méthodologiques sont évoquées dans un tiers des rapports.

Les trois indicateurs socio-économiques sont dans l'ensemble évalués plus souvent que les quatre indicateurs environnementaux. Sur les trois indicateurs socio-économiques, la "création d'emplois" et la "croissance économique" sont évalués plus souvent que la "productivité de la main-d'œuvre". Quant aux quatre indicateurs environnementaux, la haute valeur naturelle (HVN) est la moins souvent évaluée: près de la moitié des EMP analysées ne donnent pas de valeur pour cet indicateur d'impact.

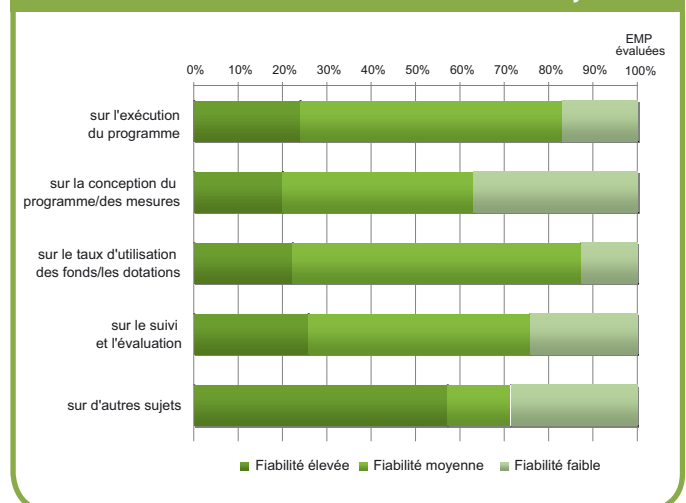
Une évaluation rigoureuse des impacts, avec analyse contre-factuelle et calcul des effets nets, est envisagée dans au moins un cinquième des EMP. Ce constat couvre l'utilisation de méthodes contre-factuelles avancées (par ex. appariement sur les scores de propension et analyse en double différence DD) ou le calcul des effets nets du programme (principalement effets d'aubaine et effets multiplicateurs) au moins pour certains indicateurs ou mesures. 20 autres pour cent des EMP utilisent des méthodes naïves pour mener l'analyse contre-factuelle (par ex. des échantillons non appariés de bénéficiaires et de non bénéficiaires) ou calculent les effets nets (par ex. effets d'aubaine) uniquement sur la base de questionnaires envoyés aux bénéficiaires. Plus de la moitié des programmes n'abordent pas les analyses contre-factuelles et les effets nets à ce stade, bien que quelques-uns envisagent de le faire dans l'évaluation *ex post*.

Les méthodes d'évaluation appliquées mènent-elles à des conclusions et recommandations solides?

Les conclusions et recommandations des EMP sont très denses et détaillées au niveau opérationnel. La plupart des EMP fournissent des recommandations détaillées sur l'exécution des programmes (80%), le niveau d'utilisation (70%) et la conception du programme/des mesures (69%). Une part plus petite mais encore majoritaire (63%) des EMP livre des conclusions et recommandations spécifiques sur le suivi et l'évaluation.

La fiabilité des conclusions et recommandations en termes de méthodes utilisées et de preuves fournies diffère selon les sujets. La meilleure fiabilité (c'est-à-dire de moyenne à élevée) s'observe dans les conclusions et recommandations relatives à "l'exécution du programme" (59%) et au "niveau d'utilisation des fonds" (55%). Ce niveau de fiabilité est le fruit d'une connais-

Figure 2: Fiabilité des conclusions et recommandations des EMP selon le sujet



Source: Helpdesk du Réseau européen d'évaluation

sance empirique généralement bonne de ces sujets, qui sont par ailleurs bien couverts par des sources d'informations complémentaires, telles que des interviews et des groupes de discussions. Un taux de fiabilité relativement élevé est également atteint concernant les conclusions et recommandations sur "le suivi et l'évaluation". Quant au sujet "conception du programme et des mesures", la fiabilité des conclusions et recommandations a été jugée relativement faible.

Quelles conclusions pouvons-nous tirer de cette évaluation?

Les éléments communs aux évaluations à mi-parcours présentées en 2010 sont clairement visibles. Les évaluateurs suivent généralement le canevas proposé par la Commission européenne, adoptent l'ensemble d'indicateurs définis dans le CCSE et s'efforcent réellement de répondre aux Questions d'évaluation communes. Toutefois, le degré de couverture de ces sujets dépend de l'avancement du programme et de la disponibilité des données. Dans l'ensemble, les évaluations de la réalisation et du résultat sont plus convaincantes que les évaluations de l'impact.

Des éléments spécifiques au programme (indicateurs, questions d'évaluation), facultatifs, sont utilisés dans une relativement faible mesure et sont souvent présentés de façon peu claire. Dans bien des cas, les rapports n'établissent pas de distinction entre éléments communs et éléments spécifiques au programme (par ex. absence de tableaux récapitulatifs dans les rapports), ce qui nuit à la clarté et à la comparabilité des constatations. Il semble que l'utilisation relativement faible d'éléments spécifiques au programme est due à la prédominance d'exigences communes (par ex. le nombre élevé d'indicateurs et de questions d'évaluation communes). Il sera particulièrement intéressant de tirer des leçons des programmes qui ont utilisé des éléments spécifiques au programme dans leurs évaluations à mi-parcours, afin de voir dans quelle mesure ce choix a accru la pertinence et l'utilisation des résultats de l'évaluation.

Pour satisfaire aux exigences du CCSE il faut impérativement atteindre des niveaux élevés de qualité méthodologique. Des méthodes d'évaluation avancées sont principalement appliquées par les EMP qui atteignent un niveau élevé de conformité au CCSE: peu d'EMP ayant opté pour une autre approche ont été convaincantes en termes de qualité méthodologique. Au-delà des faiblesses spécifiques, le concept du Cadre commun de suivi et d'évaluation a établi partout une référence claire permettant aux États membres de réaliser une évaluation solide et efficace de leurs Programmes de développement rural.

Même au sein du cadre commun, les évaluateurs utilisent une grande variété de méthodes qualitatives et quantitatives et pratiquent, dans certains cas, une triangulation de méthodes différentes. Toutefois, l'application de méthodes quantitatives complexes et le calcul des analyses contrefactuelles et des effets nets sont assez peu fréquents. C'est ce qui ressort de 80% des

EMP, qui mentionnent des problèmes de disponibilité de données. La collecte de données (qualitatives) supplémentaires par les évaluateurs a souvent servi à vaincre ces limites. À cet égard, il convient de souligner qu'il serait utile de donner des éléments indicatifs plus spécifiques quant à l'application de méthodes qualitatives (autres que les questionnaires et interviews).

Les rapports d'EMP contiennent des informations très détaillées au niveau opérationnel, alors que des messages clés et des recommandations stratégiques en sont souvent absents. Les conclusions et recommandations détaillées au niveau de l'axe et des mesures l'emportent sur les conclusions et recommandations au niveau général du programme (c'est-à-dire la stratégie). La rareté des évaluations d'impact explique peut-être partiellement ce constat, les programmes ayant enregistré du retard dans la mise en œuvre ou ne disposant pas des données requises.

Une analyse transversale des taux de dépenses liés aux rapports d'EMP révèle que **la relation entre l'avancement du programme et la qualité des EMP est quasi négligeable.** L'avancement du programme (en termes de décaissements) a très peu d'influence sur la qualité méthodologique des EMP. Une hypothèse de travail évoquait une influence peut-être plus forte de la disponibilité de ressources pour l'évaluation mais elle n'a pas pu être vérifiée pour l'UE-27, vu l'absence de renseignements sur les ressources disponibles.

En général, les conclusions et recommandations des EMP reposent sur des données factuelles, ce qui montre que les évaluateurs se sont vraiment efforcés de tirer des conclusions valables sur leur programme et d'émettre des recommandations pertinentes pour l'évaluation *in itinere*. Toutefois, la solidité de la méthodologie varie énormément d'un sujet à l'autre. Les conclusions et recommandations relatives à la conception du programme et des mesures seraient meilleures si elles étaient davantage étayées par une évaluation de l'impact.

Dans l'ensemble, **les EMP seront souvent utilisées pour dresser une évaluation appropriée des impacts des programmes pour l'évaluation *ex post*.** À mi-parcours, l'évaluation de l'impact, en particulier par rapport aux indicateurs environnementaux, ne dépasse souvent pas le stade de l'ébauche et demeure naïve. Les résultats de l'EMP devraient donc servir à affiner les instruments de collecte, stockage et traitement des données dans la perspective des évaluations *in itinere* et *ex post*. À cet égard, l'EMP a un rôle clé à jouer dans l'évaluation *in itinere*, dont les conclusions et recommandations, en particulier sur le suivi et l'évaluation, doivent faire l'objet d'un suivi et doivent être concrétisées.

Pour en savoir plus

- o [Manuel relatif au Cadre commun de suivi et d'évaluation](#)

Approches concrètes pour la mise en œuvre de l'évaluation *in itinere* des Programmes de développement rural de l'UE

Jela Tvrdonova

Le concept et l'approche de l'évaluation *in itinere* des Programmes de développement rural (PDR) de la période 2007-2013 ont été soumis à débat pendant l'un des ateliers ouverts de la récente Conférence des parties prenantes sur le suivi et l'évaluation de la PAC après 2013. Les débats ont mis en lumière un réel besoin de recherches sur les pratiques actuelles dans les 27 États membres afin de permettre l'élaboration d'orientations plus détaillées pour assurer une mise en œuvre plus efficace de l'évaluation *in itinere*. Pendant l'été, le Helpdesk Evaluation a entamé quelques recherches via son réseau d'experts. Les résultats préliminaires sont présentés ci-dessous.

Contexte

En application de l'article 86 du Règlement du Conseil (CE) 1698/2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural, les États membres doivent instaurer un système d'évaluation *in itinere* pour chaque PDR. Les principes, les exigences légales, le concept général et les principales tâches de l'évaluation *in itinere* des PDR sont décrits dans la Note d'orientation B du [Manuel relatif au Cadre commun de suivi et d'évaluation](#).

Les recherches les plus récentes menées par le Helpdesk du Réseau européen d'évaluation du développement rural explorent les diverses approches appliquées par les autorités de gestion au sein de l'UE-27 pour l'évaluation *in itinere* de la mise en œuvre des PDR (cette recherche a été effectuée sur un échantillon de 36 PDR¹). Les responsables de l'évaluation *in itinere* (autorités de gestion et/ou évaluateurs externes) ont été interviewés à cette fin. Ces entretiens ont couvert les sujets suivants en rapport avec l'évaluation *in itinere*:

- Aspects organisationnels
- Répartition des ressources
- Tâches d'évaluation
- Interaction de l'évaluateur avec l'exécution du programme
- Résultats de l'évaluation *in itinere*
- Rôle de l'évaluation *in itinere* dans l'élaboration de l'évaluation à mi-parcours (EMP)
- Principales leçons tirées

Organisation et ressources relatives à l'évaluation *in itinere*

Les résultats préliminaires de cette recherche révèlent que différentes solutions ont été adoptées pour organiser l'évaluation *in itinere*.

La majorité des programmes analysés ont choisi d'externaliser l'évaluation *in itinere* des PDR à des évaluateurs indépendants et, dans ce cas, le travail a été confié soit à des agences/institutions publiques (par ex. en Slovaquie, Lettonie, Estonie) ou à des sociétés/consortiums privés, spécialisés dans l'évaluation (par ex. à Chypre, en Finlande, à Bolzano [IT], au Portugal, en Roumanie, en Slovénie et en Écosse et au Pays de Galles [R.-U.]). Dans plusieurs cas, le contrat prévoit aussi l'EMP (par ex. en Slovaquie, République tchèque, à Bolzano [IT] et en Écosse et au Pays de Galles [R.-U.]) et les autorités passeront un marché distinct pour l'évaluation *ex post*. Dans seulement quelques cas, un seul sous-traitant assurera toutes les grandes tâches d'évaluation, à savoir *ex ante*, *in itinere*, à mi-parcours et *ex post* (par ex. Rhénanie-Westphalie [DE], Portugal, Finlande).

Les interviewés divergent dans leurs jugements sur les différents types de conventions de sous-traitance: certains considèrent que confier toutes les tâches à un seul évaluateur présente l'avantage de permettre de développer la connaissance et la capacité en matière d'évaluation, tandis que d'autres y voient un inconvénient car ce modèle ne livre qu'un seul point de vue aux différentes étapes de la mise en œuvre du programme.

La solution dite "interne" a été privilégiée dans plusieurs pays/régions: dans cette approche, toutes les tâches liées à l'évaluation *in itinere* sont gérées et mises en œuvre par:

- l'autorité de gestion ou d'autres départements du ministère de l'Agriculture (par ex. en Saxe [DE], au Piémont [IT]),
- les secrétariats du Comité de suivi (par ex. en Estonie)
- ou diverses agences publiques financées par le ministère de l'Agriculture ou intégrées à la structure de ce dernier (par ex. au Danemark).

¹ Tous les PDR nationaux et plusieurs programmes régionaux sélectionnés : Belgique (Wallonie et Flandre), Portugal (Continent), Royaume-Uni (Pays de Galles et Écosse), Allemagne (Hesse, Rhénanie-Westphalie, Saxe-Anhalt), Espagne (Asturies, Navarre, Castille et León), Italie (Bolzano, Piémont, Val d'Aoste).

Dans le système « interne », les principales tâches d'évaluation (par ex. EMP) sont coordonnées par les autorités de gestion mais sous-traitées à des évaluateurs externes par le biais d'un contrat ou de plusieurs contrats séparés, selon les thèmes ou les axes (un contrat pour les Axes 1 et 3 et un autre pour l'Axe 2) (par ex. en Grèce, Saxe [DE], Estonie).

La durée du contrat pour l'évaluation *in itinere* varie considérablement d'un programme à l'autre: dans la plupart des programmes analysés, des contrats pluriannuels ont été conclus, allant de 24 à 36 mois (par ex. en Bulgarie, Hongrie, Slovénie, Roumanie) et commençant en 2008 ou 2009. Plusieurs contrats durent jusqu'en 2013 (par ex. en République tchèque, Slovaquie, Lettonie). Lorsque l'évaluation *ex post* est également incluse dans le contrat, l'évaluateur est lié par contrat jusqu'en 2015/2016 (par ex. Piémont [IT], Rhénanie-Westphalie [DE], Finlande, Portugal).

Les ressources allouées par les autorités de gestion varient de 0,25 équivalents temps plein (ETP) par an au Luxembourg et 0,24 ETP par an en Slovaquie à 14 ETP par an pour l'Axe 2 et 5 ETP par an pour les Axes 1, 3 et 4 en Estonie. Une fourchette de 2 à 4 ETP par an a été observée dans la majorité des cas. Les autorités de gestion suivent en général la tendance à investir moins de ressources en interne si l'évaluation *in itinere* est confiée à un évaluateur externe.

Les ressources attribuées à l'évaluation *in itinere* ont été jugées suffisantes par les responsables interviewés. Toutefois, dans certains cas, il est apparu que l'évaluateur en charge de l'EMP ne disposait pas des ressources financières pour réaliser une évaluation correcte de l'impact. C'est le cas si les sources de données n'ont pas été repérées, créées, gérées et surveillées par l'autorité de gestion dès le début du programme ou pendant l'évaluation *in itinere*.

Coordination de l'évaluation *in itinere*

Pour diriger l'évaluation *in itinere* et coordonner les tâches d'évaluation, divers arrangements sont en place dans l'UE. Dans environ un tiers des programmes analysés, un **Groupe de pilotage** a été créé, conformément à la recommandation du CCSE ([Note d'orientation B du CCSE, partie 5.1 "Mise sur pied du système d'évaluation"](#)). Ce groupe se compose habituellement de représentants de l'autorité de gestion (gestionnaires/coordonateurs des mesures) et, le plus souvent aussi, de représentants des organismes payeurs ou des organismes de mise en œuvre. Dans quelques rares cas, il compte aussi des représentants d'autres ministères (Roumanie) ou de l'Office national de statistique (Chypre, Roumanie), ainsi que d'instituts de recherche et d'universités (Chypre, Finlande, Piémont [IT]). Le Groupe de pilotage se réunit généralement une fois par an ou plus souvent lorsque se posent des problèmes urgents. Voici ses principales tâches:

- repérer les lacunes dans les données et les sources de données;

- préparer et approuver le plan d'évaluation;
- proposer des questions d'évaluation spécifiques au programme;
- examiner le mandat de l'évaluateur externe;
- analyser les rapports annuels d'exécution et divers rapports d'évaluation et recommandations;
- préparer et organiser des activités de développement des capacités;
- proposer diverses études et divers matériels de recherche et en discuter.

Dans certains des programmes analysés pour lesquels un Groupe de pilotage n'a pas été mis sur pied, d'autres organes de coordination ont été créés pour effectuer des tâches similaires:

- une Commission de gestion et de contrôle en Bulgarie (comptant des membres de l'autorité de gestion et du Comité de suivi);
- un groupe de coordination spécial en République tchèque (comptant des représentants de l'autorité de gestion, de l'organisme payeur, de l'Office national de statistique, du monde de la recherche et des universitaires) et au Danemark, en Saxe (DE) et au Luxembourg (comptant uniquement des gestionnaires des mesures dans ces derniers cas);
- un Groupe de travail exécutif en Slovaquie (créé par l'évaluateur, composé de l'autorité de gestion, de l'organisme payeur, de l'évaluateur et de participants choisis selon les besoins).

Parfois, le Comité de suivi est aussi perçu comme une structure appropriée pour coordonner les tâches d'évaluation (Hongrie, Lettonie). Toutefois, plusieurs domaines des programmes évalués ont laissé l'impression que la coordination de l'évaluation et la communication régulière entre intervenants de l'évaluation ne sont pas encore considérées comme importantes pour mener une évaluation *in itinere* adéquate.

En dehors de ce premier instantané des résultats, l'analyse complète des interviews réalisées dans le cadre de l'évaluation *in itinere* explorera plus en détail le contenu des tâches d'évaluation, l'interaction des évaluateurs avec les organes assurant l'exécution du programme, le rôle du développement des capacités dans le contexte de l'évaluation *in itinere*, les réalisations et les leçons majeures tirées. Le document de travail complet sera disponible vers la fin de 2011.

Pour en savoir plus

- o [Règlement du Conseil \(CE\) N° 1698/2005 du 20 septembre concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural \(FEADER\)](#)

En bref

Septième réunion du comité d'experts chargé de l'évaluation

Maylis Campbell

Des représentants des États membres, des responsables de la Commission européenne et le Helpdesk Evaluation se sont réunis à Bruxelles, le 16 juin, pour discuter de l'évaluation à mi-parcours (EMP) des programmes de développement rural (PDR) et de l'orientation future de la politique de développement rural après 2013.

Les premières constatations générales de l'EMP ont été présentées aux États membres. Les méthodologies, conclusions et recommandations de l'évaluation (*voir article connexe à la page 6 de cette Newsletter*) et l'évaluation des programmes des réseaux ruraux nationaux ont été examinées plus en détail.

Les délégués ont été invités à réfléchir, par le biais d'un travail de groupe interactif, sur les principales leçons tirées de l'EMP des PDR, dont il faudrait tenir compte durant les évaluations *in itinere* et *ex post* et à préciser les mesures à prendre au niveau des programmes et à l'échelon de l'UE. Les discussions ont fait ressortir les points suivants:

Au niveau de l'UE – Il faudrait donner des orientations plus claires pour l'élaboration des rapports d'évaluation, offrir un soutien à la collecte de données et à l'utilisation des systèmes informatiques, renforcer les mises en réseau et présenter un plus grand nombre de bonnes pratiques, réduire le nombre de questions d'évaluation et d'indicateurs mais améliorer leur corrélation, adapter le calendrier des évaluations, réviser les méthodes et la responsabilité des analyses d'impact.

Au niveau des programmes – Il faudrait adapter le calendrier des EMP au niveau d'utilisation des PDR, lier l'évaluation *in itinere* aux autres tâches d'évaluation, mieux implanter la logique d'intervention, améliorer la collecte et la gestion des données, appliquer des méthodes d'évaluation solides, mieux utiliser les résultats des évaluations, améliorer la gouvernance de l'évaluation et la coopération avec les parties prenantes et augmenter les ressources consacrées à l'évaluation.

Dans la perspective de la définition de l'orientation du développement rural après 2013, la Commission européenne a esquissé les objectifs et les domaines prioritaires potentiels pour la politique de DR après 2013 et la corrélation avec la [Stratégie UE 2020](#) et avec d'autres politiques de l'UE. Des premières réflexions sur les indicateurs cibles, notamment les critères de sélection d'indicateurs adéquats, sur les implications et d'éventuels exemples ont été présentés. En ce qui concerne le calendrier de la politique, la Commission a annoncé que les propositions législatives seraient publiées en octobre 2011 (*voir lien sous la rubrique "Pour en savoir plus"*) et que les négociations commenceraient ensuite avec



Photo: Maylis Campbell

Discussion animée entre délégués pendant les travaux de groupe durant la réunion du Comité d'experts chargé de l'évaluation à Bruxelles, en juin 2011.

le Conseil et le Parlement européen dans le cadre de la procédure de codécision. La rédaction des programmes devrait débuter en 2013. Enfin, quelques détails ont été donnés sur l'organisation de la "Conférence des parties prenantes sur le suivi et l'évaluation de la PAC après 2013", en septembre 2011 (*voir article connexe à la page 2 de cette Newsletter*).

La huitième réunion du Comité d'experts chargé de l'évaluation s'est tenue le 27 octobre 2011.

Pour en savoir plus

- o [Propositions législatives pour la PAC après 2013](#)

Equipe éditoriale: Maylis Campbell, Valérie Dumont, Hannes Wimmer. Evaluation Helpdesk, 260 Chaussée Saint-Pierre, B-1040 Bruxelles.

E-mail: info@ruralevaluation.eu

Site web: <http://enrd.ec.europa.eu/evaluation/>

Graphisme: Anita Cortés.

Traduction: Valérie Dumont, Translate 4U (Emmanuel Pons)

Collaborateurs: Leo Maier, Zélie Peppiette, Jela Tvrdonova, Margot van Soetendaal, Hannes Wimmer.

Le Helpdesk Evaluation travaille sous la supervision de l'Unité L.4 (Évaluation des mesures applicables à l'agriculture, études) de la direction générale de l'agriculture et du développement rural de la Commission européenne.

Le contenu de cette newsletter ne reflète pas nécessairement le point de vue officiel de la Commission européenne.