

M ÉTHODE D'ÉVALUATION DES OPÉRATIONS D'AIDE
BUDGÉTAIRE AU NIVEAU DES PAYS

Note d'orientation

Mai 2008

Étude commandée par la Commission européenne





Development
Researchers'
Network
Italie



Aide à la Décision Économique
Belgique



ECO-Consulting Group
Germany



Nordic Consulting Group
Danemark



ECORYS
Pays-Bas

Cette étude a été commandée par

l'Unité commune d'évaluation :

à l'Office de Coopération EuropeAid,
à la Direction Générale du Développement et
à la Direction Générale des Relations Extérieures.

Consortium:

DRN, ADE, ECO, NCG, ECORYS
pour adresse: DRN,
entreprise responsable

Siège social

Via Ippolito Nievo 62
00153 Rome, Italie
Tél: +39-06-581-6074
Fax +39-06-581-6390
mail@drn-network.com

Bureau belge

Place E. Plasky 92
1030 Bruxelles, Belgique
Tél.: +32-2-7324607/7361663
Fax +32-2-706-5442
bruxelles@drn-network.com

Cette étude a été effectuée par Enzo Caputo, de Development Researchers Network - DRN (chef d'équipe), Andrew Lawson, d'Overseas Development Institute - ODI et Martin van der Linde d'ECORYS. L'équipe était assistée par Diego Ruiz (DRN).

Camilla Valmarana était la gestionnaire du contrat d'évaluation.

L'étude a été dirigée par l'Unité d'évaluation, qui présidait également le groupe de référence composé des membres des services (AIDCO, DG RELEX, DG DEV, DG ECFIN, DG BUDG).

Les opinions exprimées dans ce document représentent les points de vue des auteurs et ne reflètent pas nécessairement ceux de la Commission européenne ou des autorités des pays concernés.

REMARQUES PRÉLIMINAIRES

La note d'orientation présente et analyse en détail les questions méthodologiques qui sous-tendent l'approche proposée pour l'évaluation des opérations d'aide budgétaire.

Il porte sur des questions de nature conceptuelle et méthodologique et fournit les informations nécessaires pour justifier et expliquer – d'un point de vue théorique et méthodologique – les choix opérés et l'approche proposée.

Les auteurs estiment que le document ne doit donc pas être considéré comme un texte prescriptif/normatif. Au contraire, il est présenté – et devrait être considéré – comme un instrument d'appui au débat et à la discussion en vue d'expliquer l'utilisation courante de l'approche basée sur la théorie et les évaluations d'impact telles que les conçoivent les forums de discussion internationaux. C'est pourquoi le document est également relativement ouvert à d'éventuelles intégrations et complémentarités avec d'autres approches de l'évaluation des politiques et de l'évaluation des aides budgétaires générales et sectorielles.

Le document est divisé en deux sections : la première section consiste en une revue de la littérature sur les approches de l'évaluation de l'aide budgétaire et une discussion des principales questions méthodologiques s'y rapportant ; la seconde section présente les origines et la justification de la logique d'intervention proposée et de l'approche méthodologique développée pour évaluer les opérations d'aide budgétaire, à savoir l'approche en trois étapes. La section méthodologique est complétée par la description et l'analyse de différentes approches en matière de construction de contrefactuels et conclut en recommandant l'utilisation combinée de méthodes qualitatives et quantitatives.

Le présent document a été rédigé par une équipe composée des personnes suivantes: Enzo Caputo du Development Researchers' Network – DRN (chef d'équipe), Andrew Lawson d'Overseas Development Institute - ODI et Martin van der Linde d'ECORYS, assistés de Camilla Valmarana et Diego Ruiz (DRN) et d'Esther van der Meer (ECORYS). Ils sont reconnaissants à tous les membres du groupe de référence pour leurs commentaires et les orientations formulées. Toutefois, la responsabilité finale du contenu de ce document incombe à l'équipe.

TABLE DES MATIÈRES

Chapitre un – Revue de la littérature

1 OBJET DE L'ÉVALUATION DE L'AIDE BUDGÉTAIRE?	1
1.1 Définitions de l'aide budgétaire générale et sectorielle	1
1.2 Evolution de l'aide budgétaire générale et sectorielle au cours des dix dernières années	2
1.3 Distinction entre ABG et ABS	2
2 APPROCHES ET MÉTHODES UTILISÉES DANS LES RÉCENTES ÉVALUATIONS D'ABG/ABS JUSQU'EN 2007	4
2.1 Deux approches des évaluations de l'ABG/ABS	4
2.2 Analyses de l'ABG/ABS n'utilisant pas de logique d'intervention explicite	4
2.3 Évaluations de l'ABG/ABS utilisant une logique d'intervention explicite	6
2.3.1 Le cadre d'évaluation de l'aide budgétaire générale	7
2.3.2 Le cadre d'évaluation renforcé (CER)	8
2.3.3 Autres évaluations conjointes récentes	9

Chapitre deux – LA LOGIQUE D'INTERVENTION ET AUTRES QUESTIONS CLÉS

3 JUSTIFICATION POUR LA CONSTRUCTION D'UNE LOGIQUE D'INTERVENTION	10
3.1 Les fondements d'une logique d'intervention	10
3.2 Une intégration plus étroite entre l'évaluation de l'ABG/ABS et l'analyse de la stratégie gouvernementale	11
3.3 Le cadre global d'évaluation	13
4 L'APPROCHE EN TROIS ÉTAPES POUR APPLIQUER LE CADRE	15
4.1 Une approche de l'évaluation correspondant à la logique d'intervention	15
4.2 Questions clés de l'approche en trois étapes	15
4.3 Aperçu de l'approche en trois étapes	16
4.3.1 Éléments clés et niveau de recouvrement	16
4.3.2 Particularité de l'étape trois	18
4.4 Les questions d'évaluation	19
4.5 Focaliser l'évaluation en fonction du niveau de dépendance à l'aide du pays	21
4.6 Focaliser l'évaluation en fonction du type d'aide budgétaire	23
5 CONTREFACTUELS ET AUTRES OUTILS D'ÉVALUATION	24
5.1 Contrefactuels	24
5.1.1 Analyse contrefactuelle et évaluation d'impact	24
5.1.2 Différentes approches des contrefactuels	24
5.2 Méthodes quantitatives et qualitatives	27
5.2.1 Méthodes mixtes	27
5.2.2 Analyses statistiques	28
ANNEXE 1: BIBLIOGRAPHIE	29
ANNEXE 2: RÉSUMÉ DES PRINCIPALES DÉFINITIONS RÉCENTES DE L'AIDE BUDGÉTAIRE	32
ANNEXE 3: UTILISATION DES CONTREFACTUELS DANS L'ÉVALUATION DES PROGRAMMES COMPLEXES	34

ACRONYMES

ABG	Aide budgétaire générale
ABMD	Appui budgétaire multi-donateurs
ABS	Aide budgétaire sectorielle
AT	Assistance technique
BM	Banque mondiale
BMD	Banques multilatérales de développement
CARP	Crédit d'appui à la réduction de la pauvreté
CDMT	Cadre des dépenses à moyen terme
CE	Cadre d'évaluation
CE	Commission européenne
CGE	Cadre global d'évaluation
CER	Cadre d'évaluation renforcé
CJ	Critère de jugement
CAD	Comité d'aide au développement (OCDE)
DFID	Department for International Development (UK)
DSRP	Document stratégique de réduction de la pauvreté
ECABG	Évaluation conjointe de l'aide budgétaire générale
ECFIN	Direction générale des affaires économiques et financières de la CE
GFP	Gestion des finances publiques
G/S	Général et/ou sectoriel
IDD	International Development Dep't (Un. Birmingham; a dirigé l'ECABG)
LI	Logique d'intervention
ODI	Overseas Development Institute
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
PD	Partenaire au développement
PPTE	Pays pauvres très endettés
PSA	Partenariat stratégique avec l'Afrique
QE	Question d'évaluation
RC	Renforcement des capacités
SG	Stratégie gouvernementale
SIDA	Swedish International Development Agency
SRP	Stratégie de réduction de la pauvreté
SWAp	Approche sectorielle
SWAP	Programme d'approche sectorielle (gouvernemental)

CHAPITRE 1 – EXAMEN DE LA LITTÉRATURE

1 OBJET DE L'ÉVALUATION DE L'AIDE BUDGÉTAIRE

Avant d'aborder la méthode d'évaluation de l'aide budgétaire, il est nécessaire de dégager une définition de l'aide budgétaire entrant dans le champ d'application des TdR et compatible avec la terminologie et l'interprétation actuellement adoptées par la Commission européenne (CE) et acceptées par l'OCDE et les principales agences d'aide internationales.

1.1 DÉFINITIONS DE L'AIDE BUDGÉTAIRE GÉNÉRALE ET SECTORIELLE

Selon les définitions données par la CE et l'OCDE/CAD, la caractéristique fondamentale de l'aide budgétaire – générale ou sectorielle – est que les fonds sont transférés directement sur le compte du Trésor public du gouvernement partenaire et sont ensuite utilisés conformément aux systèmes nationaux d'allocation, de marchés publics et de comptabilité nationale (voir cadre 1).

Encadré n° 1 : Définitions de l'aide budgétaire de l'OCDE – CAD et de la CE

Institution et source	Définition
CE AIDCO, DEV, RELEX Octroi de l'aide: Orientations en matière de programmation, de conception et de gestion de l'aide budgétaire générale, janvier 2007	L'aide budgétaire est le transfert de ressources financières d'une agence de financement externe vers le Trésor public d'un pays partenaire, pour autant que ce dernier respecte les conditions d'octroi convenues préalablement. Ces ressources financières font dès lors partie des ressources globales du pays partenaire et sont donc utilisées conformément à son système de gestion des finances publiques. L'aide budgétaire telle que décrite ci-dessus peut prendre deux formes : <ul style="list-style-type: none"> - <u>Une aide budgétaire générale</u>, représentant un transfert au Trésor public en appui à une politique et à une stratégie nationale de développement ou de réforme; ou - <u>Une aide budgétaire sectorielle</u>, représentant un transfert au Trésor public en appui à une politique et à une stratégie sectorielle.
OCDE/CAD Harmonizing Donor Practice for Effective Aid Delivery: Volume 2; Budget Support, Sector-Wide Approaches and Capacity Development in Public Financial Management, 2006	L'aide budgétaire se définit comme une méthode de financement du budget d'un pays partenaire par le transfert de ressources d'une agence de financement externe vers le Trésor public du gouvernement partenaire. Les fonds ainsi transférés sont gérés conformément aux procédures budgétaires du destinataire. [...] Concernant <u>l'aide budgétaire générale</u> , le dialogue entre les donateurs et les gouvernements partenaires porte sur les priorités politiques et budgétaires générales, tandis que <u>l'aide budgétaire sectorielle</u> se concentre sur des préoccupations sectorielles.

L'annexe 2 fournit une liste plus détaillée des principales définitions récentes de l'aide budgétaire.

Cette définition générale de l'aide budgétaire, permet de distinguer l'aide budgétaire générale (ABG) de l'aide budgétaire sectorielle (ABS).

- L'aide budgétaire générale se définit comme l'aide budgétaire visant à contribuer à la réalisation d'objectifs globaux énoncés dans la stratégie nationale de développement ou de réduction de la pauvreté. Le dialogue politique se concentre sur les objectifs globaux des politiques et sur les priorités budgétaires générales. Les fonds alloués au titre de l'aide budgétaire générale sont par définition non ciblés¹.

¹ Le ciblage (terme adopté par la CE) – ou affectation de fonds (terme adopté par d'autres partenaires au développement) est généralement la conséquence d'un accord en matière d'ABG/ABS entre un gouvernement et les donateurs concernant la destination réelle des fonds transférés. Un tel accord peut être plus ou moins contraignant

- L'aide budgétaire sectorielle se définit comme une forme d'aide budgétaire qui contribue à accélérer les progrès vers la réalisation des objectifs du gouvernement dans un secteur spécifique. Le dialogue politique se concentre sur des questions et préoccupations sectorielles. Comme pour l'ABG, les fonds sont généralement non ciblés. Il peut toutefois exister des accords relatifs au niveau des dépenses publiques dans le secteur concerné et, parfois, des accords sur la composition des dépenses dans le secteur.

Les définitions ci-dessus renvoient aux flux financiers et à l'importance du dialogue politique. Par ailleurs, l'aide budgétaire se caractérise généralement par des efforts en vue de renforcer l'harmonisation entre les partenaires au développement (PD), d'augmenter l'alignement de l'aide extérieure sur les politiques et systèmes nationaux, et de réduire les coûts de transaction liés à la fourniture et à la réception de l'aide extérieure. Dans un certain nombre de cas, l'aide budgétaire s'accompagne aussi d'une assistance au développement des capacités.

Sur la base des définitions données ci-dessus, l'évaluation de l'aide budgétaire générale ou sectorielle portera sur une forme globale de l'aide au développement dont l'objectif est de soutenir les stratégies nationales générales ou sectorielles, incluant plusieurs ressources - inputs (fonds transférés directement sur le compte du Trésor du gouvernement partenaire, dialogue politique et conditionnalité, et souvent une aide au développement des capacités), ainsi qu'un cadre de partenariat renforcé (alignement des PD sur les systèmes nationaux et harmonisation).

1.2 L'ÉVOLUTION DE L'AIDE BUDGÉTAIRE GÉNÉRALE ET SECTORIELLE AU COURS DES DIX DERNIÈRES ANNÉES

Les définitions ci-dessus renvoient aux formes spécifiques d'ABG et d'ABS qui se sont développées à la fin des années 90, découlant de l'initiative de réduction de la dette des PPTTE et du financement des approches sectorielles. La différence entre ces nouvelles formes d'aide budgétaire et les versions antérieures tient à leur objectif (implicite) et à la nature de la relation entre les PD et les gouvernements bénéficiaires. Dans l'«ancienne» approche, la relation était plutôt strictement contractuelle (fonds destinés à la stabilisation macroéconomique et à la libéralisation); dans la «nouvelle» approche, la relation repose sur un partenariat plus large basé sur l'acceptation des rôles respectifs des partenaires et le partage des responsabilités².

Même si l'évolution de la finalité et de la conception de l'aide budgétaire est importante, il faut souligner que la distinction entre la «nouvelle» et l'«ancienne» aide budgétaire n'est pas toujours évidente. Les évaluateurs devraient dès lors analyser tous les programmes d'ABG ou d'ABS mis en œuvre dans la période de temps spécifiée pour l'évaluation, afin d'examiner leurs effets combinés. Si, après une inspection approfondie, les opérations d'aide budgétaire s'avèrent moins basées que prévu sur le partenariat (à savoir qu'elles ressemblent à des «anciennes» opérations d'aide budgétaire), cela pourrait en grande partie expliquer les réalisations (outputs), résultats (outcomes) obtenus et les impacts de l'aide budgétaire, mais ne devrait pas être une raison pour exclure ces opérations de l'évaluation.

1.3 DISTINCTION ENTRE ABG ET ABS

L'atelier organisé par le Partenariat stratégique avec l'Afrique (PSA) sur l'aide sectorielle (Dublin, octobre 2005) a permis d'effectuer une analyse globale et de discuter des différences et des relations entre l'ABG et l'ABS.

pour le gouvernement, mais il ne doit jamais être confondu avec la volonté de dialogue visant à renforcer les objectifs généraux de réduction de la pauvreté et les objectifs et cibles de développement sectoriel

² Cette nouvelle approche de l'aide budgétaire est également qualifiée d'aide budgétaire partenariale pour souligner le nouveau cadre de partenariat mis en place depuis la deuxième moitié des années 90, suite au consensus de Washington, à l'initiative envers PPTTE et aux Documents de stratégie de réduction de la pauvreté.

Il en ressort qu'il ne devrait pas y avoir de distinction conceptuelle tranchée ou de divergence entre ces deux formes d'aide budgétaire telles qu'elles se sont développées au cours des dernières années.

L'atelier a conclu que «la forte différence [...] entre l'ABG et l'ABS ne se reflète pas dans la pratique des donateurs. Il serait plus réaliste de décrire l'aide budgétaire comme un spectre. À une extrémité, on trouve l'ABG, avec un dialogue et des conditions portant uniquement sur des questions macroéconomiques et intersectorielles. À l'autre extrémité, l'ABS, qui porte uniquement sur les questions sectorielles spécifiques. Entre les deux se trouvent les opérations d'ABG comportant des conditions et un dialogue sectoriels et les opérations ABS qui incluent des conditions et un dialogue généraux et intersectoriels»³³

S'il existe une différence de focalisation sur les politiques, les deux formes d'aide budgétaire sont complémentaires et utilisent la même approche partenariale basée sur l'alignement et l'harmonisation.

En conséquence, le cadre d'évaluation et l'approche proposée à la section 2 sont générales et peuvent s'appliquer à trois situations :

- les situations où seule une aide budgétaire générale est fournie ;
- les situations où une aide budgétaire générale est fournie à côté d'un ou plusieurs dispositifs d'aide budgétaire sectorielle ;
- les situations où seule une aide budgétaire sectorielle est fournie.

Le champ de l'évaluation devrait être déterminé par les conditions particulières du pays et la période à évaluer. Lorsqu'ABG et ABS cohabitent, il convient de les évaluer en même temps car elles contribuent conjointement à l'évolution de la composition du budget, du cadre global de dialogue politique, du contexte institutionnel des dépenses publiques et du cadre général de partenariat. L'évaluation de l'ABG se concentrera sur le niveau agrégé, alors que l'évaluation de l'ABS portera sur le niveau sectoriel, où les effets spécifiques des dispositifs d'ABS seront identifiés. Au niveau agrégé, les évaluateurs ne doivent pas essayer de dégager les effets précis de l'ABG et de l'ABS si les deux sont fournies simultanément. Même s'il est reconnu que différents programmes pourraient faire l'objet d'une évaluation à des moments différents, il est proposé que – dans la mesure du possible – toutes les opérations d'aide budgétaire soient évaluées conjointement⁴.

Dans le cas d'une évaluation de l'ABS individuelle, les questions d'évaluation doivent s'appliquer aux niveaux agrégé et sectoriel. L'existence de deux dispositifs ou plus d'ABS permet d'effectuer des comparaisons et de tirer des enseignements intéressants.

³ PSA – Partenariat stratégique avec l'Afrique. (2005), Sector Budget Support: A Note from the Dublin Workshop of SPA Working Groups, 5 et 6 octobre 2005.

⁴ Les différentes étapes des opérations d'aide budgétaire devraient être clairement identifiées et mentionnées ; ces différentes étapes se reflèteront probablement dans les constats aux différents niveaux du cadre d'analyse. Le calendrier d'évaluation sera fonction de la situation de chaque pays.

2 APPROCHES ET MÉTHODES UTILISÉES LORS DES ÉVALUATIONS RÉCENTES DE L'ABG/ABS JUSQU'EN 2007

2.1 DEUX APPROCHES DES ÉVALUATIONS DE L'ABG/ABS

Les travaux récents et en cours en matière d'évaluation des effets de l'aide budgétaire peuvent se diviser en deux catégories principales en fonction de l'utilisation – ou de la non utilisation – d'une logique d'intervention explicite de l'aide budgétaire comme outil d'évaluation principal.

Les études qui n'utilisent pas de logique d'intervention explicite sont notamment les revues et évaluations qui portent sur le taux de réalisation des objectifs, sans tenir compte des liens de causalité possibles ou sans expliquer les liens de causalité implicitement admis et qui soutiennent les programmes d'aides budgétaires de ces dernières années. Il s'agit entre autres des documents qui portent soit sur l'évaluation de cas particuliers, soit sur le passage en revue de plusieurs cas afin d'en tirer des enseignements généraux et des lignes directrices.

Les études qui utilisent une logique d'intervention explicite incluent les revues et les évaluations qui se concentrent non seulement sur les progrès réalisés dans la réalisation d'objectifs donnés, mais également sur les processus sous-jacents (et les liens de causalité) qui ont conduit à ces progrès.

2.2 ANALYSES DE L'ABG/ABS N'UTILISANT PAS UNE LOGIQUE D'INTERVENTION EXPLICITE

Le cadre ci-dessous présente un bref aperçu de la première catégorie.

Encadré n° 2: Analyses de l'ABG/ABS n'utilisant pas de logique d'intervention explicite⁵

Document de l'OCDE intitulé «Harmonizing Donor Practices for Effective Aid Delivery, Volume 2: Budget Support, Sector-wide Approaches and Capacity Development in Public Financial Management». Ce rapport se base sur une vaste évaluation des expériences visant à identifier les principes directeurs et les bonnes pratiques en matière de fourniture d'aide budgétaire générale et d'appui aux SWAps. Ce faisant, il reconnaît : i) la nécessité de renforcer les partenariats par le biais d'une collaboration accrue, non seulement entre les donateurs et les partenaires, mais aussi entre les différents donateurs eux-mêmes; et ii) la pertinence particulière des questions de gestion des finances publiques pour ces deux modalités d'appui. Le rapport propose un ensemble de bonnes pratiques sur la manière dont les donateurs peuvent améliorer la fourniture de l'aide budgétaire afin de maximiser ses bénéfices en matière de développement, tout en renforçant la capacité des pays partenaires à parvenir à une discipline fiscale globale, à une allocation stratégique des fonds, à un retour sur investissement et une bonne gouvernance dans l'utilisation de l'argent public – tous ces points constituant des objectifs essentiels des systèmes de gestion des finances publiques. Il fournit également aux donateurs des références et critères pour la fourniture de l'aide budgétaire. Les bonnes pratiques en matière d'aide budgétaire se regroupent sous quatre piliers principaux : i) soutenir l'appropriation (éviter de cibler l'aide, refléter les priorités du pays partenaire, se focaliser sur les résultats) ; ii) augmenter la performance et la responsabilité en matière de gestion des finances publiques (GFP) (suivre les bonnes pratiques en matière de diagnostic et d'évaluation de la GFP, appuyer directement le développement des capacités des systèmes de GFP des partenaires, éviter d'entraver les systèmes nationaux) ; iii) réduire les coûts de transaction (simplifier les conditionnalités, rationaliser les évaluations fiduciaires, aligner les processus, exploiter le potentiel des cadres communs de donateurs, faire en sorte que les périodes de décaissement de l'aide budgétaire facilitent la bonne exécution budgétaire) ; iv) améliorer la prévisibilité et réduire la volatilité (programmer l'aide budgétaire sur plusieurs années, aligner l'aide sur les cycles budgétaires des pays partenaires, concevoir les conditionnalités pour renforcer la prévisibilité des décaissements, allouer les fonds selon un calendrier prévisible, éviter les cycles qui s'interrompent et reprennent et prévoir des réponses graduées, renforcer le soutien au secteur public).

⁵ Le contenu de l'encadré se base sur et développe l'encadré «Recent and ongoing Evaluations of Budget Support» présenté dans S. Koeberle S., Stavreski Z. (2005) Budget Support: Concept and Issues, Banque mondiale.

Banque mondiale (2006). «A Stocktaking of Poverty Reduction Support Credits», J. Factora dans Budget Support as More Effective Aid? Recent Experiences and Emerging Lessons, S. Koeberle, Z. Stavreski, J. Walliser (eds). Ce document décrit les principaux résultats de l'examen de l'expérience de la BM dans la mise en œuvre des Crédits d'appui à la réduction de la pauvreté (CARP)⁶ et examine dans quelle mesure les CARP ont fait des progrès dans la réalisation de leurs objectifs et attentes. Le document se focalise sur l'analyse des progrès dans la réalisation de l'objectif principal des CARP, à savoir soutenir l'approche des DSRP (Documents stratégiques de réduction de la pauvreté) et renforcer l'appropriation des pays par le biais d'améliorations dans trois domaines principaux qui correspondent aux objectifs des CARP (ces derniers se renforçant mutuellement) : i) opérationnalisation et mise en œuvre des DSRP ; ii) amélioration de la prévisibilité des ressources ; iii) harmonisation de l'aide. Les pays ayant achevé leur première série d'opérations CARP étant très peu nombreux, le document porte principalement sur questions de conception et de mise en œuvre. Même si le document n'entend pas évaluer l'impact sur le développement, il fait ressortir les résultats préliminaires à moyen terme des programmes CARP les plus avancés en présentant les enseignements tirés, les questions essentielles, les pratiques émergentes et des recommandations.

Partenariat stratégique avec l'Afrique – Groupe de travail sur l'aide budgétaire (2005). Survey of the Alignment of Budget Support and Balance of Payments Support with National PRS Processes. Le rapport présente les principaux constats issus d'un suivi effectué en 2004 pour stimuler le dialogue entre les donateurs et les gouvernements sur la question de l'alignement sur la Stratégie de réduction de la pauvreté (SRP), et pour aider à identifier les bonnes et mauvaises pratiques pouvant être prises en compte dans les discussions en cours au niveau des pays. L'objectif premier du rapport est de décrire l'état actuel des efforts d'alignement pour l'octroi de l'aide budgétaire et l'aide à la balance des paiements sur les processus nationaux d'élaboration des politiques, les cycles budgétaires et les systèmes d'évaluation des progrès réalisés. Les objectifs secondaires sont de promouvoir le dialogue politique sur le sujet, de diffuser les bonnes pratiques et d'identifier les pays où un suivi par la Partenariat stratégique avec l'Afrique (PSA) pourrait apporter un plus. Les constats sont présentés en trois chapitres correspondant aux trois parties du questionnaire rempli respectivement par 1) les donateurs conjointement avec les représentants des gouvernements ; 2) les représentants des donateurs seuls ; et 3) les représentants des gouvernements seuls. Le premier chapitre donne des informations de base sur les SRP nationales et les processus de revue les concernant, ainsi qu'un aperçu sur les questions d'alignement basées sur les réponses conjointes. Le deuxième chapitre décrit les programmes d'aide et présente plus en détail toute une série de questions d'alignement, sur la base des réponses aux questionnaires et des documents fournis par les représentants des donateurs. Le troisième chapitre se base sur les évaluations des progrès dans différentes dimensions de l'alignement et de l'harmonisation réalisées par les représentants des gouvernements.

USAID (2005) «General Budget Support: Key findings of Five USAID studies», PPC Evaluation Paper n° 7. Ce document synthétise les résultats d'évaluations dans cinq pays (Malawi, Mozambique, Nicaragua, Tanzanie et Timor-Leste) dans lesquels l'ABG a été utilisée ou a été envisagée. Les études s'inscrivent dans le cadre des efforts de terrain menés par le bureau d'évaluation pour analyser les conditions nécessaires pour que l'appui budgétaire général soit un succès et pour évaluer l'efficacité de cet instrument. Plus spécifiquement, les évaluations avaient pour objectif d'examiner comment et quand l'ABG est un mécanisme d'assistance approprié, et d'identifier les conditions qui contribuent à son succès ou à son échec. L'ABG a été évaluée de deux manières : d'un côté, l'analyse se concentrait sur la question de savoir «quelles conditions nationales minimales sont nécessaires pour que les donateurs puissent envisager l'ABG»; de l'autre côté, la question principale était «l'ABG a-t-elle permis d'atteindre les succès escomptés et les capacités nationales s'améliorent-elles?». Il est important de noter que les études n'évaluent pas l'impact de l'ABG sur la réduction de la pauvreté. Elles se concentrent plutôt sur les bénéfices perçus dans des conditions et un laps de temps déterminés. Les constats sont classés en six catégories principales : i) appropriation des programmes de développement par le pays hôte ; ii) allocation budgétaire, évaluation des performances et prévisibilité des décaissements ; iii) coordination des donateurs et harmonisation ; iv) coûts de transaction ; v) gestion et capacité technique ; vi) risques fiduciaires.

⁶ Dans le cadre de la BM, l'aide budgétaire se caractérise par les crédits d'aide à la réduction de la pauvreté – une approche programmée de la politique de développement, où les prêts s'étalent sur trois ou quatre tranches annuelles visant à soutenir les objectifs de développement à moyen terme de la SRP des gouvernements.

La plupart des études mentionnées ci-dessus portent sur deux ensembles de résultats :

- les résultats directement liés aux opérations d'aide et se référant principalement aux changements de comportement des donateurs, tels que l'alignement et l'harmonisation, ou aux hausses absolues ou relatives de l'aide dans le budget national, à la prévisibilité des décaissements, etc. ;
- les résultats qui pourraient avoir un lien de causalité fort ou faible avec le comportement des donateurs, mais qui n'en dépendent certainement pas directement. Il s'agit notamment d'améliorer la gestion budgétaire et de renforcer les liens entre politique nationale et budget ; ou, pour aller plus loin, ils portent également sur les questions relatives à la fourniture de services et aux impacts sur le développement.

L'approche de l'évaluation des deux groupes de résultats est différente d'un point de vue logique. Pour le premier groupe, elle peut se concentrer sur une analyse avant-après des flux d'aide et des politiques ; pour le second, une approche plus complexe est nécessaire : premièrement, une évaluation des changements survenus et des facteurs déterminants et, deuxièmement, une analyse précise visant à identifier la contribution des éléments de l'aide à ces facteurs. Il faut souligner que les études susmentionnées ne vont pas très loin dans ces analyses puisqu'elles se concentrent sur l'évaluation du premier groupe de résultats.

2.3 ÉVALUATIONS DE L'ABG/ABS UTILISANT UNE LOGIQUE D'INTERVENTION EXPLICITE

Comme mentionné plus haut, les analyses et évaluations discutées dans ce chapitre ne se concentrent pas uniquement sur les progrès dans la réalisation des objectifs escomptés, mais aussi sur le rôle et le poids des ressources (inputs) fournies par l'ABG/ABS et sur les mécanismes par lesquels elles ont contribué à ces progrès. Pour ce faire, elles développent une logique d'intervention – ou une théorie du programme – comme cadre pour dérouler les processus escomptés dans la mise en œuvre de l'aide budgétaire. Elles permettent ainsi d'analyser dans quelle mesure et dans quelles circonstances l'aide budgétaire a été pertinente, efficace et efficiente pour avoir un impact durable sur la réduction de la pauvreté et sur la croissance ; et quels sont les changements intermédiaires attendus (selon la théorie) dans les systèmes de gouvernement considérés comme des mécanismes essentiels pour obtenir des résultats (outcomes) et des impacts en matière de pauvreté.

Documents analysés:

- Lawson, A. et Booth, D. (2004). Evaluation Framework for General Budget Support commandée par le réseau d'évaluation de l'OCDE-CAD. Ce rapport présente un cadre d'évaluation (CE) visant à guider les travaux d'évaluation conjointe sur l'aide budgétaire générale (ABG) au niveau des pays. Il s'agit d'un outil pratique pouvant être utilisé pour évaluer si une ABG est un mécanisme pertinent, efficient, efficace et durable pour réduire la pauvreté. Le cadre se base sur un ensemble de diagrammes du type cadre logique, qui décrit les liens de causalité théoriques qui sous-tendent les programmes récents d'ABG;
- Nilsson, M. (2004). Effects of Budget Support – A Discussion of Early Evidence. UTV Working Paper 2004:4. Stockholm: SIDA. Ce document résume les constats existants, les enseignements tirés et les recommandations en relation avec les différents niveaux du cadre d'évaluation susmentionné et fournit aux donateurs des premières preuves et enseignements sur l'efficacité de l'ABG comme un tout (et pas uniquement comme mode de financement);
- IDD and Associates (2007) Joint Evaluation of General Budget Support 1994–2004, commandée par un consortium d'agences de donateurs et sept gouvernements partenaires, sous les auspices du réseau du CAD sur l'évaluation du développement⁷.

⁷ Les documents et les rapports examinés incluent la proposition technique soumise en réponse à l'invitation à soumissionner (2004), le Rapport de démarrage (2005), le Rapport de synthèse (2006) et la Note relative aux approches et méthodes (2007).

Cette étude entreprend un examen exhaustif de la méthodologie précédente, établit un cadre d'évaluation renforcé (CER) basé sur le cadre d'évaluation (CE) développé par Lawson et Booth et cherche à l'intégrer et à le développer.

- ODI et Ghana Centre for Democratic Development (2007), « Joint Evaluation of Multi-Donor Budget Support to Ghana ». Le rapport évalue l'impact de l'ABG au Ghana sur la base de l'expérience CE-CER et analyse non seulement ce qui s'est passé, mais aussi comment, pourquoi et dans quel contexte l'appui budgétaire multi-donateurs (ABMD) pour le Ghana a atteint ses objectifs.

2.3.1 Le cadre d'évaluation (CE) de l'aide budgétaire générale

Le CE est le point de départ de l'approche méthodologique étudiée dans la présente section. Développé en 2004 par Lawson et Booth pour l'OCDE-CAD, il a été conçu en tant qu'outil à utiliser comme guide pour les évaluations conjointes au niveau des pays. À cette fin, les attentes, priorités et objectifs de l'aide budgétaire ont été présentés et discutés dans le CE, dans un « effort pour ordonner de manière systématique les revendications faites au nom de l'aide budgétaire générale en tant que modalité d'aide orientée vers la pauvreté, en décortiquant les liens de causalité implicites dans un cadre logique »⁸⁸.

Pour développer le CE, les auteurs ont analysé la justification de l'ABG, ses objectifs et l'ensemble des hypothèses permettant de supposer que l'ABG pourrait atteindre ses objectifs. À cette fin, la méthodologie proposée se concentre sur une analyse qualitative des processus de dépenses publiques sur lesquels l'ABG est censée avoir une influence de par ses effets institutionnels et ses flux financiers. Parmi les éléments clés du CE on trouve :

- La séquence logique standard à cinq niveaux permettant d'établir les liens de cause à effet et la dimension temporelle des effets :
 - Niveau 1: ressources (inputs) par donateur d'ABG, notamment les fonds, le dialogue politique, les conditionnalités, l'assistance technique / le renforcement des capacités (AT/RC), l'alignement sur les politiques et systèmes nationaux, l'harmonisation entre donateurs ;
 - Niveau 2: réalisations immédiates (direct outputs) des ressources sur la relation entre l'aide, le budget national et les processus liés aux politiques nationales ;
 - Niveau 3: réalisations induites (induced outputs), à savoir les changements qui en résultent dans les cadres financier et institutionnel des dépenses et de la politique publiques ;
 - Niveau 4: résultats (outcomes), à savoir les interactions entre le secteur public et l'économie et la société pris au sens large, en considérant spécifiquement les déterminants immédiats de la réduction de la pauvreté ;
 - Niveau 5: impacts, en termes de renforcement du pouvoir des plus démunis et d'amélioration de leurs revenus réels ;
- La fourniture d'orientations détaillées sur les questions et les approches pour chaque niveau du cadre, en examinant si les effets escomptés de l'ABG sont atteints et en posant des questions supplémentaires relatives aux problèmes d'attribution et de contrefactuels ;
- l'utilisation d'une combinaison pragmatique d'approches quantitatives et qualitatives, avec le recoupement des données et la triangulation ;
- le traitement des facteurs en dehors de la principale chaîne d'effets escomptés, tels que les hypothèses et les risques (même s'ils sont envisagés de manière explicite dans les questions « pourquoi/pourquoi pas? » relatives aux questions d'attribution).

⁸⁸ Lawson, A., Booth, D. « Evaluation Framework for General Budget Support », ODI, 2004.

2.3.2 Le cadre d'évaluation renforcé (CEE)

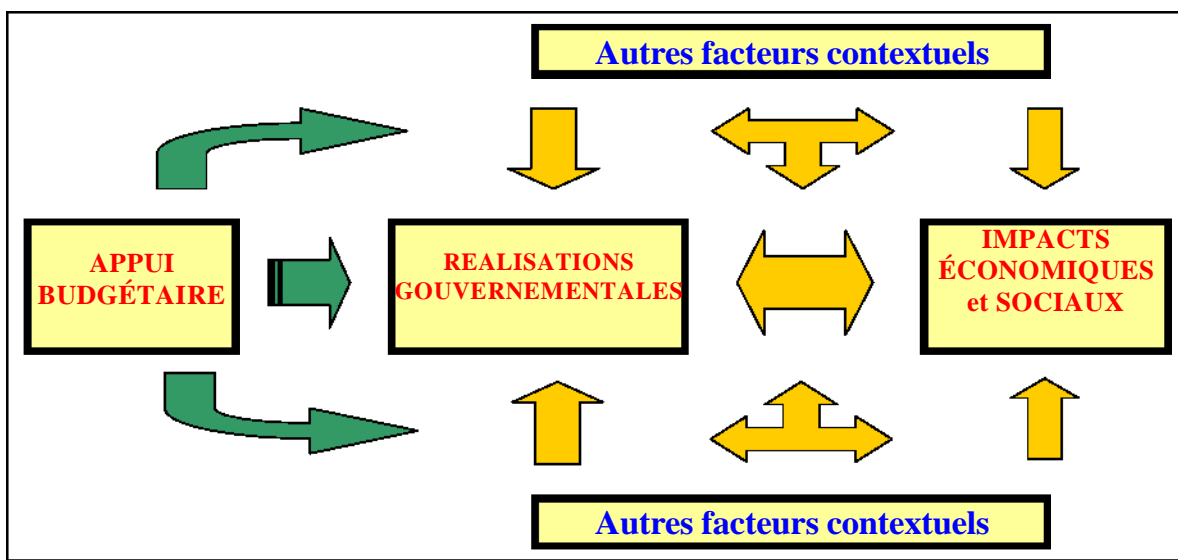
Les travaux effectués par IDD and Associates en 2006-2007 dans le cadre de l'évaluation conjointe de l'aide budgétaire générale a conduit au développement du cadre d'évaluation (CE). La réflexion et les améliorations proposées pour le CE ont été regroupées dans les différentes catégories décrites plus bas.

La première catégorie porte sur la théorie qui sous-tend les approches respectives. Le CE souligne la relation linéaire entre les ressources (inputs) de l'ABG/ABS, les réalisations nationales attendues (outputs) et les impacts socio-économiques souhaités. Le graphique 1 présente un schéma simplifié illustrant une logique d'intervention selon un modèle linéaire standard.

Graphique 1 : logique d'intervention simplifiée selon un modèle linéaire



Comme l'illustre le graphique 1, les ressources (inputs) de l'ABG/ABS ont un effet sur les réalisations gouvernementales (outputs) et ces dernières ont une relation causale avec les résultats (outcomes) et les impacts économiques et sociaux. Les relations sont toutefois bien plus complexes que cela. Les réalisations gouvernementales (outputs) sont déterminées par une série de facteurs complexes, dont certains (pas nécessairement les plus importants pour le changement, et pas les mêmes partout) peuvent être influencés par les ressources (inputs) de l'ABG/ABS. À leur tour, les impacts économiques et sociaux sont déterminés par une série de facteurs encore bien plus complexes, dont certains peuvent être liés aux réalisations gouvernementales (outputs), influencées par les ressources (inputs) ABG/ABS. Le graphique 2 illustre, de manière simplifiée, cette relation complexe.



Graphique 2 : Représentation d'une relation plus complexe entre les ressources (inputs) de l'ABG/ABS et les différents facteurs de changement

Le CE essaie de prendre en compte les différents facteurs de changement et inclut à cette fin une liste détaillée des hypothèses. En tant que telles, celles-ci ne peuvent être considérées que comme conditions ou facteurs facilitant ou entravant la relation linéaire entre les ressources (inputs) de l'ABG/ABS et les réalisations (outputs) et résultats (outcomes). Elles ne sont pas analysées en soi en tant que déterminants ou obstacles possibles au changement.

L'équipe ECABG a en partie identifié ces limites du CE et a proposé de mettre en place une approche plus large de l'analyse de la politique basée sur cinq catégories (GFP, partenariat, institutions, macro-économie et pauvreté). Ces cinq analyses devraient faciliter la compréhension des véritables moteurs du changement comme base pour identifier la contribution de l'ABG/ABS. Cette approche a donné des résultats, particulièrement dans certains pays, mais elle a été entravée en général par un faible lien méthodologique entre les deux niveaux d'évaluation (les cinq analyses et la logique d'intervention de l'ABG/ABS), et aussi par la structure du rapport, qui mettait l'accent sur la recherche des liens de causalité prédéterminés à l'intérieur du cadre du programme.

Les autres tentatives importantes de l'ECABG en vue d'améliorer le CE se basaient sur certains outils d'analyse et une compréhension plus large des domaines d'influence de l'ABG/ABS.

Sur le plan analytique, l'innovation la plus importante est liée à la tentative d'identifier certains liens de causalité particulièrement sensibles dans le modèle logique, qui doivent être analysés en profondeur pour évaluer leur importance, tirer les enseignements sur leur mode de fonctionnement et développer les modalités pour améliorer leur efficacité. En pratique, la volonté de dresser une carte standard des causalités pour orienter les travaux analytiques des évaluateurs pourrait avoir conduit au renforcement des limites de l'approche linéaire, aux dépens de l'approche de l'analyse politique. De nombreux travaux analytiques de qualité ont été effectués pour évaluer ces liens prédéfinis, mais vu le fort degré de variation entre les situations locales et les facteurs contributifs, aucune conclusion convaincante n'a été atteinte et aucun enseignement général n'a pu être tiré. Des pressions ont probablement été exercées pour que l'analyse porte sur l'importance relative de chaque ressource de l'aide budgétaire plutôt que sur la solidité de l'ensemble du système.

Concernant les domaines couverts par le modèle, l'équipe ECABG a souligné la nécessité d'insister davantage sur le processus politique et les évolutions réelles des politiques dans le CER. En effet, ces dernières années, l'ABG/ABS, en comparaison avec les expériences d'ajustement structurel précédentes, s'est concentrée bien davantage sur les liens entre les politiques et les dépenses publiques. L'aide budgétaire accorde une importance égale aux finances publiques et à la gestion des politiques et en particulier, au système de national assurant leur relation étroite ; ce y compris le gouvernement central et les ministères sectoriels, les procédures d'allocation budgétaire, la mise en œuvre des politiques et le suivi axé sur les résultats.

2.3.3 Autres évaluations conjointes récentes

La Joint Evaluation of Multi-Donor Budget Support to Ghana est la dernière évaluation basée sur la méthode développée dans le cadre d'évaluation (CE) et, en partie, dans le cadre d'évaluation renforcé (CER). Cette évaluation a permis de dégager les éléments suivants :

- l'introduction claire de la dimension politique dans l'ancien CE ;
- le développement d'hypothèses pour permettre un certain degré d'analyse des politiques, afin de faciliter la compréhension des facteurs contextuels qui contribuent à la réalisation des objectifs de l'ABG/ABS ou les entravent;
- la définition d'un nombre gérable de questions d'évaluation visant à analyser les domaines essentiels dans lesquels s'exercent les effets de l'ABG/ABS, en cohérence avec la méthode CER;
- la structuration de l'évaluation et des questions d'évaluation autour de certains effets majeurs survenant entre différents niveaux, les ressources spécifiques à leur détermination n'étant pas pré-identifiées sur une carte de causalités mais examinés grâce à un travail analytique, en soulignant et en discutant leurs interconnexions.

CHAPITRE 2 – LOGIQUE D'INTERVENTION ET AUTRES QUESTIONS CLÉS

Entre les deux approches décrites ci-dessus, la construction d'une logique d'intervention (LI) semble le moyen le plus approprié pour évaluer l'ABG/ABS comme méthode spécifique de fourniture d'aide et pour contrôler sa pertinence, son efficacité et son efficacité dans l'appui apporté aux gouvernements pour réduire durablement la pauvreté. Ce chapitre présente et commente la justification de la LI proposée.

Il convient toutefois de noter que toutes les formes de transferts d'aide financière ne doivent pas être évaluées avec la méthode proposée ci-dessous. Certains cas en effet ne relèvent pas du champ d'application de la présente étude, à savoir ceux dans lesquels l'aide financière transférée n'est pas liée à un cadre de conditionnalités visant à soutenir ex-ante la mise en œuvre d'un programme national donné (par ex. DSRP ou réforme sectorielle) mais est plutôt considéré comme une récompense ex-post par un ou plusieurs partenaires internationaux du gouvernement concerné pour les résultats (outcomes) atteints dans son processus de réforme^{9/10}. Dans ces cas, l'évaluation pourrait se limiter aux résultats (outcomes) atteints en matière de développement, aux leçons tirées et aux facteurs clés (politiques, etc.) qui ont déterminé ou promettent de déterminer ces résultats (outcomes).

3 JUSTIFICATIONS POUR LA CONSTRUCTION D'UNE LOGIQUE D'INTERVENTION

3.1 LES FONDEMENTS D'UNE LOGIQUE D'INTERVENTION

La construction d'une logique d'intervention (LI) est basée sur une théorisation des programmes et établit une séquence logique articulée autour de trois niveaux de base (graphique 1) :¹¹

- . ressources (les moyens mis en place par le programme) ;
- . réalisations (les biens et services produits par le programme par la transformation des ressources) ;

⁹ L'importance de la récompense ex-post est mentionnée dans O. Barder et N. Birdsall, *Payments for Progress: A HandsOff Approach to Foreign Aid*, Centre for Global development - Working Paper 102 – décembre 2006. Dans ce document, les auteurs présentent brièvement l'expérience en matière d'aide basée sur les réalisations et les performances qui lie i) les paiements à la manifestation des réalisations (par ex. le fonds pour l'«aide basée sur les résultats» de la Banque mondiale) ou ii) l'octroi de nouveaux fonds lié à des performances antérieures (par ex. l'Alliance mondiale pour les vaccins et la vaccination et le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme). Ils présentent ensuite l'aide basée sur les progrès ou "paiement pour les progrès", une approche visant à augmenter l'aide extérieure dans laquelle «les donateurs s'engagent conjointement à verser un montant spécifique en cas de progrès avérés dans la réalisation d'un ou plusieurs objectifs fixés préalablement... Les paiements seront conclus en fonction de l'obtention de résultats et non en fonction de la mise en œuvre de politiques particulières, d'autres réalisations intermédiaires ou d'acquisitions «liées» auprès de certains fournisseurs ou entreprises».

¹⁰ Selon une autre perspective, une forme similaire d'appui financier caractérise l'assistance macro-financière (AMF) aux pays tiers fournie par la CE (ECFIN). Dans ce cas, l'assistance de nature macro-économique «est octroyée sur la base de la réalisation de conditions politiques économiques et financières et dans le but de répondre aux besoins en financement extérieur des pays destinataires. Contrairement à d'autres instruments financiers ayant des objectifs macro-économiques (notamment l'aide budgétaire directe fournie au titre du règlement MEDA et de l'accord de Cotonou du FED), l'AMF ne vise donc pas à fournir un cadre d'aide financière régulière pour les changements structurels ou, plus généralement, pour le développement économique et social des pays bénéficiaires». Pour de plus amples informations, voir CE, DG Affaires économiques et financières, (2008) *Vademecum on EC Macrofinancial Assistance to Third Countries*.

¹¹ Fitzpatrick, Jody. (2002). *Dialogue with Stewart Donaldson*. *American Journal of Evaluation* 23(3), 347-365. Celui-ci prévoit trois niveaux d'évaluation: «actions, résultats immédiats et résultats à long terme».

. impacts (les changements qu'induisent ces biens et services dans le contexte, par interaction avec les dynamiques existantes, dans une période de temps donnée).

Ces niveaux portent différents noms en fonction des utilisateurs, de la position dans le cycle de programmation (planification, évaluation, etc.), et du type ou du sujet du programme. Par ailleurs, dans la plupart des programmes ou des évaluations de programmes, des niveaux intermédiaires sont introduits pour, mieux représenter les priorités et les sujets de concentration des parties prenantes, tenir compte du calendrier envisagé, et établir la hiérarchie des objectifs correspondants à un programme donné.

En conséquence, si les critères de base sont respectés, il est possible de construire des logiques d'intervention plus ou moins complexes et diversifiées, utilisant différentes définitions et terminologies¹². Dans le cas des évaluations de l'aide budgétaire, on fait généralement attention à la simplicité des représentations utilisées. Elles doivent être le plus simple possible et extrêmement faciles à utiliser de manière à faciliter la participation des autorités nationales parties prenantes et des décideurs qui pourraient ne pas être habitués à des outils méthodologiques sophistiqués

3.2 UNE INTÉGRATION PLUS ÉTROITE ENTRE L'ÉVALUATION DE L'ABG/ABS ET L'ANALYSE DE LA STRATÉGIE GOUVERNEMENTALE

Lors de l'élaboration d'une logique d'intervention (LI), la théorie sur laquelle se fonde le programme doit être clairement définie. La théorie souligne l'idée que l'ABG/ABS n'est pas un programme de développement en tant que tel, mais une modalité d'aide qui soutient la stratégie de développement du gouvernement bénéficiaire. Selon la théorie, l'ABG/ABS produit plusieurs réalisations (outputs) directes ou immédiates qui, dans certaines conditions contribuent à l'obtention de certains changements dans la gestion financière et les politiques nationales. Ensuite, ces changements dans les réalisations (outputs) du gouvernement devraient permettre d'atteindre certains résultats (outcomes) et devraient avoir des impacts en matière de développement aux niveaux sectoriel et global.

La LI proposée doit dès lors inclure et définir les ressources (inputs) prévues de l'ABG/ABS pour appuyer la stratégie gouvernementale ainsi que les mécanismes de fonctionnement attendus de l'ABG/ABS ; en même temps, elle doit également représenter les étapes pour aller des réalisations gouvernementales (outputs) aux résultats (outcomes) et aux impacts. En effet, la théorie n'appuie pas le modèle linéaire de causalité mentionné au graphique 1, car elle suppose deux chemins logiques intégrés : la stratégie gouvernementale qui fournit le cadre principal, et l'ABG/ABS, qu'elle englobe.

Avant de discuter de la manière d'aborder la relation entre l'ABG/ABS et les performances d'une stratégie gouvernementale, il est nécessaire de mieux comprendre la LI à construire. Pour comprendre cela, un outil sera introduit dans cette discussion méthodologique. Il ne sera pas réellement utilisé dans les évaluations, mais aidera à mettre en évidence les différentes étapes logiques du processus d'évaluation de l'ABG/ABS. Cet outil est le cadre logique emboîté¹³ illustré au graphique 3. Le cadre

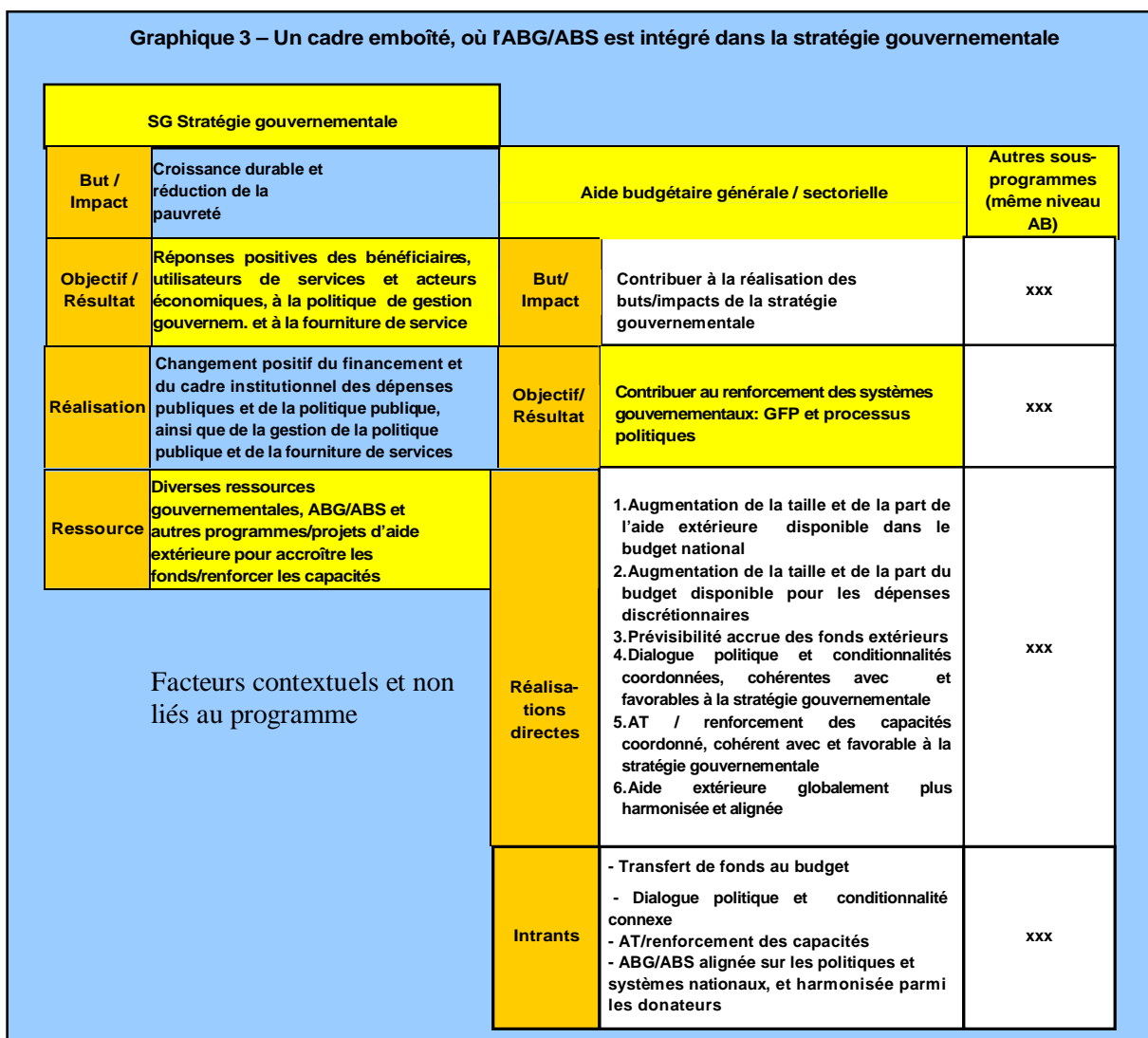
¹² Le CAD n'a pas harmonisé les définitions et la terminologie utilisées dans le cadre logique, qui est l'outil généralement employé pour représenter une logique d'intervention. Cela permet une certaine diversité et une certaine flexibilité en fonction des donateurs impliqués.

¹³ Les cadres logiques entrecroisés ou emboîtés sont développés pour montrer comment les différentes parties d'un programme complexe se sont liées l'une à l'autre. Voir Bakewell, O., et Garbutt, A. (2005), *The use and abuse of the logical framework approach*, SIDA ou Nancholas, S. (1998) «How to do (or not to do) a Logical Framework» in *Health Policy and Planning*; 13(2): 189-193, & Comment and Response to the article (1999) in *Health Policy and Planning*; 14(1): 82-84, Oxford University Press.

logique emboîté aide à répondre à la question suivante : comment combiner la logique d'intervention d'un programme d'ABG/ABS à celle de la stratégie gouvernementale que l'ABG/ABS est censée soutenir?¹⁴

La stratégie gouvernementale (SG) est considérée ici comme un programme global, qui intègre plusieurs programmes d'appui. L'ABG/ABS est considéré comme un de ces programmes d'appui qui, dans les pays dépendant de l'aide, est d'une grande importance.

Une fois dévoilé, ce programme d'appui inclut sa propre logique d'intervention et interagit à différents niveaux avec la SG dans laquelle il s'inscrit.



¹⁴ Cette section est également abordée explicitement dans CE - AIDCO, DG DEV & DG RELEX, (2007) Aid Delivery Methods: Guidelines on the Programming, Design & Management of the General Budget Support, mars 2007 (page 24), où il est mentionné que l'«ABG devrait être considérée comme une contribution pour garantir le meilleur fonctionnement d'un cadre global établi par le pays partenaire».

3.3

LE CADRE GLOBAL D'ÉVALUATION

En gardant à l'esprit le cadre conceptuel présenté au graphique 3, un cadre logique simplifié a été proposé, selon un modèle plus habituel (graphique 4), à utiliser dans les évaluations. Le contenu du graphique 4 est le même que celui du graphique 3, mais présenté autrement :

- l'emboîtement de l'ABG/ABS dans la stratégie gouvernementale est représenté par un graphique plus simple et dans une rubrique identifiant l'ABG/ABS et les autres programmes comme «ressources pour la politique gouvernementale et les dépenses publiques»;
- les titres des colonnes du graphique 4 correspondent aux titres des rangées du graphique 3, avec une légère différence : les réalisations (outputs) de l'ABG/ABS (graphique 3) sont qualifiés de «réalisations directes (direct outputs)» (graphique 4), alors que les «réalisations induites (induced outputs)» du graphique 4 sont utilisées pour identifier uniquement les réalisations (outputs) de la stratégie gouvernementale.

Cette représentation a été préférée car elle ne présente pas de différence théorique entre ce cadre global d'évaluation et les autres cadres utilisés par le passé. L'accent a été mis sur la méthode d'évaluation, telle que discutée dans les pages qui suivent.

Le cadre d'évaluation global (CEG) proposé, représenté au graphique 4, est divisé en cinq niveaux inclus dans – et interagissant avec – un contexte général illustré par une rangée comprenant toutes les colonnes. Ceci souligne que le contexte n'est pas seulement important pour la conception du programme d'aide budgétaire, mais affecte et est affecté par l'ensemble de la succession des effets du cadre d'évaluation. Plus spécifiquement, le contexte dans lequel l'ABG/ABS doit être évaluée est le cadre national global dans lequel la stratégie gouvernementale a été élaborée et est mise en œuvre ; il s'agit notamment des conditions d'entrée ainsi que du cadre dans lequel s'effectue l'aide extérieure directement affecté par les réalisations (outputs) de l'ABG/ABS (voir graphiques 3, 4 et 5).

Le cadre d'évaluation est divisé en cinq niveaux :

Niveau1: ressources (inputs) de l'ABG/ABS

Niveau2: réalisations directes – direct outputs (améliorations escomptées dans la relation entre l'assistance extérieure et les processus politiques et budgétaires nationaux)

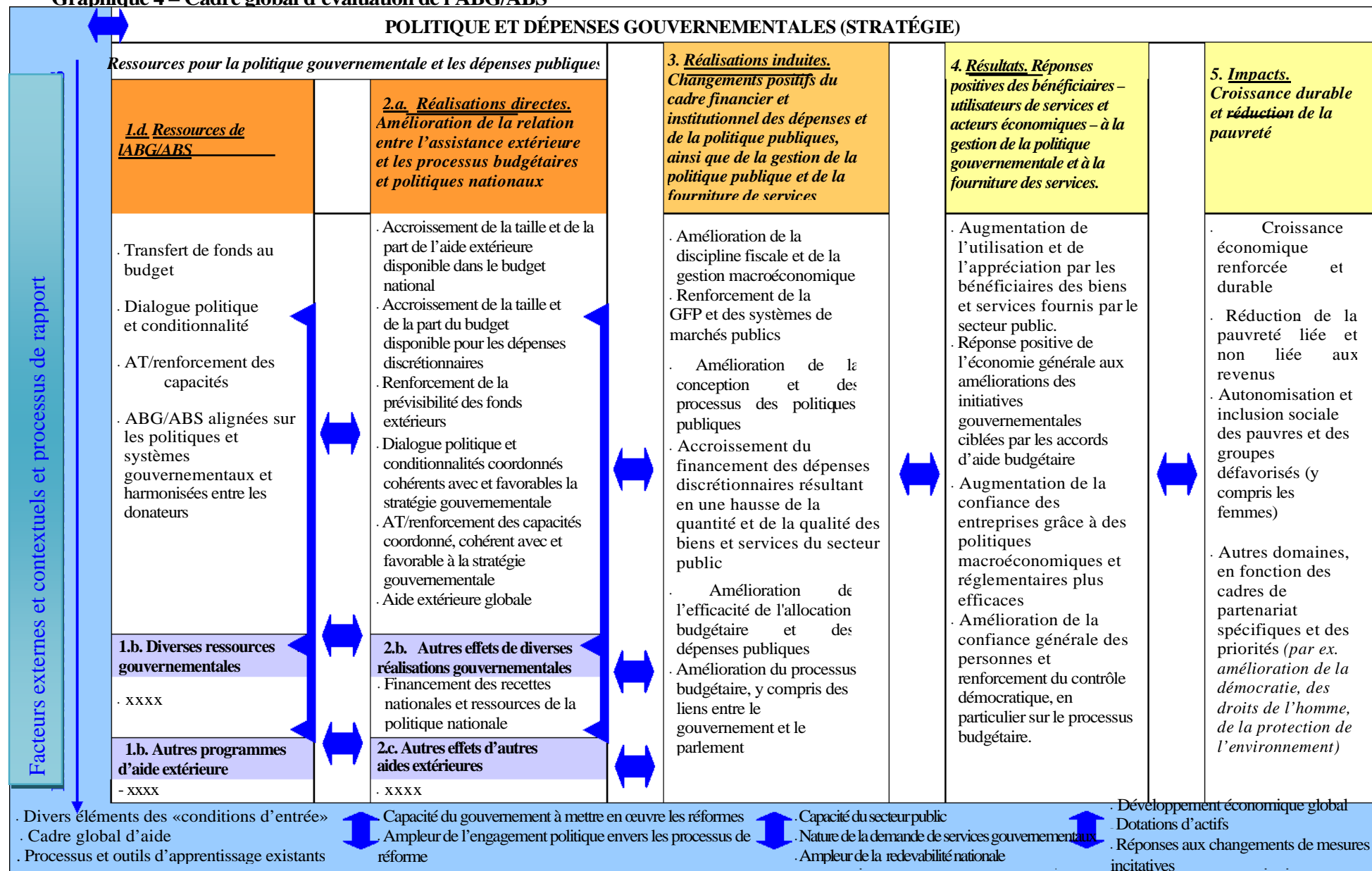
Niveau 3: réalisations induites – induced outputs (changements positifs escomptés dans le cadre institutionnel et de financement des dépenses et dans la politique publique, et améliorations consécutives dans la gestion de la politique publique et la fourniture de services)

Niveau4: résultats - oucomes (réponses positives des bénéficiaires – utilisateurs de services et acteurs économiques – à la gestion politique gouvernementale et à la fourniture de services)

Niveau5: impacts (croissance économique durable, réduction de la pauvreté, y compris renforcement du pouvoir des démunis et amélioration de leurs revenus réels, et dans le cas de l'ABS, réalisation des objectifs de développement sectoriels¹⁵).

¹⁵ Ces impacts renvoient principalement aux pays d'Afrique subsaharienne et d'autres impacts doivent être pris en considération conformément au cadre de partenariat spécifique et aux priorités liées, fixées par le gouvernement et les principaux partenaires au développement, comme des améliorations en matière de respect de la démocratie, des droits de l'homme et en matière de protection environnementale. Pour la Commission européenne, les impacts peuvent également inclure : i) la prospérité, la stabilité et la sécurité (notamment dans les «pays du voisinage») ; ii) l'établissement d'un environnement favorable aux échanges et au commerce, ainsi que la stabilité et la prospérité durables (notamment dans les pays d'Amérique latine) ; iii) le renforcement du commerce et des flux d'investissement et le développement des pays les plus pauvres de la région (notamment dans les pays asiatiques).

Graphique 4 – Cadre global d'évaluation de l'ABG/ABS



Facteurs externes et contextuels et processus de rapport

4 L'APPROCHE EN TROIS ÉTAPES POUR APPLIQUER LE CADRE

4.1 UNE APPROCHE DE L'ÉVALUATION CORRESPONDANT À LA LOGIQUE D'INTERVENTION

Quelles sont les implications pratiques du cadre logique présenté ci-dessus pour l'évaluation ?

- Premier élément: le cadre logique inclut deux «programmes»: l'ABG/ABS et la stratégie gouvernementale qui sont étroitement liés mais non identiques. C'est pourquoi, même si l'évaluation porte uniquement sur l'aide budgétaire, la compréhension de la mise en œuvre réelle de la stratégie gouvernementale est nécessaire.
- Le second élément concerne le champ et la méthode pour arriver à une telle compréhension: en effet, si on suit le processus de causalité linéaire de l'ABG/ABS, il est logiquement impossible d'arriver à une identification exhaustive des résultats (outcomes) et impacts de la stratégie gouvernementale et de leurs facteurs déterminants. Le modèle linéaire conduit à l'identification des résultats (outcomes) et impacts de la stratégie gouvernementale strictement liés aux ressources (inputs) de l'ABG/ABS mais ne permet pas d'identifier les facteurs déterminants de ces résultats (outcomes) et impacts non liés directement à l'ABG/ABS. C'est pourquoi une évaluation large des résultats (outcomes) et impacts de la stratégie gouvernementale est une condition de base préalable à toute évaluation de la contribution de l'ABG/ABS.

Les principales évaluations précédentes mentionnées dans notre revue – malgré les efforts de l'ECABG en vue d'éviter l'étroitesse du modèle linéaire – ont essayé d'évaluer dans quelle mesure l'ABG/ABS avait influencé les résultats (outcomes) et impacts des stratégies gouvernementales. Cette estimation a toutefois toujours été incertaine et vague, en comparaison des conclusions plus solides de ces évaluations sur les effets directs de l'ABG/ABS et les changements induits dans la gestion financière gouvernementale et les processus politiques. En effet, l'estimation des résultats (outcomes) et impacts a été l'élément le plus faible de ces évaluations¹⁶. La raison invoquée a été que la méthodologie utilisée accordait la priorité aux effets de l'ABG par rapport aux changements réels en matière de dépenses publiques. Elles n'ont ni consacré suffisamment de ressources et de temps pour rassembler un ensemble exhaustif de données, ni développé les analyses de base des politiques nécessaires pour comprendre le niveau de réalisation des résultats (outcomes) et impacts escomptés et des facteurs déterminants liés.

4.2 ÉLÉMENTS CLÉS POUR UNE APPROCHE EN TROIS ÉTAPES

Sur la base de ces considérations, l'équipe a proposé de suivre une approche en trois étapes pour appliquer le cadre global d'évaluation (CGE). Cette approche correspond à la structure de la LI proposée. Elle reconnaît explicitement que l'aide budgétaire est une contribution à une stratégie gouvernementale (à un ensemble de politiques et de mesures de dépenses déterminé au niveau national). En conséquence, l'évaluation des opérations ABG/ABS doit comprendre premièrement, une évaluation de la logique d'intervention spécifique de l'aide budgétaire (voir sections 1.1, 2.1 et 3 du graphique 4), deuxièmement, une évaluation des résultats (outcomes) et impacts de la stratégie gouvernementale que l'ABG/ABS vise à soutenir (voir sections 5, 4 et 3 du graphique 4), et troisièmement, un examen des liens entre les processus d'ABG/ABS et la performance de la stratégie gouvernementale.

¹⁶ «Les équipes d'évaluation n'ont pu distinguer clairement les effets (identifiables séparément) de l'ABG sur l'impact sur la pauvreté dans la plupart des pays», dans IDD and Associates, Joint Evaluation of General Budget Support, Synthesis Report, 2006, page 72. Vu la méthodologie utilisée pour l'ECABG, ces conclusions s'appliquent également à ce que nous avons considéré comme les résultats (à s'avoir l'utilisation réelle par les groupes cibles des services fournis).

Cette approche vise à atteindre un équilibre entre l'évaluation des effets propres à l'aide budgétaire (ressources (inputs), réalisations (outputs) directes et induites, tels que définis au graphique 4) et l'évaluation de l'influence possible de l'ABG/ABS sur la stratégie gouvernementale pour aider celle-ci à atteindre ses résultats (outcomes) et ses impacts. En même temps, elle reconnaît la difficulté d'évaluer l'influence de l'ABG/ABS au niveau des résultats (outcomes) et des impacts sans une compréhension plus large des performances globales ou sectorielles au niveau national. Dans l'application réelle de cette approche, le champ et la profondeur de la deuxième étape – et son importance relative par rapport à la première étape – doivent être décidés et fixés d'un commun accord avant la mise en œuvre de l'évaluation.

Dans une situation normale, où l'évaluation se focalise sur l'ABG/ABS, une analyse générale des résultats (outcomes) et impacts de la stratégie gouvernementale être suffisante. Elle implique l'acquisition de données et d'analyses pertinentes et mises à jour, y compris des ajustements éventuels de planification et de programmation de l'évaluation, pour permettre l'utilisation des dernières enquêtes et études¹⁷. La deuxième étape devrait au moins aider à identifier les niveaux de changement dans les indicateurs clés d'impacts et de résultats (outcomes) sur lesquels se concentre l'ABG/ABS et ceux pouvant être considérés comme les facteurs clés de ces changements. La source d'information ne sera pas constituée des données primaires mais de documents existants (y compris des données quantitatives) et d'avis compétents. La méthode d'évaluation devrait consister à établir une matrice de politiques «du sommet à la base» : des réalisations - outputs (positives ou négatives) à leurs déterminants possibles, en faisant ressortir toute incertitude devant faire l'objet d'une investigation ou d'un avis complémentaires. Des analyses quantitatives rapides peuvent être effectuées dans ce contexte, pour évaluer les performances dans des secteurs ou domaines spécifiques.

Dans certains cas, il pourrait être décidé de procéder à un exercice conjoint avec le gouvernement pour une évaluation globale de la stratégie gouvernementale (au niveau sectoriel ou même global) en même temps que l'évaluation de l'ABG/ABS. Celle-ci pourrait être demandée par le gouvernement ou proposée au gouvernement par ses partenaires internationaux pour maximiser tant les investissements – en termes d'expertise et de répartition du temps – que les résultats, afin de tirer des enseignements. Le cas échéant, la deuxième étape sera abordée plus en détail par la production – directement par le gouvernement ou par le biais de différents programmes d'appui – de données primaires (des enquêtes préparatoires peuvent être prévues avant l'évaluation), d'analyses d'impact des politiques gouvernementales spécifiques, etc.

Dans tous les cas, un ensemble significatif et substantiel de données doit être disponible. Celles-ci peuvent être, soit produites spécifiquement pour l'évaluation, soit résulter de revues annuelles périodiques, soit les deux. Lorsqu'on décide que la production de données primaires est nécessaire, le processus de collecte de ces données doit être prévu un ou deux ans à l'avance pour garantir la disponibilité de données fiables et traitées pour l'évaluation. L'équipe d'évaluation est chargée de récolter et de traiter les données disponibles, mais ne peut être surchargée par le traitement de base des données primaires.

4.3 APERCU DE L'APPROCHE EN 3 ETAPES

4.3.1 Eléments clés et niveau de recouvrement

L'approche requise combine les éléments suivants :

- **Première étape : une évaluation approfondie de l'aide budgétaire aux niveaux 1, 2 et 3 du cadre. Elle se concentre sur la pertinence des ressources (inputs) fournies, sur les**

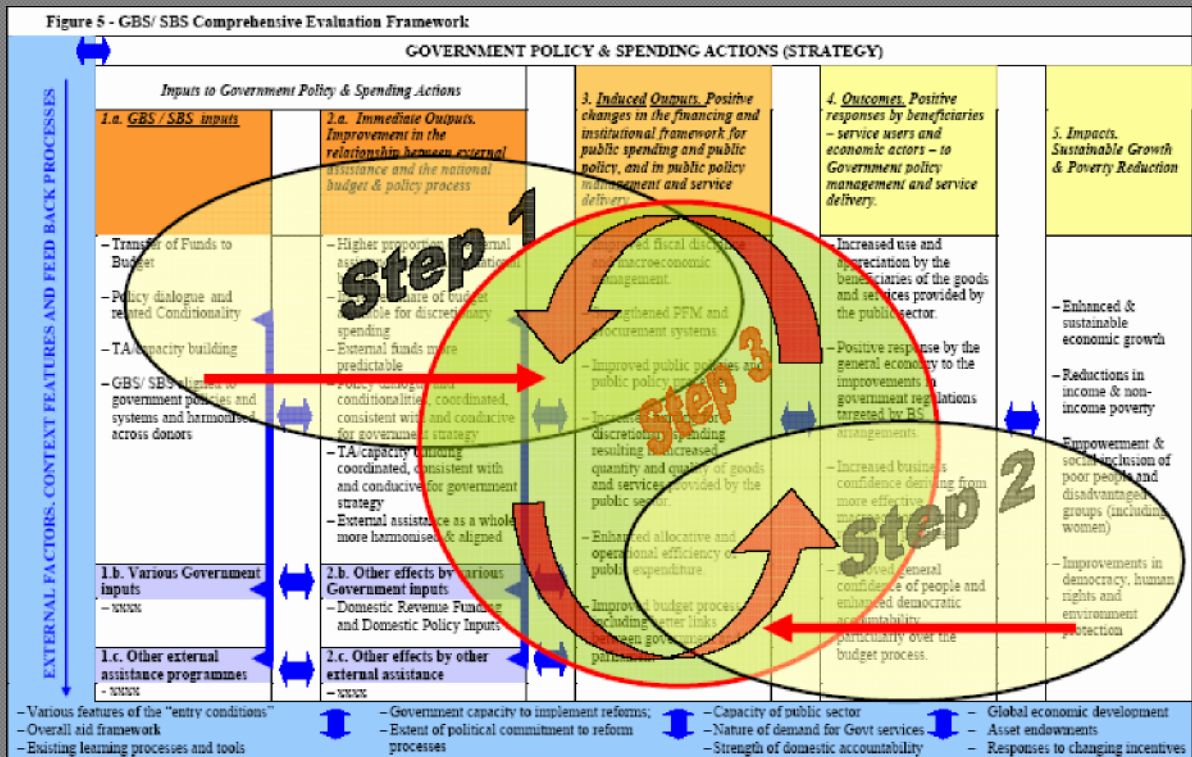
¹⁷ Lors de l'évaluation récente au Ghana (op. cit.), une meilleure synchronisation avec le Ghana Living Standard Survey (GLSS) aurait permis d'utiliser les données mises à jour du GLSS dans l'évaluation.

réalisations (outputs) directes dues à ces ressources (inputs) et sur la qualité et l'adéquation des changements dans les systèmes gouvernementaux (réalisations induites – induced outputs).

- Deuxième étape : une simple évaluation (dans les cas normaux) des résultats (outcomes) et des impacts des stratégies gouvernementales liés à l'ABG/ABS. Normalement, la deuxième étape ne consiste pas en une évaluation de la stratégie gouvernementale mais fournit des informations complètes sur le niveau de réalisation des résultats (outcomes) de développement appuyés par l'ABG/ABS et sur les facteurs déterminants liés à ces résultats (outcomes). Elle devrait plus particulièrement permettre aux évaluateurs de comprendre :
 - si les résultats en termes de croissance économique, de réduction de la pauvreté et d'autres objectifs de développement correspondent aux objectifs de la stratégie gouvernementale soutenus par l'ABG/ABS ; et
 - si les facteurs principaux de réussite ou d'échec sont extérieurs à la stratégie gouvernementale (par ex. des chocs externes positifs ou négatifs) ou sont liés à la qualité et à son niveau de mise en œuvre, y inclus les changements dans la gestion des finances publiques (GFP) et dans la gestion des politiques publiques directement soutenues par l'ABG/ABS.
- Troisième étape : une évaluation de la contribution de l'ABG/ABS aux facteurs ayant joué un rôle clé dans la détermination de la réussite ou de l'échec de la stratégie gouvernementale. Elle combine et compare les résultats de la première étape et ceux de la deuxième.

La première étape est un processus "de la base au sommet" couvrant les trois premiers niveaux du cadre d'évaluation : des ressources (inputs) ABG/ABS aux réalisations (outputs) directes, puis des réalisations (outputs) directes aux réalisations (outputs) induites au niveau 3. Il convient de noter que les réalisations (outputs) au niveau 3 sont un résultat combiné des ressources (inputs) et des effets de l'ABG/ABS et des actions gouvernementales (voir graphiques 3 et 4). La deuxième étape – l'analyse de la stratégie gouvernementale – est un processus "du sommet à la base" à partir des impacts (niveau 5) et des résultats (outcomes) (niveau 4) de la stratégie pour aller jusqu'aux facteurs déterminants, y compris les réalisations (outputs) de la stratégie gouvernementale (niveau 3).

Le niveau 3 du cadre (voir graphique 4, «réalisations induites – induced outputs») fait partie de l'évaluation dans les étapes 1 et 2 de celle-ci. Si plusieurs réalisations (outputs) gouvernementales, plus directement liées à la contribution de l'aide budgétaire, peuvent être identifiées par l'approche "de la base au sommet" de l'étape 1 – par exemple, l'amélioration de la gestion macroéconomique - d'autres réalisations (outputs) des stratégies gouvernementales seront mieux perçues par l'approche "du sommet à la base" de l'étape 2, tels que les facteurs explicatifs de changements identifiés au niveau 4, par exemple dans la mise en œuvre de la politique publique. Les limites des approches "de la base au sommet" et du "sommet à la base" varieront en fonction du contexte spécifique de l'évaluation. Le niveau de recouvrement constituera le lien entre les deux étapes et sera important pour l'étape 3 (voir graphique 5).



Étape 1 > Étape 3 > Étape 2

4.3.2 Particularité de l'étape 3

Les étapes 1 et 2 sont des évaluations relativement traditionnelles. D'un point de vue méthodologique, l'étape 1 est une évaluation de processus focalisée sur les changements dans les systèmes gouvernementaux (GFP et processus politiques) induits par l'ABG/ABS. L'étape 2 prévoit une analyse d'impact¹⁸ portant sur les résultats (outcomes) et impacts de la stratégie gouvernementale que l'ABG/ABS entendait soutenir. Les méthodes à appliquer dans ces deux étapes sont abordées dans les chapitres suivants et comprennent l'élaboration de contrefactuels, la combinaison d'analyses qualitatives et quantitatives, etc.

L'étape 3 est différente par nature. Elle compare les résultats de l'étape 1 avec ceux de l'étape 2 et cherche à établir une cohérence interne entre elles. Comme mentionné plus haut, même si les deux étapes évaluent – de manière différente et avec des accents différents - les mêmes points inclus dans le niveau 3 de la logique d'intervention, leurs résultats ne sont pas nécessairement les mêmes.

Pour prendre en exemple le secteur éducatif, les évaluations de l'étape 1 peuvent démontrer que l'efficacité des dépenses publiques s'est améliorée, particulièrement pour ce qui concerne le renforcement des infrastructures dans les régions pauvres et l'amélioration de la formation des enseignants. On peut avancer plusieurs hypothèses sur ce que les évaluations de l'étape 2 pourraient démontrer :

- Il y a (ou pas) une amélioration réelle du niveau des infrastructures et de la formation des enseignants; il s'agit d'un examen de l'efficacité opérationnelle des dépenses publiques, qui est très difficile à analyser lors de l'étape 1¹⁹. Dans ce cas, l'étape 2 fournit des informations complémentaires à l'évaluation faite à l'étape 1 ;

¹⁸ Nous nous référons ici au type d'analyse/évaluation visant à identifier les résultats de développement de variables politiques données et non les détails de l'exercice qui seront décidés en fonction de la portée de l'évaluation globale.

¹⁹ Voir aussi les difficultés connexes dans le CEABG, op. cit.

- Il existe (ou pas) une corrélation significative dans les domaines cibles entre ces améliorations des dépenses publiques et l'inscription ou la performance des élèves (par ex. le taux d'abandon). Les évaluations de l'étape 2 pourraient établir que la corrélation entre les deux variables est significative dans toutes les régions pauvres où les infrastructures et la formation des enseignants ont été améliorées ; ou qu'il est trop tôt pour identifier une telle relation et que les améliorations observables dans les indicateurs de résultats (outcomes) sont principalement déterminées par d'autres facteurs comme une hausse des revenus (par ex. agricoles), une amélioration des conditions sanitaires ou autres.

En pratique, l'étape 3 achève et intègre les deux étapes précédentes. Dans notre exemple, l'étape 3 pourrait contribuer à :

- compléter l'étape 1 concernant l'influence de l'ABG/ABS sur l'efficacité opérationnelle des dépenses publiques;
- comprendre la contribution réelle de l'ABG/ABS à l'inscription ou à la performance des élèves;
- identifier de nouveaux déterminants inattendus des résultats (outcomes) analysés qui pourraient fournir des informations supplémentaires sur les effets de l'ABG/ABS (par exemple, à travers la stabilisation macroéconomique, la hausse des prix des matières premières agricoles de base, l'amélioration des conditions sanitaires, etc.).

L'étape 3 est la clef pour achever l'analyse de contribution²⁰ sur les relations de causalité entre l'ABG/ABS et les résultats (outcomes) de la stratégie gouvernementale.

4.4 LES QUESTIONS D'ÉVALUATION

Le tableau ci-dessous comprend une longue liste de questions d'évaluation. Cette liste vise à couvrir tous les domaines possibles et se concentre sur une évaluation de l'ABG/ABS dans le but de fournir un exemple exhaustif aux évaluateurs. En réalité, la liste doit être adaptée (i) à la politique et à la logique d'intervention de l'aide budgétaire fournie à un pays spécifique et (ii) au contexte politique, économique et social de ce pays particulier. Les questions doivent être réduites, fusionnées ou scindées et reformulées en fonction des priorités identifiées dans la logique d'intervention spécifique. Une fois les questions d'évaluation finalisées, des critères et indicateurs d'évaluation clairs ainsi que des valeurs cibles devront être formulés.

²⁰ Il est clair que, dans les évaluations de politiques en général, et particulièrement celles relatives à l'aide, et dans cette méthodologie, on ne peut attribuer stricto sensu les résultats des politiques gouvernementales à une quelconque forme d'aide, et que les évaluations se basent toujours sur une analyse de contribution (recherche d'«associations possibles»). Voir: Mayne, J. (1999) Addressing Attribution Through Contribution Analysis: Using Performance Measures Sensibly. Discussion Paper. Ottawa: Officer of the Auditor General of Canada (page 7), et Iverson A. (2003) Attribution and Aid Evaluation in International Development: Literature Review, IDRC.

Niveau CE	Questions d'évaluation clés
Niveau 1: Ressources (Etape 1)	1.1. Quels intrants ont été fournis et dans quelle mesure correspondent-ils aux intrants ABG/ABS envisagés ? 1.2. Dans quelle mesure les opérations d'aide budgétaire mises en place sont-elles cohérentes avec les stratégies de développement globales de la CE / des partenaires au développement et avec le cadre stratégique et politique des pays ? 1.3. Dans quelle mesure la conception (notamment la combinaison d'intrants de l'ABG/ABS) a-t-elle été adaptée au contexte politique, économique et institutionnel spécifique ?
Niveau 2: Réalisations directes (Etape 1)	2.1. Dans quelle mesure l'aide budgétaire a-t-elle contribué à accroître la taille et la part du financement extérieur soumis au processus budgétaire national et à améliorer globalement la prévisibilité globale des flux d'aide ? 2.2. Dans quelle mesure l'aide budgétaire a-t-elle contribué au cadre stratégique de dialogue politique, d'assistance technique et de renforcement des capacités axé sur les priorités nationales ? 2.3. Dans quelle mesure l'aide budgétaire a-t-elle contribué à accroître l'harmonisation et l'alignement de l'aide extérieure et à réduire les coûts de transaction ?
Niveau 3: Réalisations induites (Etape 1)	3.1. Dans quelle mesure la discipline fiscale et la gestion macroéconomique se sont-elles améliorées et à quel niveau l'aide budgétaire y a-t-elle contribué ? 3.2. Dans quelle mesure la gestion budgétaire et la GFP globale se sont-elles améliorées et dans quelle mesure le budget a-t-il contribué à ces améliorations ? 3.3. Dans quelle mesure les processus politiques se sont-ils améliorés, notamment en ce qui concerne la qualité et la mise en œuvre des politiques, et à quel niveau l'aide budgétaire y a-t-elle contribué ? 3.4. Comment ont évolué le niveau et la composition des dépenses publiques et quelles conséquences cela a-t-il eu pour la production de biens et de services et pour l'efficacité de l'affectation et de l'utilisation des dépenses publiques ?
Niveau 4 + 5: Résultats & impacts (Etape 2)	4.1. Comment l'économie, et en particulier les entreprises, répondent-elles aux changements de l'environnement économique et institutionnel ? Pour l'ABS, cette question soulignera la relation entre le contexte économique global et la performance sectorielle 4.2. Comment l'accès aux services (résultats) et les conditions générales de vie (impact) des groupes cibles se sont-ils améliorés, ceci concernant les secteurs sociaux clés, en particulier la santé et l'éducation ? Pour l'ABS, cette question se focalisera sur les secteurs spécifiques. 4.3. Dans quelle mesure la gouvernance et la responsabilité démocratique se sont-elles améliorées, en particulier s'agissant des rôles relatifs du parlement et de la société civile vis-à-vis du budget ? ²¹ 4.4. Dans quelle mesure l'État de droit s'est-il amélioré dans le pays, s'agissant en particulier du respect de la sécurité des citoyens et de l'accès des entrepreneurs et des pauvres à la justice ?

²¹ On suppose que la redevabilité politique et administrative peut être renforcée par la diffusion d'informations et par le plaidoyer et la mobilisation des groupes de la société civile. Dans ce cadre, certains donateurs, surtout ceux engagés dans les opérations d'ABG, poursuivent des stratégies anti-corruption et mènent des actions visant à accroître la redevabilité politique et administrative par d'autres moyens complémentaires, notamment la fourniture d'une AT aux institutions responsables (agences d'audit, parlements, etc.), et l'aide aux organisations de la société civile qui s'occupent de ces questions.

	4.5. Dans quelle mesure constate-t-on des améliorations significatives dans certaines questions transversales clés, comme la protection de l'environnement, l'égalité des genres et la participation des jeunes ?
Niveau 3: Réalisations induites et autres déterminants de résultats clés (Etape 2)	5.1. Dans quelle mesure les réussites ou les échecs sont-ils liés aux changements dans la gestion macroéconomique et fiscale et aux autres politiques économiques mises en place par le gouvernement ou à d'autres facteurs externes ou internes ?
	5.2. Dans quelle mesure les réussites ou les échecs en matière d'amélioration de l'accès aux services et des conditions de vie des pauvres sont-ils liés aux changements dans l'efficacité d'affectation et d'utilisation des dépenses publiques dans les processus gouvernementaux ou à d'autres facteurs internes ou externes ?
	5.3. Dans quelle mesure les réussites ou les échecs en matière d'amélioration de la gouvernance économique, de la transparence et de l'accès à la justice pour les pauvres et les entrepreneurs sont-ils liés aux changements dans les processus politiques nationaux et/ou à d'autres facteurs externes/internes ?
	5.4. Dans quelle mesure les réussites ou les échecs en matière d'amélioration des résultats spécifiques pour certaines questions transversales clés sont-ils liés à des évolutions dans l'efficacité de l'affectation et de l'utilisation des dépenses politiques dans les processus politiques nationaux ou à d'autres facteurs externes ou internes ?

Étape 3: justification de la formulation des questions d'évaluation	<p>Les questions devraient être formulées à la fin des deux premières étapes, dans un souci de cohérence et de complémentarité - ou de divergence - avec les réponses données aux étapes 1 et 2. Elles devraient viser à mettre en évidence tout lien de causalité (contribution) significatif entre ABG/ABS et les résultats réels enregistrés. La formulation des QE pourrait être définie comme suit :</p> <ul style="list-style-type: none"> • étape 1, question générale: dans quelle mesure l'ABG/ABS a-t-elle contribué à l'accomplissement des réalisations (ouputs) gouvernementales au niveau 3 de la LI ? • étape 2, question générale : dans quelle mesure la réalisation des résultats de développement que l'ABG/ABS visait à soutenir a-t-elle été favorisée, entravée ou simplement non influencée par les réalisations (outputs) gouvernementales au niveau 3 de la LI ? • étape 3, question générale: dans quelle mesure les contributions de l'ABG/ABS aux réalisations (outputs) gouvernementales sont-elles cohérentes avec la contribution de ces réalisations (outputs) aux résultats de développement escomptés?
---	---

4.5 CONCENTRER L'ÉVALUATION EN FONCTION DU NIVEAU DE DÉPENDANCE À L'AIDE DU PAYS

En général, l'aide budgétaire est fournie dans deux contextes significativement différents :

- dans les pays dépendants de l'aide où la combinaison de l'ABG et de l'ABS en pourcentage des dépenses gouvernementales atteint un nombre à deux chiffres, comme la plupart des pays d'Afrique subsaharienne qui reçoivent une aide budgétaire ;

- dans les pays qui ne dépendent pas de l'aide (souvent à revenus intermédiaires inférieurs) où l'aide budgétaire s'inscrit habituellement dans le cadre d'un partenariat politique plus large afin de soutenir les progrès sur un chemin de réformes bien défini auxquelles le gouvernement a souscrit, sous forme d'accords politiques / de traités, par exemple le processus d'association dans les pays de préadhésion et du voisinage de l'UE²².

Dans un pays dépendant de l'aide, l'aide budgétaire a un impact quantitatif qui fait clairement la différence. Dans ce contexte, les ressources (inputs) d'ABG/ABS visent délibérément à influencer sur les étapes spécifiques du processus politique et des dépenses publiques et à enclencher une succession vertueuse de conséquences. À l'évidence, dans ce contexte, il existe un intérêt spécifique à évaluer si et comment les ressources (inputs) ont rempli leur rôle prévu et analyser les effets du transfert de fonds et des autres ressources (inputs) fournies. Dans un tel contexte, il est probable que les responsables de l'évaluation voudront mettre un accent tout particulier sur l'étape 1 de l'approche d'évaluation et voudront aborder toutes les questions d'évaluation proposées.

Dans le cas des pays qui ne dépendent pas de l'aide, l'appui budgétaire représente en principe un pourcentage bien plus faible des dépenses publiques (1 % ou moins dans de nombreux pays en transition). En conséquence, l'identification des effets spécifiques du transfert de fonds et des changements dans les processus institutionnels et politiques liés aux ressources (inputs) spécifiques fournies par le biais de l'ABG ou de l'ABS peut s'avérer plus difficile. Dans ce contexte, les ressources (inputs) de l'aide budgétaire visent généralement à aider les gouvernements à surmonter des contraintes budgétaires spécifiques et à fournir un appui générique et général (encouragements ex ante ou récompenses ex post) pour renforcer certaines politiques ou certains programmes. Dans ces contextes, l'aide budgétaire fait souvent partie ou est complémentaire à de très importants programmes de renforcement des capacités, incluant le rapprochement des législations, les réformes politique et institutionnelle et l'appui à la société civile. Il est alors très difficile d'isoler les effets spécifiques de l'ABG/ABS. Il est ici possible que ni le gouvernement bénéficiaire ni ses partenaires au développement ne soient intéressés par les mécanismes spécifiques et les liens de causalité par lesquels l'aide budgétaire aurait pu jouer un rôle. Dans ces cas, il est probable que l'intérêt se focalisera principalement sur l'évaluation de la réalisation des résultats escomptés et donc sur la réussite ou l'échec de la stratégie gouvernementale, et éventuellement de ses principaux moteurs, afin d'en tirer des enseignements.

Dans ce cas, l'évaluation sera probablement plus focalisée sur l'étape 2 et il pourrait y avoir un intérêt à développer des questions d'évaluation plus détaillées pour aborder des aspects spécifiques de la stratégie gouvernementale analysée. À l'inverse, les questions d'évaluation concernant les réalisations (outputs) directes de l'aide budgétaire pourraient s'avérer moins intéressantes.

Même lorsque le niveau de l'aide budgétaire est faible, il est tout à fait légitime de supposer que cette aide crée un cadre de partenariat qui facilite l'accès du gouvernement à un savoir-faire nécessaire et varié en appui à la mise en œuvre de ses politiques publiques et que la disponibilité marginale d'un faible montant de fonds est de nature à permettre au gouvernement de lancer des initiatives de développement spécifiques qui auraient été probablement reportées en l'absence de ces fonds. Ainsi, les questions d'évaluation relatives à la nature et à la synchronisation des ressources (inputs) de l'ABG/ABS resteront importantes. De la même manière, l'étape 3 de l'évaluation, qui se concentre sur la relation entre l'aide budgétaire et l'obtention de résultats (outcomes) et d'impacts liés aux actions du gouvernement restera également pertinente. Toutefois, il est important de faire preuve de pragmatisme. Il sera toujours difficile d'évaluer les effets marginaux de l'ABG/ABS sur un processus mû et déterminé le plus souvent par des facteurs endogènes, conduits politiquement et résolument plus forts. La question essentielle sera toujours de savoir si la stratégie gouvernementale fonctionne ou ne fonctionne pas. De plus, on considère

²² Un exemple est l'aide budgétaire fournie aux pays de l'Afrique du Nord au titre de l'instrument MEDA (Programme de partenariat euro-méditerranéen) et désormais I EVP (Instrument européen de voisinage et de partenariat).

implicitement que le gouvernement partenaire est politiquement engagé et donc que les évaluations devraient se concentrer sur l'aide à apporter au gouvernement pour améliorer l'efficacité de sa stratégie.

4.6 CONCENTRER L'ÉVALUATION EN FONCTION DU TYPE D'AIDE BUDGÉTAIRE

La logique d'intervention, l'approche et les QE proposées peuvent s'appliquer à trois contextes d'évaluation différents :

- lorsque seule une aide budgétaire générale est fournie ;
- lorsqu'une aide budgétaire générale est fournie avec un ou plusieurs dispositifs d'aide budgétaire sectorielle ;
- lorsque seule une aide budgétaire sectorielle est fournie.

Les questions d'évaluation recommandées présentées au point 4.4 pourraient être pertinentes pour les trois scénarios, même si dans le cas de l'ABS, il faudrait évidemment appliquer les questions pertinentes au niveau général et au(x) secteur(s) faisant l'objet de l'ABS. Par exemple, s'agissant des réalisations (outputs) directes, il faudrait se demander si des éléments indiquent un renforcement de l'harmonisation et de l'alignement de l'aide au développement, au niveau général et du/des secteur(s) bénéficiant de l'ABS. Cette double application des questions d'évaluation serait pertinente pour toutes les questions hormis celles se référant aux résultats macroéconomiques qui, par définition, ne peuvent être examinés au niveau sectoriel.

Même lorsque l'aide budgétaire sectorielle est fournie sans un dispositif d'ABG parallèle, il conviendrait de traiter les questions d'évaluation à la fois au niveau sectoriel et au niveau national, et ce pour deux raisons.

En premier lieu, de nombreux dispositifs d'ABS sont suffisamment importants pour avoir un impact tangible au niveau national, par exemple sur la disponibilité globale des ressources discrétionnaires dans le budget national. Dans certains cas, l'effet peut avoir valeur d'exemple en dehors du secteur visé et peut être un objectif délibéré. Par exemple, les réformes des procédures de passation des marchés publics peuvent être volontairement poursuivies dans le cadre d'un dispositif d'aide budgétaire au secteur de la santé afin de contribuer à la définition d'une stratégie nationale de passation des marchés.

En deuxième lieu, il sera important de suivre les changements les plus significatifs au niveau national afin de comprendre par quoi est mû le changement au niveau sectoriel et pour évaluer la cause des effets de l'ABS avec un degré raisonnable d'exactitude. Par exemple, une faible hausse du financement du secteur pourrait permettre une réalisation importante dans une situation macroéconomique contraignante et ainsi pourrait suggérer une contribution importante de l'ABS. L'évaluation serait toutefois fort différente dans un contexte de croissance rapide des revenus intérieurs. De la même manière, les améliorations de la qualité du contrôle parlementaire des dépenses publiques pourraient avoir un certain poids au niveau sectoriel, sans pouvoir être réellement attribuées à l'ABS.

Au-delà de la nécessité d'appliquer les questions d'évaluation standards à la fois aux niveaux global et sectoriel, certains aspects de l'ABS requièrent un examen spécifique et une attention particulière. Les questions clés spécifiquement liées à l'ABS incluent par exemple l'accent sur la politique sectorielle, les réalisations (outputs) au niveau sectoriel ciblées dans le dispositif d'ABS, la mesure des performances au niveau sectoriel, le financement adéquat des budgets sectoriels, les relations entre le gouvernement et les donateurs au niveau sectoriel, l'alignement (par ex., l'ABS au lieu des fonds communs, la question des marchés publics), etc. Ces points peuvent être mis en évidence par l'ajustement des questions standard ou la formulation de nouvelles questions (en plus ou en remplacement de celles existantes).

Concernant l'étape 2, l'évaluation de l'ABS est l'occasion de réaliser des analyses plus approfondies et plus sophistiquées des résultats (outcomes) obtenus et des facteurs déterminants. Les analyses quantitatives (voir chapitre ci-dessous) et une évaluation d'impact des politiques sectorielles spécifiques pourraient être développées en même temps que la matrice standard de politique.

5 CONTREFACTUELS ET AUTRES OUTILS D'ÉVALUATION

5.1 CONTREFACTUELS

5.1.1 Analyse contrefactuelle et évaluation d'impact

Tenir compte des contrefactuels est implicite dans l'application de tout critère d'évaluation. En effet, tous les jugements –qu'ils concernent la pertinence, l'efficacité, l'impact, etc – nécessitent d'utiliser une unité de mesure implicite (ou un élément qui permette la comparaison) qui doit être clairement expliquée²³.

Le glossaire des termes relatifs à l'évaluation du CAD (OCDE CAD 2002) définit le contrefactuel (ou scénario en absence d'intervention) de la manière suivante: «la situation ou condition dans laquelle se trouveraient les personnes, les organisations ou les groupes concernés si l'action de développement n'existait pas.» C'est pourquoi le contrefactuel ou le scénario contrefactuel est une estimation de ce qui se serait passé en l'absence de l'intervention évaluée; il vise à permettre d'évaluer l'effet de l'intervention en soustrayant le contrefactuel du changement observé (factuel)²⁴. Nonobstant le fait que la situation en absence d'intervention est la variante standard, l'examen, si possible, de la meilleure solution (ou la plus réaliste) pourrait être bien plus intéressant pour le décideur²⁵.

La question pratique, qui a de nombreuses implications méthodologiques, est d'élaborer des contrefactuels crédibles dans le cas spécifique des évaluations de l'ABG/ABS.

5.1.2 Différentes approches des contrefactuels

Trois approches différentes en matière d'élaboration des contrefactuels dans une évaluation sont envisagées:

- i. modèle quantitatif : il s'agit d'élaborer un modèle quantitatif du contexte macro ou sectoriel, dans lequel le programme à évaluer est mis en œuvre, qui permette de tester l'impact de différentes politiques (ou de l'absence de politique) par rapport à celles soumises à l'évaluation. Il permet de simuler un contrefactuel ;
- ii. groupes de contrôle : cette approche considère comme contrefactuel ce qui s'est produit au cours de la même période que celle du programme évalué, dans d'autres régions du même pays (ou dans d'autres pays) présentant des fortes similitudes avec la région ou le pays évalué, mais où des politiques différentes (ou pas de politique du tout) ont été mises en œuvre;

²³ De nombreux auteurs considèrent l'analyse contrefactuelle comme spécifique à l'évaluation d'impact. Dans son document intitulé «Evaluating Anti-poverty Programs» (World Bank Policy Research Working Paper 3625, juin 2005), M. Ravallion affirme que «l'évaluation d'impact (ou «analyse contrefactuelle») évalue les réalisations d'un programme spécifique»; tandis que le Réseau du CAD sur l'évaluation du développement se rapporte à quatre définitions courantes de l'évaluation d'impact, et notamment : «i) une évaluation qui analyse les impacts d'une intervention sur les résultats finaux en matière de développement plutôt qu'uniquement sur les réalisations des projets, ou une évaluation de processus qui se focalise sur la mise en œuvre; ii) une évaluation portant sur l'établissement du contrefactuel, à savoir la différence apportée par le projet (la manière dont les indicateurs se sont comportés avec le projet par rapport à la manière dont ils se seraient comportés sans lui)». Voir Impact Evaluation: An Overview and Some Issues for Discussion, Groupe d'évaluation indépendante de la Banque mondiale, en collaboration avec le secrétariat du CAD. Le site web World Bank Poverty Net souligne l'importance de l'analyse contrefactuelle (deuxième des quatre définitions du CAD), «La question essentielle de l'évaluation d'impact est: ce qu'il se serait produit si les bénéficiaires de l'intervention n'avaient pas bénéficié du programme. Puisque nous ne pouvons observer ce groupe avec et sans l'intervention, le défi consiste à élaborer un contrefactuel».

²⁴ Commission européenne, EuropeAid (2006), Méthodologie d'évaluation de l'aide extérieure de l'Union européenne: bases méthodologiques d'évaluation. Site web d'EuropeAid: http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation/methodology/methods/mth_cft_fr.htm

²⁵ Ravallion M. (2005) Evaluating Anti-poverty Programs, World Bank Policy Research Working Paper 3625.

iii. scénarios qualitatifs alternatifs: il s'agit principalement de scénarios établis en tant que contrefactuels au contexte réel évalué. Ces scénarios sont élaborés sur la base de la théorie et des leçons du passé dans le même pays ou des pays similaires. Ils incluent des politiques ou instruments alternatifs - ou pas de politiques du tout - par rapport à la situation évaluée.

La sélection d'une de ces méthodes dépend de plusieurs facteurs, dont deux sont particulièrement importants : la nature du programme à évaluer, qui pourrait permettre ou pas d'utiliser une ou plusieurs de ces approches, et les ressources disponibles, puisque certaines de ces approches nécessitent des compétences spécifiques, des données et du temps spécifiques qui peuvent ne pas être compatibles avec le champ d'une évaluation nationale de l'ABG/ABS.

Modèles quantitatifs

Une présentation exhaustive et une discussion sur l'utilisation des modèles quantitatifs pour tester l'impact des politiques macroéconomiques et sectorielles sur les différents groupes de population concernés est fournie par Bourguignon et Pereira da Silva dans *The impact of Economic Policies on Poverty and Income Distribution (Evaluation techniques and tools)*, OUP 2003.

Ces techniques mettent généralement l'accent sur l'évaluation de l'impact des politiques et non sur l'évaluation de l'efficacité de l'aide. Comme la plupart des évaluations de l'ABG/ABS réalisées jusqu'ici concernaient l'évaluation de l'aide, ces techniques n'ont pas été examinées de façon approfondie. Dans la méthodologie proposée (approche en trois étapes), qui fait une place importante à l'évaluation d'impact des politiques, leur utilisation pourrait être reconsidérée, en faisant attention, au moment de la conception de l'évaluation, à ce que les compétences, les ressources financières et le temps soient appropriés. Les modèles proposés sont des modèles aux niveaux macro et micro et incluent une nouvelle génération de modèles pour l'établissement de relations entre les deux niveaux.

Les "micro-modèles" conviennent principalement aux évaluations spécifiques ou sectorielles. Ils peuvent être utilisés pour analyser comment les variations dans les dépenses publiques dans un domaine ou secteur donné peuvent affecter le bien-être de la population-cible et des autres groupes concernés. En effet, le fondement de ces techniques est une analyse de l'incidence de la pauvreté, qui permet d'évaluer si, et dans quelle mesure, les groupes ciblés par l'intervention (ou autres groupes connexes) en ont bénéficié. Les données nécessaires pour l'application de ces modèles sont relativement limitées et comportent des enquêtes auprès de ménages actualisées, éventuellement désagrégées au niveau géographique. Dans la plupart des cas, on utilise un logiciel statistique standard. Les outils macroéconomiques requièrent des données agrégées ou désagrégées. Parfois, les données de base utilisées par le FMI et la BM pour le cadrage financier du pays sont suffisantes²⁶. Parfois, les données requises sont plus sophistiquées²⁷.

Tous ces outils peuvent être utilisés pour une évaluation ex post et ex ante. Ils conviennent particulièrement à la préparation du DSRP ou des programmes sectoriels nationaux, ainsi qu'aux évaluations ex post qui accordent une importance particulière à l'analyse des politiques gouvernementales soutenues par l'ABG/ABS. Ils pourraient être particulièrement indiqués pour les évaluations dans lesquelles le gouvernement a une forte participation: comme le montre la pratique, les gouvernements préfèrent saisir l'impact des politiques mises en œuvre plutôt qu'analyser la manière dont l'aide a affecté ces politiques.

²⁶ Voir Shantayanan Devarajan et Delfin S. GO, *The 123PRSP Model*, chapitre 13 de F. Bourguignon, L. A. Pereira da Silva, op. cit. Ex. Jeffrey Round, *Social Accounting Matrices and SAM-based Multiplier Analysis*, chapitre 14 de F. Bourguignon, L. A. Pereira da Silva, op. cit.

²⁷ Ex. Jeffrey Round, *Social Accounting Matrices and SAM-based Multiplier Analysis*, chapitre 14 de F. Bourguignon, L. A. Pereira da Silva, op. cit.

Groupes de contrôle

Cette approche est l'une des plus utilisées et est parfois considérée comme la seule valable concernant les contrefactuels²⁸. L'approche par groupes de contrôle peut fournir des informations valables lorsque des différences systématiques entre deux individus, groupes ou régions peuvent être éliminées ou constatées. En particulier, deux ensembles de problèmes doivent être abordés :

- i. Les biais liés à la sélection: lorsque les bénéficiaires d'une intervention sont sélectionnés sur la base de caractéristiques non observées (par l'évaluateur) qui influencent les résultats, le groupe de comparaison ne présentera pas nécessairement les mêmes caractéristiques ; de ce fait les différences observées dans les résultats mesurés entre les unités (participants et groupes de contrôle) ne peuvent donc être entièrement attribuées au programme.
- ii. Les biais liés à la contagion : le groupe de comparaison peut être contaminé par des effets de substitution dus à l'intervention elle-même ou à une intervention similaire menée dans la zone de comparaison par une autre agence.

Pour éviter ces biais, une conception expérimentale – conception d'un programme à des fins d'identification des groupes bénéficiaires et des groupes de contrôle selon des caractéristiques similaires strictement observables – est idéale. En l'absence d'une telle conception, il est nécessaire d'apporter une grande attention à l'identification ex post précise du groupe de contrôle. En effet, cette méthode a été testée pour l'évaluation de programmes spécifiques, axés sur certaines unités d'observation (individus, groupes sociaux, villages, régions) et excluant des unités comparables dans des circonstances similaires. Aucune de ces conditions ne s'applique toutefois à la plupart des programmes ABG/ABS ni, dans tous les cas, à l'évaluation de politiques générales ou sectorielles complexes. «La plupart du temps, l'intervention n'est ni discontinuée, ni dirigée sur un groupe spécifique. Il est dès lors difficile ou impossible de dégager un groupe participant d'un groupe de contrôle»²⁹.

Le passage de l'aide - projet à l'aide - programme et à l'aide budgétaire pose le problème de l'évaluation de l'efficacité de l'aide budgétaire générale ou sectorielle et des impacts politiques qui lui sont liés. Il s'agit de formes d'aide – appuyant les stratégies gouvernementales – concernées par l'impact de nombreuses interventions hétérogènes et de leurs interrelations. Un des objectifs principaux de l'évaluation de l'ABG/ABS est de saisir l'impact systémique des interventions au niveau sectoriel ou global (soutien aux stratégies sectorielles ou globales de réduction de la pauvreté et de croissance). Dans ces cas, une approche par groupes de contrôle peut être appliquée en tant que méthode complémentaire au niveau micro, par exemple pour comparer les villages qui ont bénéficié de certaines mesures dans un secteur donné (éducation, santé, fonds de développement local, etc.) avec les villages qui sont sur le point de bénéficier de l'intervention, mais n'ont pas encore été atteints.

²⁸ Esther Duflo et Michael Kremer, Use of Randomization in the Evaluation of Development Effectiveness, document préparé pour la conférence du département de l'évaluation des opérations (DEO) de la Banque mondiale sur l'efficacité de l'évaluation et du développement, qui s'est tenue à Washington D.C. les 15 et 16 juillet 2003. Voir aussi: White, H. (2006) Impact Evaluation: The Experience of the Independent Evaluation Group of the World Bank, Banque mondiale, Washington D.C., <http://mpr.ub.uni-muenchen.de/1111/1/MPRApaper1111.pdf>; When Will We ever learn? Improving Lives through Impact Evaluation, rapport de l'Evaluation Working Group, Centre for Global Development, mai 2006; Impact Evaluation: An Overview and Some Issues for Discussion note préparée par le groupe d'évaluation indépendante de la Banque mondiale en collaboration avec le secrétariat du CAD, pour discussion lors de la 4^e réunion du réseau de l'évaluation du développement du CAD qui s'est tenue les 30 et 31 mars 2006. M. Ravallion «Evaluating Anti-poverty Programs», World Bank Policy Research Working Paper 3625 juin 2005.

²⁹ NONIE Sous-groupe 3 Impact evaluation of new aid instruments and country programs – 17 mai - 2007. Italiques dans le texte.

Scénarios alternatifs

Une approche pragmatique et flexible pour la construction de contrefactuels consiste à identifier des moyens alternatifs (différentes politiques et mesures) pour atteindre les mêmes résultats que ceux poursuivis par l'ABG/ABS et les stratégies gouvernementales auxquelles l'aide s'adresse.

Le scénario alternatif le plus courant – particulièrement adéquat pour l'étape 1 de la méthodologie proposée – consiste en une aide fournie sous forme de projet comparée à l'ABG/ABS. Sur la base des expériences passées ou des expériences dans des pays similaires, ainsi que sur des avis compétents, l'évaluateur essaie de déterminer ce qui se serait passé avec un scénario d'aide différent. Cette approche pourrait également s'appliquer à l'étape 2 de la méthodologie proposée, à savoir analyser si un résultat donné aurait été plus ou moins marqué dans un autre secteur ou avec une autre politique globale.

L'inconvénient de cette approche est son faible niveau de rigueur, surtout lorsque les évaluations se basent principalement sur des données qualitatives. Le gros avantage est toutefois sa flexibilité et la possibilité de construire des contrefactuels spécifiques pour pratiquement chaque question d'évaluation, d'orienter les analyses de l'évaluateur et de soumettre sa conclusion à des contrôles spécifiques.

Cette approche a été utilisée dans la plupart des évaluations d'ABG effectuées jusqu'ici, notamment l'ECABG (2006)³⁰ et s'est avérée utile, même si son application peut parfois sembler superficielle. En effet, cette approche devrait être utilisée pour rappeler à l'évaluateur ce qui aurait pu être fait (ou non) au lieu de ce qui a été réellement fait. Elle pourrait aider à formuler les bonnes questions et à développer l'approche adéquate pour y répondre.

Toutefois, elle ne doit pas être considérée comme un moyen d'éviter des analyses plus rigoureuses, incluant – aussi souvent que possible – l'observation de groupes de contrôle, des analyses statistiques, des modélisations, etc. Les contraintes de ressources, au-delà de l'adéquation des différentes méthodes présentées ci-dessus, devraient être considérées comme un déterminant clé de la faisabilité des combinaisons d'approches et de méthodes. Sur la question de ces combinaisons, il convient de noter que la Société européenne d'évaluation (SEE) a publié récemment une déclaration^{31 32} dans laquelle, tout en saluant l'intérêt actuel pour l'amélioration de l'évaluation et l'analyse d'impact en matière de développement et d'aide au développement, elle déplore un point de vue actuellement fortement défendu, à savoir que la meilleure manière ou la seule manière rigoureuse et scientifique de procéder à des évaluations d'impact est d'effectuer des essais contrôlés randomisés (ECR). À l'inverse, la SEE soutient les approches multi-méthodes des évaluations d'impact tout en promouvant les nouvelles recherches en la matière.

5.2 MÉTHODES QUANTITATIVES ET QUALITATIVES

5.2.1 Méthodes mixtes

Les méthodes mixtes d'évaluation d'impact nécessitent l'utilisation combinée de méthodes quantitatives et qualitatives. «Une approche par méthode mixte requiert une stratégie intégrée reconnaissant les forces, les faiblesses et les limites des méthodes quantitatives et qualitatives, et conçoit l'évaluation pour tirer profit des complémentarités entre les différentes méthodes»³³.

³⁰ ECABG cit. Voir annexe 3 pour une présentation synthétique.

³¹ Déclaration de l'EES: The importance of a methodologically diverse approach to impact evaluation – specifically with respect to development aid and development interventions. Nijkerk, décembre 2007. La CE a également émis des inquiétudes concernant l'utilisation des essais randomisés.

³² La CE a également fait part de ses inquiétudes concernant l'utilisation des essais randomisés.

³³ Bamberger, M., Rugh, J., et Mabry, L., «Mixed-Method Evaluation», chapitre 13 de *Realworld Evaluation: Working Under Budget, Time, Data and Political Constraints*, Sage Publications, 2006

Cette combinaison n'a pas été la principale préoccupation des évaluations de l'ABG/ABS effectuées jusqu'à présent. White montre comment des méthodes participatives et des observations qualitatives peuvent être combinées avec succès avec des comparaisons quantitatives de groupes ou avec des analyses statistiques de données d'un panel³⁴.

5.2.2 Analyses statistiques

Différentes analyses statistiques peuvent être effectuées dans les évaluations de l'ABG/ABS pour mesurer les facteurs les plus étroitement liés à l'atteinte ou à la non-atteinte des résultats escomptés. Ces méthodes sont particulièrement appropriées dans l'étape 2 de la méthodologie proposée, où l'évaluation vise à identifier l'impact spécifique de différents facteurs des politiques ou autres.

Dans une étude récente³⁵, les changements concernant une variable de résultat dans le secteur de l'éducation – par exemple les résultats des élèves aux examens – sont statistiquement liés aux changements dans plusieurs variables de politique (disponibilité des manuels, nombre de classes, niveau de formation des enseignants ou des directeurs, équipements, etc.). Dans les évaluations de l'ABS, cette méthode pourrait donner des résultats intéressants pour comprendre les processus des politiques qui ont permis (ou n'ont pas permis) l'atteinte des résultats escomptés, surtout si elle est combinée à l'approche des scénarios alternatifs et aux observations qualitatives. En effet, une utilisation exclusive de cette méthode simplifierait trop l'analyse et ne tiendrait pas compte des effets croisés et du poids respectif des différentes variables des politiques, ainsi que des effets des changements systémiques. Toutefois et d'autre part, même si la méthode entend donner un aperçu des facteurs liés au contexte, l'impact des variables non politiques doit être mieux souligné.

D'autres méthodes statistiques peuvent également être appliquées. En particulier, les techniques multi-variables (composantes principales, grappe, analyse de correspondance) semblent particulièrement appropriées pour identifier les facteurs les plus influents pour l'atteinte de résultats donnés au niveau sectoriel ou global. En effet, la règle de l'art en matière d'évaluation de l'ABG/ABS tend fortement à utiliser davantage les outils statistiques. Toutefois, vu les limites d'application de ces outils (principalement en raison de la faiblesse des données), ils devraient toujours être combinés de manière appropriée à des évaluations qualitatives et quantitatives.

³⁴ Howard White, Of Probits and Participation: The Use of Mixed Methods in Quantitative Impact Evaluation - NONIE Working Paper n° 6 – janvier 2008.

³⁵ Elders, C., Gunning, J.W., et de Hoop, K., (2007) Assessing Budget Support with Statistical Impact Evaluation, VU University of Amsterdam, Tinbergen Institute, et AIID. <http://www.tinbergen.nl/discussionpapers/07075.pdf> Voir annexe 3 pour une présentation synthétique.

ANNEXE 1: BIBLIOGRAPHIE

- Acevedo L., Christensen, M., (2004) Development of Swedish General Budget Support 1990–2003, SIDA
- Aiyar, S., Ruthbah, U., (2008), Where Did all the Aid Go? An Empirical Analysis of Absorption and Spending, document de travail du FMI WP/08/34
- Baker, J. (2000) Evaluating Impact of Development Projects on Poverty, A Handbook for Practitioners, Banque mondiale, Washington D.C.
- Bakewell, O., et Garbutt, A. (2005), The use and abuse of the logical framework approach, SIDA
- Bamberger, M., Rugh, J., Mabry, L. (2006) RealWorld Evaluation: Working Under Budget, Time, Data, and Political Constraints, Sage Publications Inc.
- Barder, O., Birdsall, N. (2006) Payments for Progress: A Hands-Off Approach to Foreign Aid, Centre for Global development - Working Paper 102
- Bourguignon, F. et Pereira da Silva, L. A., eds. (2003) The impact of Economic Policies on Poverty and Income Distribution (Evaluation techniques and tools), OUP.
- Centre for Global Development – CGD (2006) When Will We ever learn? Improving Lives through Impact Evaluation, report of the Evaluation Gap Working Group
- Chen, H. (1990). Theory-Driven Evaluations. Newbury Park, CA: Sage Publications
- CIDA, (2005) Operational Guide on Direct Budget Support and Pooled Funding to Recipient Countries
- Cordella, T., Dell'Araccia, G. Budget Support vs. Project Aid, document de travail du FMI 03/88. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2003/wp0388.pdf>
- Dollar, D. et al. (1998). Assessing Aid: What Works, What Doesn't and Why. New York: Oxford University Press for World Bank
- DANIDA, (2006) Principles for provision of General Budget support
- DFID, (2004) Poverty Reduction Budget Support, Policy paper
- Driscoll, R., Christiansen, K., Booth, D avec de Renzio, P., Smith, S. et Herneryd, K., (2005). Progress reviews and performance assessment in poverty-reduction strategies and budget support A survey of current thinking and practice, Rapport soumis à la Japan International Cooperation Agency, Overseas Development Institute
- Duflo, E. et Kremer, M., Use of Randomization in the Evaluation of Development Effectiveness, document préparé pour la conférence sur l'efficacité de l'évaluation et du développement du département d'évaluation des opérations (DEO) de la Banque mondiale qui s'est tenue à Washington D.C. les 15 et 16 juillet 2003.
- Elders, C., Gunning, J.W., et de Hoop, K., (2007) Assessing Budget Support with Statistical Impact Evaluation, VU University of Amsterdam, Tinbergen Institute, et AIID. <http://www.tinbergen.nl/discussionpapers/07075.pdf>
- Commission européenne, AIDCO, DG DEV & DG RELEX, (2007) Aid Delivery Methods: Guidelines on the Programming, Design & Management of the General Budget Support
- Commission européenne, AIDCO (2004) Aid Delivery Methods - Project Cycle Management Guidelines
- Commission européenne, DG Développement (2005). EC Budget Support: An Innovative Approach to Conditionality
- Commission européenne (2005). Institutional Assessment and Capacity Development: Why, what and how? Septembre 2005, Bruxelles: Commission européenne.

Commission européenne (2005). Le consensus européen pour le développement. Déclaration conjointe du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil, du Parlement européen et de la Commission

Commission européenne, (2006), Méthodologie d'évaluation de l'aide extérieure de la Commission européenne: Bases méthodologiques d'évaluation. Site web d'EuropeAid : <http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation/methodology/methods/mthcften.htm>

Commission européenne, DG DEV (2006) «European Commission Budget Support: An Innovative Approach to Conditionality», in Budget support as more effective aid? Recent Experiences and Emerging Lessons, Koeberle S., Stavreski Z., et Walliser J. (eds), Banque mondiale, Wash. DC.

Commission européenne, EuropeAid (2007) Tools and methods Series, Guidelines No. 2 - Support to Sector Programmes: Covering the three financing modalities: Sector Budget Support, Pool Funding, and EC project procedures

Commission européenne, AIDCO, DG DEV & DG RELEX (2007) Aid Delivery Methods: Guidelines on the Programming, Design & Management of General Budget Support

Cour des comptes européenne (2005). Note d'information de la Cour des comptes européenne sur le rapport spécial n° 2/2005 de la CCE relatif aux aides budgétaires du FED aux pays ACP: la gestion par la Commission du volet «réforme des finances publiques». Cour des comptes européenne, Luxembourg.

European Evaluation Society (décembre 2007), Déclaration de l'EES: The importance of a methodologically diverse approach to impact evaluation – specifically with respect to development aid and development interventions. <http://www.europeanevaluation.org/news?newsId=1969406>

Factora, J. (2006). A Stocktaking of Poverty Reduction Support Credits», dans Budget Support as More Effective Aid? Recent Experiences and Emerging Lessons, S. Koeberle, Z. Stavreski, J. Walliser (eds), Banque mondiale, Washington D.C.

Fitzpatrick, J. (2002). Dialogue with Stewart Donaldson. American Journal of Evaluation 23(3), 347- 365

Foster, M., Killick, T. (2006), What Would Doubling of Aid do for Macroeconomic Management in Africa?, ODI Working Paper 264

IDD and Associates (2005, 2006, 2007) Joint Evaluation of General Budget Support 1994–2004. Inception Report, Synthesis Report, Note on Approach and Methods

IDD and Associates (2006). Joint Evaluation of General Budget Support 1994–2004:

Groupe d'évaluation indépendante de la Banque mondiale (2006) Impact Evaluation: An Overview and Some Issues for Discussion, Room Document n. 5, réseau de l'évaluation du développement du CAD <http://www.cgdev.org/doc/eval%20gap/HowardWhiteDAC.pdf>

FMI (2005), The Macroeconomics of Managing Aid Inflows: Experiences of Low-Income Countries and Policy Implications. <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2005/080805a.htm>.

Iverson A. (2003) Attribution and Aid Evaluation in International Development: Literature Review, IDRC.

Koeberle S., Stavreski Z. (2005), Budget Support: Concept and Issues, Banque mondiale, Wash. DC.

Lawson, A. et Booth, D. (2004). Evaluation Framework for General Budget Support commandé par le réseau d'évaluation du CAD de l'OCDE, Londres, ODI

Mayne, J. (1999) Addressing Attribution Through Contribution Analysis: Using Performance Measures Sensibly. Discussion Paper. Ottawa: Officer of the Auditor General of Canada

Mosley P., Harrigan J., Teye J. (1995), Aid and Power, The World Bank and Policy-based Lending, Routledge – Londres et New York

Nancholas, S. (1998) «How to do (or not to do) a Logical Framework» in *Health Policy and Planning*; 13(2): 189-193, & Comment and Response to the article (1999) in *Health Policy and Planning* 14(1): 82-84, Oxford University Press

Nilsson, M. (2004). *Effects of Budget Support – A Discussion of Early Evidence*. UTV Working Paper 2004:4. Stockholm: SIDA

NORAD, (2006) *Donor Definitions of and practices in providing budget support with particular reference to sector budget support*, Discussion Report

ODI et Ghana Centre for Democratic Development (2007). *Joint Evaluation of Multi-Donor Budget Support to Ghana*

OCDDE (2005), *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide: Appropriation, harmonisation, alignement, gestion axée sur les résultats et responsabilité mutuelle* - Paris, <http://www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf>

OCDE/CAD (2006). *Harmonizing Donor Practice for Effective Aid Delivery: Volume 2; Budget Support, Sector-Wide Approaches and Capacity Development in Public Financial Management*.

OCDE/CAD (2002) *Glossaire des termes relatifs à l'évaluation du CAD*

Secrétariat PEFA (2005) *Public Expenditure and Financial Accountability – Performance Measurement Framework*, Banque mondiale, Washington D.C.

Ravaillon, M. (2005) *Evaluating Anti-poverty Programs*, World Bank Policy Research Working Paper 3625

Partenariat stratégique avec l'Afrique (2005), *Sector Budget Support: A Note from the Dublin Workshop of SPA Working Groups*, 5-6 octobre 2005

Partenariat stratégique avec l'Afrique – Budget Support Working Group (2005). *Survey of the Alignment of Budget Support and Balance of Payments Support with National PRS Processes*

Tabor, S. R. (2005) *Good Practices for the Evaluation of Policy-Based Lending by Multilateral Development Banks*. Rapport préparé pour le groupe de coopération de l'évaluation des banques de développement multilatérales.

Third International Roundtable on Managing for Development Results (2007), *Mutual Accountability: The Key Driver for Better Results, A Background Paper – Vietnam*, 5-8 février 2007

USAID (2005) *General Budget Support: Key findings of Five USAID studies*, PPC Evaluation Paper No.7

White, H. (2006) *Impact Evaluation: The Experience of the Independent Evaluation Group of the World Bank*, Banque mondiale, Washington D.C., <http://mpr.ub.uni-muenchen.de/1111/1/MPRApaper1111.pdf>

White, H., (2008) *Of Probits and Participation: The Use of Mixed Methods in Quantitative Impact Evaluation* - NONIE Working Paper No. 6

White, H. et Tøye, J. (eds). (1996) *Evaluating Programme Aid*, IDS Bulletin Vol. 27 n. 4

ANNEXE 2: RÉSUMÉ DES PRINCIPALES DÉFINITIONS RÉCENTES DE L'AIDE BUDGÉTAIRE

Institution et source	Définition
Commission européenne: Aid Delivery Methods: Guidelines on the Programming, Design & Management of General Budget Support, AIDCO DEV RELEX, janvier 2007	L'appui budgétaire est le transfert de ressources financières d'une agence de financement externe vers le Trésor public d'un pays partenaire, pour autant que ce dernier respecte les conditions d'octroi convenues préalablement. Ces ressources financières font dès lors partie des ressources globales du pays partenaire et sont donc utilisées conformément à son système de gestion des finances publiques. Selon une vision plus holistique, l'aide budgétaire est «l'octroi de fonds sur la base du respect de certaines conditions dans un contexte de dialogue, d'harmonisation, d'alignement, et de développement des capacités.»
OCDE/CAD Harmonizing Donor Practice for Effective Aid Delivery: Volume 2: Budget Support, Sector-Wide Approaches and Capacity Development in Public Financial Management, 2006	L'appui budgétaire se définit comme une méthode de financement du budget d'un pays partenaire par le transfert de ressources d'une agence de financement externe au Trésor public du gouvernement partenaire. Les fonds ainsi transférés sont gérés conformément aux procédures budgétaires du destinataire. [...] Concernant l'aide budgétaire générale, le dialogue entre les donateurs et les gouvernements partenaires porte sur les priorités politiques et budgétaires générales, tandis que l'aide budgétaire sectorielle se concentre sur des préoccupations sectorielles.
ACDI, Guide opérationnel sur l'appui budgétaire direct et la mise en commun de fonds consentis aux pays récipiendaires, 2005.	L'appui budgétaire direct est fourni directement aux institutions du pays récipiendaire pour être dépensé en tant que partie de son budget global de programmation et selon son propre système de gestion financière. L'appui budgétaire général se rapporte à l'aide financière en tant que contribution au budget national général du gouvernement récipiendaire en appui à une stratégie générale et à une programmation budgétaire à moyen terme convenus entre le donateur et le gouvernement du pays récipiendaire. L'appui budgétaire sectoriel se rapporte à l'aide financière affectée à un ou à plusieurs secteurs distincts, ainsi qu'à toute conditionnalité associée à ces secteurs.
DANIDA, Principles for provision of General Budget support Mai 2006	L'appui budgétaire général est un ensemble d'aides comprenant différentes formes d'intrants. En plus des transferts financiers vers le Trésor du pays destinataire pour cofinancer la stratégie de réduction de la pauvreté, il inclut un dialogue politique, un accord sur les conditions relatives aux réformes et à l'allocation des ressources, des mécanismes visant à améliorer l'efficacité de l'ensemble de l'aide au développement, le monitoring des progrès réalisés en vue d'atteindre les objectifs convenus et de la mesure dans laquelle les dépenses publiques bénéficient aux plus démunis, ainsi qu'un appui au renforcement des capacités pour créer une administration publique plus efficace et la lutte contre la corruption.
DFID, Poverty Reduction Budget Support, Policy paper, 2004	L'appui budgétaire à la réduction de la pauvreté (ABRP) est une forme d'aide financière où les fonds sont fournis : (i) en appui à un programme gouvernemental généralement axé sur la croissance, la réduction de la pauvreté, l'ajustement fiscal et le renforcement des institutions, plus précisément des processus budgétaires ; (ii) directement affectés au Trésor public d'un pays partenaire où ils seront dépensés conformément à son propre système de gestion financière, de passation de marchés publics et de redevabilité.

<p>NORAD, Donor Definitions of and practices in providing budget support with particular reference to sector budget support Discussion Report, 2006</p>	<p>L'appui budgétaire est une formulation qui désigne les fonds d'aide gérés par le système financier du pays partenaire pour financer le budget de l'État, soit sous la forme d'une contribution générale au budget national de l'État partenaire, soit pour financer des secteurs spécifiques</p>
<p>SIDA, Development of Swedish General Budget Support 1990-2003, Lorena Acevedo Narea Martin Christensen, 2004</p>	<p>L'appui budgétaire est «un moyen financier porté à la partie recettes du budget national». Cette aide est liée à un programme de réforme et/ou à la mise en œuvre de la stratégie de réduction de la pauvreté du pays bénéficiaire. Elle se présente sous deux formes : l'ABG et l'aide à un programme sectoriel. L'ABG n'est pas spécifique à un secteur (elle s'applique à la répartition des ressources financières et au dialogue politique), tandis que l'aide à un programme sectoriel est affectée à un secteur spécifique. L'ABG ne doit pas nécessairement être apportée au budget national, mais peut aussi l'être au niveau régional.</p>
<p>BM; A Stocktaking of Poverty Reduction Support Credits (PRSCs): Factora, J., dans Budget Support as More Effective Aid? Recent Experiences and Emerging Lessons, S. Koeberle, Z. Stavreski, J. Walliser (eds), 2006</p>	<p>L'appui budgétaire représente généralement la fourniture d'une assistance financière directe au budget d'un pays partenaire sur une base régulière, utilisant ses propres systèmes financiers et procédures budgétaires. Les crédits d'appui à la réduction de la pauvreté [qui représentent la contribution des banques à l'utilisation émergente de l'aide budgétaire] consistent généralement en trois ou quatre opérations d'une seule tranche, réparties de façon à soutenir les objectifs de développement à moyen terme du gouvernement.</p>

ANNEXE 3: UTILISATION DES CONTREFACTUELS DANS L'ÉVALUATION DE PROGRAMMES COMPLEXES

Approche des contrefactuels dans les évaluations nationales ECABG *

Vu la déclaration selon laquelle « toute évaluation doit être accompagnée d'une analyse du contrefactuel et ne sera valable que si le contrefactuel est pertinent », le rapport définit l'approche des contrefactuels adoptée au cours de l'ECABG comme suit. Dans le cas de l'ABG, en raison de sa complexité et des multiples niveaux de l'évaluation, il serait inapproprié de définir un seul contrefactuel global. Il vaut mieux envisager le contrefactuel le plus approprié pour chacune des sous-enquêtes qui composent l'étude globale. Dans cette approche des contrefactuels, le guide sur les questions d'évaluation préparé pour les équipes d'évaluation-pays comprend la matrice ci-dessous. Toutefois, il souligne également que décider du contrefactuel en principe le plus approprié ne signifie pas nécessairement, en principe, qu'il est réalisable et peut être réalisé dans ses détails économétriques.

Les deux colonnes du tableau illustrent les contrefactuels pouvant être envisagés pour chaque question d'évaluation (QE) principale. En pratique, les modalités d'aide alternatives occupent une place importante parmi les contrefactuels.

QE / NIVEAUX/ & CRITÈRES CAD	CONTREFACTUELS POSSIBLES
1. Comment la conception du PABG et son évolution répondent-elles aux conditions, forces et faiblesses spécifiques au pays, aux priorités gouvernementales et aux priorités et principes des partenaires internationaux?	AB de type ajustement structurel; autres AB ; autres formes d'aide ; autres formes d'AB; combinaisons alternatives de PABG et d'autres formes d'aides.
2. Le PABG a-t-il contribué à renforcer l'harmonisation et l'alignement du processus d'aide?	Quelle aurait été la différence en matière de H&A en l'absence de PABG (scénario alternatif le plus probable)?
3. Dans quelle mesure la contribution du PABG à la performance des dépenses publiques a-t-elle été efficiente, efficace et durable?	Même volume d'aide, modalités alternatives; ou moins d'aide.
4. Dans quelle mesure la contribution du PABG à l'amélioration de l'appropriation, de la planification et de la gestion des capacités du gouvernement, ainsi que de la redevabilité des processus budgétaires, a-t-elle été efficiente, efficace et durable?	AB de type ajustement structurel; autres AB; autres formes d'aide; autres formes d'AB; combinaisons alternatives de PABG et d'autres formes d'aides.
5. Dans quelle mesure la contribution du PABG à l'amélioration des processus de politique publique et des politiques a-t-elle été efficiente, efficace et durable?	Moins d'aide. AB de type ajustement structurel; autres AB; autres formes d'aide; autres formes d'AB; combinaisons alternatives de PABG et d'autres formes d'aides.
6. Dans quelle mesure la contribution du PABG à l'amélioration des performances macroéconomiques a-t-elle été efficiente, efficace et durable?	Même volume d'aide, modalités alternatives, moins d'aide.
7. Dans quelle mesure la contribution du PABG à l'amélioration des performances gouvernementales en matière de fourniture de services a-t-elle été efficiente, efficace et durable?	AB de type ajustement structurel; autres AB; autres formes d'aide; autres formes d'AB ; combinaisons alternatives de PABG et d'autres formes d'aides.
8. Dans quelle mesure le PABG a-t-il renforcé l'impact des actions du gouvernement sur la pauvreté?	Moins d'aide. AB de type ajustement structurel; autres AB; autres formes d'aide; autres formes d'AB; combinaisons alternatives de PABG et d'autres formes d'aides.
9. Le processus PABG en lui-même est-il durable?	AB de type ajustement structurel; autres AB; autres formes d'aide; autres formes d'AB; combinaisons alternatives de PABG et d'autres formes d'aides.

Dans les rapports nationaux, une section finale résume les questions contrefactuelles pertinentes pour chaque question d'évaluation principale.

Les réflexions des rapports nationaux sur les contrefactuels sont soumises à de nombreuses réserves, et ce pour plusieurs raisons:

- le contrefactuel approprié repose sur des hypothèses, plutôt que sur un scénario alternatif qui peut être reconstruit en détail;
- une substitution complète d'une modalité par une autre est rarement considérée comme réaliste; et dans tous les cas nombre d'observations parmi les plus intéressantes concernent les interactions entre les différentes modalités de l'aide. L'examen explicite des contrefactuels a donc conduit à une réflexion sur les complémentarités ainsi que sur la substitution possible entre les différentes modalités de l'aide.

* IDD and Associates (2007). Joint Evaluation of General Budget Support 1994–2004 - Note on Approach and Methods.

Pratique, approches et méthodes utilisées par les banques multilatérales de développement (BMD) pour mesurer les impacts des opérations de prêt aux politiques de développement (PPD) *

Les approches les plus significatives de l'évaluation d'impact des PPD et de la discussion sur la problématique du contrefactuel sont:

- 1. Approche de la BAD pour évaluer l'impact des réformes soutenues par les PPD: la méthode de l'"avant-après". L'approche la plus directe pour évaluer les PPD est la méthode de l'"avant-après" qui implique une comparaison des valeurs initiales des objectifs politiques avec celles obtenues après achèvement et évaluation ex-post. Une application de cette méthode consiste à mesurer les indicateurs d'objectifs de développement et de finalité essentiels de l'opération sur une période de 3-4 ans avant le début de l'opération, et sur une même période débutant juste avant la fin ou à la fin de l'opération. Cette approche présente toutefois une limite importante : elle ne peut distinguer les effets d'autres facteurs (par ex. les chocs, les développements macroéconomiques, les autres réformes politiques et les changements dans les conditions de marché pouvant influencer les mêmes variables de performances que les PPD). Cette approche peut être efficacement lorsque le contrefactuel (ce qui se serait produit sans réforme) est dans un contexte politique inchangé, quand les délais de réponse sont relativement courts (moins de 2 ans après leur achèvement), et quand les conditions exogènes qui précèdent et qui suivent la réforme sont globalement identiques. Toutefois, le problème est que les hypothèses qui sous-tendent la validité de ces comparaisons pourraient s'avérer inexactes.
- 2. Distinction entre les effets des PPD et les chocs grâce à des techniques quantitatives. Il pourrait être nécessaire d'utiliser des outils d'analyse économique sophistiqués pour démêler les effets directs et indirects d'une opération PPD sur les performances économiques. Différentes approches de modélisation quantitative peuvent être utilisées allant d'une analyse d'équilibre partiel aux modèles de ménages représentatifs, en passant par les modèles de simulation et les modèles d'équilibre général appliqués. Le principal avantage de l'utilisation de ces modèles dans le processus d'évaluation est leur rigueur théorique. Leur principal inconvénient est qu'ils sont liés aux exigences concernant les données utilisées, au temps et aux compétences nécessaires pour l'évaluation. Alors que l'utilisation d'évaluations basées sur des modèles est courante dans les exercices axés sur la recherche, il est rare qu'on utilise des modèles économiques formels pour évaluer les résultats (outcomes) et impacts des PPD dans les évaluations obligatoires des BMD. Certaines évaluations des PPD ont utilisé des méthodes simples de décomposition de la croissance pour isoler les effets du changement de politique des chocs et changements majeurs liés au commerce. D'autres ont utilisé des modèles de régression appliqués à différents pays pour distinguer les effets du changement politique de ceux liés aux conditions de départ et aux caractéristiques structurelles des emprunteurs.
- 3. Distinction entre les effets des PPD et les chocs grâce à des techniques qualitatives. Les techniques qualitatives peuvent également être utilisées pour distinguer les effets d'un choc de ceux d'un PPD. Dans une approche qualitative, les évaluateurs se basent sur les connaissances et l'expertise locales pour se faire une opinion sur la place du choc dans les réalisations (outputs), résultats (outcomes) et impacts les plus importants qu'une opération de PPD cherche à atteindre. Un avis est également donné sur la perspective d'atteinte de ces résultats (outcomes) clés à l'avenir, une fois que les effets du choc seront passés.
- 4. Comparaison avec un cas contrefactuel. Une comparaison avec ce qui se serait produit sans opération de PPD – un contrefactuel – est le meilleur moyen d'évaluer les résultats (outcomes) et les impacts. C'est une tâche plus exigeante en terme analytique et plus délicate que les comparaisons «avant-après». Le problème principal est que le contrefactuel est inobservable et que différentes parties prenantes pourraient avoir des avis différents sur ce qui se serait produit en l'absence d'une quelconque opération. Il est relativement rare d'avoir une des variables de performance de politique et d'impact dans des pays similaires qui n'ont pas entrepris de réforme appuyée par un PPD. Toutefois, il arrive qu'on recoure à un consensus d'experts informés pour élaborer un contrefactuel valable. Dans certains cas, les rapports d'évaluation des PAR incluent un scénario «sans réforme» pour certaines variables clés en matière de résultats (outcomes) et d'impacts. Il pourrait également être possible d'utiliser comme point de comparaison la performance des variables de politique et d'impact dans des pays «similaires» qui ne procèdent pas à une réforme appuyée par un PAR.

Une simple comparaison entre ce qui était prévu et ce qui s'est réellement passé suffit parfois à illustrer l'ampleur des impacts possibles des PPD. Par exemple, dans les cas où le contrefactuel est une situation non "tenable" (par ex. une inflation incontrôlée, un défaut de dette imminent, un effondrement systémique du système bancaire), une comparaison des principaux indicateurs de performance avec le contrefactuel «non tenable» suffit pour évaluer l'efficacité d'une opération PAR.

* Tabor, S. R. (2005) Good Practices for the Evaluation of Policy-Based Lending by Multilateral Development Banks». Rapport préparé

Analyse de l'aide budgétaire au moyen de l'évaluation d'impact basée sur les statistiques
Elders, C., Gunning, J.W., et de Hoop, K., (2007)

Dans ce document, les auteurs affirment que les techniques existantes en matière d'évaluation d'impact basée sur les statistiques peuvent être modifiées pour qu'elles puissent être appropriées aux évaluations de l'aide budgétaire sectorielle ou générale.

La méthodologie proposée – appliquée par les auteurs au secteur de l'éducation – envisage les étapes suivantes :

- établissement d'un échantillon représentatif de la population cible (par ex. établissement d'un échantillon d'écoles susceptibles d'être incluses dans l'échantillon par rapport à la population d'un bassin scolaire) ;
- collecte d'historiques d'interventions pour les écoles de l'échantillon (relevé des changements induits par la politique au niveau de l'école (par ex. disponibilité des manuels, nombre de salles de classe, niveau de formation des enseignants/directeurs, équipements, etc.) ;
- collecte de données historiques sur les résultats (par ex. résultats des élèves aux examens dans les écoles de l'échantillon);
- identification des variables susceptibles d'influencer ces résultats (autres que les variables de politique);
- régression des changements dans les résultats aux examens par rapport aux changements des variables historiques.

Les résultats de la régression peuvent être ensuite utilisés pour obtenir une estimation de l'impact global de toutes les interventions liées à la scolarisation.

La méthode fournit une évaluation ex post, à savoir qu'elle aborde la question de savoir «si l'argent dépensé en matière d'éducation (par exemple) au cours d'une période donnée a été dépensé à bon escient» au sens où il a permis une amélioration substantielle des résultats aux examens. En outre, l'évaluation donnera des informations non seulement sur le rendement moyen des dépenses dans le secteur de l'éducation, mais aussi sur l'efficacité du portefeuille d'activités au sein du secteur car elle permet de révéler les différences de rendement entre différentes activités gouvernementales. Le même raisonnement peut également s'appliquer pour déduire les différences entre les secteurs (plutôt qu'à l'intérieur d'un secteur donné), fournissant ainsi la base pour les changements éventuels dans l'allocation de ressources entre les activités/secteurs pour accroître le rendement global.

Cette méthode – en fournissant une évaluation de l'efficacité d'un ensemble d'interventions au sein d'un secteur donné et à un moment donné – permet de déduire que si les donateurs ont contribué au budget d'un ministère donné, il serait raisonnable d'attribuer l'effet de ces interventions aux donateurs proportionnellement à leurs contributions.

Il est toutefois important de noter que si cette méthode a donné des résultats significatifs dans l'évaluation de l'importance relative des variables individuelles de politique, elle est incapable de saisir l'impact de réformes systémiques, qui sont souvent la conséquence d'une aide budgétaire au niveau macro et/ou sectoriel.