



COMMISSION EUROPÉENNE

EuropeAid Office de coopération

Evaluation

**BONNE PRATIQUE RELATIVE A LA PRISE EN COMPTE
DES PRINCIPES DE L'EVALUATION *EX ANTE* DANS
L'ELABORATION DES PROJETS ET DES
PROGRAMMES DE COOPERATION**

Juin 2005

SOMMAIRE

| | | |
|------|---|----|
| 1. | JUSTIFICATION DE L'ÉVALUATION <i>EX ANTE</i> DANS LE CADRE DE L'IDENTIFICATION DES PROJETS ET PROGRAMMES DE COOPERATION | 3 |
| 1.1. | L'évaluation <i>ex ante</i> : une pratique en cours de généralisation au sein de la Commission | 3 |
| 1.2. | Une aide à la conception et à l'évaluation future des projets et des programmes de coopération | 3 |
| 2. | CHECK-LIST DE L'EVALUATION <i>EX ANTE</i> | 4 |
| 2.1. | Liste des éléments constitutifs d'une évaluation <i>ex ante</i> | 4 |
| 2.2. | Check-list..... | 4 |
| 3. | LES ETAPES CONCRÈTES D'UNE ÉVALUATION <i>EX ANTE</i> | 7 |
| 3.1. | L'identification des besoins (a) | 7 |
| 3.2. | Définir les objectifs et élaborer des indicateurs (b et c) | 7 |
| 3.3. | Analyser la valeur ajoutée de l'intervention communautaire (d) | 8 |
| 3.4. | Examen des options alternatives et estimation du risque (e)..... | 8 |
| 3.5. | Tirer les enseignements du passé (f) | 9 |
| 3.6. | Contribuer à garantir l'efficacité par rapport aux coûts (g) | 10 |
| 3.7. | Planifier le suivi et l'évaluation future de l'intervention (h)..... | 10 |

1. JUSTIFICATION DE L'ÉVALUATION *EX ANTE* DANS LE CADRE DE L'IDENTIFICATION DES PROJETS ET PROGRAMMES DE COOPÉRATION

1.1. L'évaluation *ex ante* : une pratique en cours de généralisation au sein de la Commission

La Commission européenne, relayée par la Cour des Comptes, promeut de manière croissante le développement d'une culture et d'une pratique de l'évaluation en général, de l'évaluation *ex ante* en particulier.¹ Le Règlement Financier² ainsi que le règlement financier applicable au 9^{ème} FED font également référence à cette dernière.

Dans un contexte de mise en œuvre de la gestion par activités (GPA), l'évaluation *ex ante* tend à se généraliser à l'ensemble des activités de la Commission. Elle est considérée comme une « bonne pratique » destinée à « devenir la base de prises de décisions informées »³.

1.2. Une aide à la conception et à l'évaluation future des projets et des programmes de coopération

Dans le cas des projets et des programmes de coopération, l'évaluation *ex ante* a pour objet la **collecte et l'analyse d'informations visant à améliorer leur conception et à faciliter leur suivi et leur évaluation futurs.**

L'évaluation *ex ante* permet en effet de :

- vérifier que les objectifs du programme ou du projet sont clairs et cohérents et que le niveau des ressources proposées est satisfaisant au regard des résultats attendus ;
- quantifier les impacts attendus de manière réaliste ;
- définir les indicateurs qui permettront de suivre la mise en œuvre du projet ou du programme et de rendre compte de ses effets dans le cadre d'une évaluation *ex post* future.

L'évaluation *ex ante* ne nécessite pas la mise en œuvre d'un exercice spécifique de collecte et d'analyse d'informations ; **pour la plupart, les informations requises font déjà l'objet d'une collecte, voire d'une analyse, dans le cadre de la préparation du projet ou du programme telle que prévue par la gestion du cycle du projet** (voir liens entre les éléments de la check-list *ex ante* et ceux de l'approche du cadre logique, partie 2.2).

¹ Livre Blanc « Réforme de la Commission », COM(2000)200, 1^{er} mars 2000 ; Communication « Mettre l'accent sur les résultats : renforcer l'évaluation des activités de la Commission », SEC (2000)1051

² Règlement Financier (N°1605/2002)

³ SEC (2001) 1197/6 & 7, Communication sur la mise en œuvre de la gestion par activités au sein de la Commission, 3.3.2

2. CHECK-LIST DE L'ÉVALUATION *EX ANTE*

2.1. Liste des éléments constitutifs d'une évaluation *ex ante*

La forme et la méthode à utiliser pour l'évaluation *ex ante* des projets et des programmes de coopération n'ayant à ce jour fait l'objet d'aucune définition précise, le présent document propose d'adopter comme des bonnes pratiques les principes définis pour l'évaluation *ex ante* des activités financées par le budget communautaire, en veillant à leur articulation avec les éléments déjà contenus dans les fiches d'identification utilisées au sein d'EuropeAid.

Tels que prévus par les modalités d'exécution du Règlement Financier applicable au budget général des Communautés européennes (article 21, paragraphe 1), ces principes correspondent à la prise en compte des éléments suivants :

- le besoin à satisfaire à court ou à long terme ;
- les objectifs à atteindre ;
- les résultats escomptés et les indicateurs nécessaires à leur évaluation ;
- la valeur ajoutée de l'intervention communautaire ;
- les risques, y compris de fraude, liés aux propositions et les options alternatives ouvertes ;
- les leçons tirées d'expériences similaires déjà conduites ;
- le volume des crédits, des ressources humaines et des autres dépenses administratives à allouer en fonction du principe de coût/efficacité ;
- le système de suivi à établir.

2.2. Check-list

Le tableau ci-après constitue une **check-list** permettant de vérifier que l'ensemble des éléments d'une évaluation *ex ante* ont bien été pris en compte dans l'élaboration des projets et des programmes de coopération.

Cette check-list n'a pas vocation à se surajouter aux nombreux exercices déjà prévus dans la phase d'identification des projets : elle reprend largement (en les complétant, le cas échéant) les éléments principaux de l'approche du cadre logique suivie dans la gestion du cycle du projet (GCP).

Son utilisation peut être plus ou moins approfondie en fonction de l'ampleur et de la complexité du projet ou du programme considéré.

| Eléments d'une évaluation <i>ex ante</i> pris en compte dans le document de programmation | Oui | Non |
|--|-----|-----|
| <p>(1) <u>L'identification des besoins (a)</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Le(s) problème(s) auxquels le projet/programme est censé répondre ont-ils été correctement analysés ? Ces problèmes ont-ils été traduits en besoins à court, moyen et long terme ? Pour chacune de ces catégories de besoins, une population cible a-t-elle été identifiée ? La réponse de la CE aux besoins identifiés fait-elle l'objet d'une justification satisfaisante ? En particulier, le document établit-il une correspondance claire entre ces besoins et : <ul style="list-style-type: none"> les objectifs du pays partenaire ; les objectifs de la Commission ? <p><i>Le point a) s'appuie sur l'analyse des problèmes prévue dans l'élaboration du cadre logique.</i></p> | | |
| <p>(2) <u>Les objectifs à atteindre (b)</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Les objectifs du projet/programme ont-ils été hiérarchisés, prioritisés et déclinés en : <ul style="list-style-type: none"> objectifs généraux ; objectifs spécifiques ; objectifs opérationnels ? Ces objectifs sont-ils précisés en fonction : <ul style="list-style-type: none"> des zones géographiques ; des populations cibles concernées ? <p>(3) <u>Les résultats escomptés et les indicateurs nécessaires à leur évaluation (c)</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Les objectifs généraux et spécifiques ont-ils été traduits en termes d'effets escomptés (respectivement impacts, résultats, réalisations) ? Les objectifs ainsi précisés sont-ils accompagnés de niveaux cibles (ou « target levels ») fournissant une indication de ce qui pourrait être considéré comme un succès, total ou partiel, des actions mises en œuvre dans le cadre du projet ou du programme ? A-t-on prévu des indicateurs adaptés pour mesurer : <ul style="list-style-type: none"> les moyens nécessaires, tant du point de vue financier que du point de vue des ressources humaines ; les réalisations ; les résultats ; et les impacts du projet ou du programme ? Ces indicateurs sont-ils objectivement vérifiables ? <p><i>Les points b) et c) font respectivement référence à l'analyse des objectifs et à l'étape d'élaboration des indicateurs objectivement vérifiables de l'approche du cadre logique.</i></p> | | |
| <p>(4) <u>La valeur ajoutée communautaire (d)</u></p> <p><i>Cohérence</i></p> <ul style="list-style-type: none"> A-t-on veillé à la convergence entre les objectifs du projet ou du programme et ceux : <ul style="list-style-type: none"> du programme de coopération de la Commission européenne avec le pays partenaire ? des politiques nationales ou des programmes sectoriels du pays partenaires ? <p><i>Coordination</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Des mécanismes de coordination suffisants ont-ils été prévus avec des porteurs de projets mis en œuvre dans le même secteur et/ou dans la même région, quelle que soit leur source de financement ? <p><i>Complémentarité</i></p> <ul style="list-style-type: none"> A-t-on vérifié l'absence de « double emploi » entre l'intervention considérée et d'autres interventions du pays bénéficiaire et/ou d'autres bailleurs de fonds, en particulier les autres Etats membres de l'UE ? A-t-on veillé à la bonne articulation des différentes actions prévues par secteur et/ou par région ? La possibilité de synergies entre différentes actions similaires ou d'un même secteur/ d'une même région a-t-elle été étudiée ? <p><i>Le point d) reprend des éléments de l'analyse des stratégies prévue dans l'approche du cadre logique</i></p> | | |

| Eléments d'une évaluation <i>ex ante</i> pris en compte dans le document de programmation | Oui | Non |
|--|-----|-----|
| <p>(5) <u>Les options d'intervention alternatives et les risques (e)</u></p> <p><i>Les options d'intervention alternatives</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Le document mentionne-t-il plusieurs options d'intervention alternatives ? L'une d'entre elles au moins est-elle décrite de manière substantielle, en tirant les leçons d'expériences de mise en œuvre dans des contextes similaires ? Le document présente-t-il une analyse comparée d'au moins une option alternative et de l'option proposée, en précisant respectivement : <ul style="list-style-type: none"> les ressources à mobiliser ; les modalités de mise en œuvre ; les effets prévisibles ; les difficultés et risques liés à la mise en œuvre ? A-t-on procédé à une analyse Ecofin ? Si oui, la check-list correspondante est-elle correctement remplie ? Le choix de l'option retenue est-il correctement justifié ? <p><i>Les risques</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Les principaux risques et hypothèses liés à l'intervention ont-ils été correctement identifiés ? Le document indique-t-il des moyens destinés à réduire les risques identifiés ? <p><i>Le point e) fait référence aux étapes d'analyse des stratégies et d'identification des hypothèses de l'approche du cadre logique</i></p> | | |
| <p>(6) <u>Les leçons tirées d'expériences similaires déjà conduites (f)</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Le document fait-il état de résultats ou conclusions d'évaluations de projets, d'évaluations géographiques (de niveau national ou régional) ou d'évaluations thématiques ou sectorielles ? Fait-il état d'informations issues du système ROM (Result Oriented Monitoring) pour des projets et programmes similaires ? Indique-t-on la manière dont ces informations sont utilisables en vue d'améliorer la conception du projet/programme ? | | |
| <p>(7) <u>Le volume des crédits, des ressources humaines et des autres dépenses administratives à allouer en fonction du principe de coût/efficacité (g)</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Les implications en termes de coûts (décomposés en crédits, ressources humaines et autres dépenses administratives) de l'option proposée sont-elles indiquées : <ul style="list-style-type: none"> pour la Commission ; pour le pays partenaire ? Le document propose-t-il une analyse comparée d'au moins une option alternative et de l'option retenue ? Dispose-t-on d'une analyse de l'adéquation entre les moyens prévus et les objectifs assignés à l'intervention ? <p><i>Le point g) correspond à l'étape d'identification des moyens et des coûts de l'approche du cadre logique</i></p> | | |
| <p>(8) <u>Le système de suivi (h)</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Les méthodes proposées pour collecter, stocker et traiter les données correspondant aux indicateurs (prévus au point c)) sont-elles satisfaisantes ? A-t-on prévu un système de suivi comprenant des indicateurs et des niveaux cibles pour : <ul style="list-style-type: none"> les crédits ; les ressources humaines ; les ressources administratives ; les délais ? Ce système permet-il également de suivre : <ul style="list-style-type: none"> les réalisations ; les résultats du projet ou du programme ? Le système de suivi sera-t-il pleinement opérationnel dès le début de la mise en œuvre du projet ou du programme ? Un programme d'évaluation a-t-il été établi ? | | |

3. LES ETAPES CONCRETES D'UNE EVALUATION *EX ANTE*

NB : Le présent chapitre reprend de manière synthétique des éléments plus détaillés contenus dans un document réalisé par la DG Budget en décembre 2001⁴.

3.1. L'identification des besoins (a)

La raison d'être d'un projet trouve sa source dans l'identification d'un « problème » à résoudre et/ou de besoins à satisfaire.

L'analyse du problème est le point de départ de toute évaluation *ex ante*. Elle consiste à :

- définir les aspects clés de la situation que doit aborder le projet ;
- recenser les facteurs susceptibles d'influer sur le problème clé ;
- identifier les principaux groupes d'acteurs qui influent sur la situation ou qui sont influencés par elle ;
- analyser les relations de cause à effet entre les facteurs identifiés et les intérêts et motivations des acteurs ;
- élaborer une présentation visuelle de ces relations, par exemple sous la forme d'un « arbre à problèmes »⁵.

Après l'analyse du problème, il convient d'effectuer une **estimation des besoins**. Celle-ci consiste à identifier précisément le **groupe cible** de l'intervention et à analyser ses **besoins réels**. L'évaluation des besoins comporte les étapes suivantes :

- identifier la population cible et les principaux sous-groupes qui la composent ;
- étudier la situation, les motivations et les intérêts de ces groupes ;
- s'assurer que les besoins identifiés correspondent effectivement aux objectifs généraux de la politique communautaire de coopération et de développement ;
- hiérarchiser les différents besoins en leur attribuant un degré de priorité.

L'analyse du problème et l'estimation des besoins doivent contribuer à préciser les objectifs de l'intervention.

3.2. Définir les objectifs et élaborer des indicateurs (b et c)

Dans le cadre de l'évaluation *ex ante*, les objectifs politiques de l'intervention doivent être déclinés en objectifs plus concrets. **Les objectifs doivent refléter les changements souhaités par rapport à la situation de départ.**

⁴ *Evaluation ex ante, guide pratique pour l'élaboration de propositions de programmes de dépenses*, DG Budget, décembre 2001, http://europa.eu.int/comm/budget/evaluation/pdf/ex_ante_guide_fr.pdf

⁵ Un exemple « d'arbre à problèmes » est présenté à la page 8 du guide de la DG budget (voir note 1)

Parallèlement à la définition des objectifs de l'intervention, des **indicateurs** doivent être définis afin de suivre les progrès de l'intervention.

Le travail préalable d'analyse du problème et d'estimation des besoins doit permettre de **hiérarchiser** les objectifs. Ces derniers se répartissent en trois niveaux, auxquels correspondent trois niveaux d'indicateurs :

- (1) les **objectifs généraux** : ils se traduisent par des **impacts** (conséquences du projet au-delà de son interaction directe et immédiate avec les destinataires), mesurés par des **indicateurs d'impacts** ;
- (2) les **objectifs spécifiques** : ils se traduisent par des **résultats** (avantages immédiats du projet pour ses destinataires directs), mesurés par des **indicateurs de résultats** ;
- (3) les **objectifs opérationnels** : ils se traduisent par des **réalisations** (produit de l'activité des opérateurs, ou, plus précisément, contrepartie immédiate de la dépense publique), elles-mêmes mesurées par des **indicateurs de réalisations**.

En amont de la définition d'indicateurs, il convient de préciser les **critères de réussite** de l'intervention (critères de jugement). Ces critères peuvent être obtenus en répondant à la question : « comment pouvons-nous juger si l'action est une réussite ou non ? ». Ils doivent être accompagnés de **valeurs cibles** (ou « target values ») qui permettront, par comparaison avec les valeurs effectives constatées à l'issue de l'intervention, de rendre compte du degré d'atteinte des objectifs.

3.3. Analyser la valeur ajoutée de l'intervention communautaire (d)

La valeur ajoutée européenne (VAE) s'entend comme « la valeur résultant d'une intervention de l'UE qui s'ajoute à la valeur qui aurait résulté de l'intervention au niveau national ou régional des pouvoirs publics et/ou du secteur privé »⁶ et, dans le cas particulier de l'aide extérieure des autres bailleurs de fonds.

Analyser la VAE dans le cadre de l'évaluation *ex ante* revient à vérifier :

- la **cohérence** de l'intervention communautaire (absence de conflits / recherche de synergie entre les différents éléments de l'intervention) ;
- la bonne **coordination** (harmonisation des politiques, des programmes, des procédures et des pratiques) ainsi que la **complémentarité** (absence de « double emploi ») de l'intervention communautaire avec celles du pays partenaire et celles des autres bailleurs de fonds, en particulier les interventions des Etats Membres ;

3.4. Examen des options alternatives et estimation du risque (e)

Les méthodes pour atteindre un objectif sont souvent multiples. Dans le cadre d'une évaluation *ex ante*, l'analyse des différents mécanismes d'intervention possible doit

⁶ p.21 du guide précité

permettre de **recenser les options** dont on dispose et de les comparer sur la base des critères retenus (efficacité prévisible ; niveau des coûts ; risques associés).

Parmi les techniques utilisées pour identifier les options alternatives d'un programme ou d'une activité, on peut citer :

- les séances de réflexion avec un groupe d'experts et/ou des groupes cibles ;
- les projets pilotes ;
- l'analyse des résultats d'évaluations et d'études antérieures.

Outre l'analyse des options alternatives, l'évaluation *ex ante* doit fournir une **estimation des risques** de l'intervention. Ces derniers peuvent être définis comme des événements pouvant avoir des conséquences indésirables ou négatives.

Dans le cadre de l'évaluation *ex ante*, il convient donc :

- d'identifier ces risques (risque de fraude ; risque d'insuffisante capacité institutionnelle ; risque d'instabilité institutionnelle ; risque économique et financier, etc.) ;
- d'indiquer des moyens destinés à réduire les risques les plus significatifs.

3.5. Tirer les enseignements du passé (f)

Dans le cadre de l'évaluation *ex ante*, il est capital de tirer les enseignements des expériences antérieures, en particulier à travers l'analyse de rapports d'évaluations et d'autres études antérieures.

Pour les évaluations au niveau du pays, de nombreuses sources sont disponibles :

- les évaluations au niveau du pays antérieures ;
- les évaluations thématiques en lien avec l'intervention de l'UE dans le pays concerné ;
- d'éventuelles évaluations de projets ;
- les évaluations réalisées par d'autres bailleurs de fonds (ex : banque mondiale) ;
- les rapports de la cour des comptes ;
- etc.

3.6. Contribuer à garantir l'efficacité par rapport aux coûts (g)

Conformément au règlement financier ainsi qu'aux principes de la GPA, l'évaluation *ex ante* est censée contribuer à garantir que les fonds communautaires sont utilisés conformément aux principes d'**économie** et de **rapport coût/efficacité**, qui peuvent être définis comme suit :

- le principe d'économie veut que les moyens pour réaliser les objectifs fixés soient sélectionnés de manière à minimiser les coûts ;
- le rapport coût/efficacité veut que les avantages et les impacts à plus long terme qui résultent d'une intervention justifient les coûts engagés pour mener celle-ci à bien.

Compte tenu de la difficulté de calculer des ratios de coût-efficacité au stade *ex ante*, l'évaluation *ex ante* devra se concentrer sur :

- la présentation d'une estimation des **coûts liés au projet** proposé ;
- la question de **savoir si les objectifs justifient le coût**, considérant qu'il s'agit, en dernier ressort, d'une appréciation politique ;
- la question de savoir si **les mêmes résultats pourraient être obtenus à un coût moindre** par le recours à une approche différente ou à d'autres instruments, ou si les résultats pourraient être **meilleurs au même coût** grâce à une approche différente ou à d'autres instruments.

3.7. Planifier le suivi et l'évaluation future de l'intervention (h)

L'évaluation *ex ante* doit préciser le système qui permettra le **suivi** de l'intervention. Ce système de suivi doit distinguer :

- un suivi au jour le jour (« daily monitoring ») centré sur le niveau d'utilisation des ressources (ou inputs, décomposées en crédits, ressources humaines, ressources administratives et temps) et la progression des réalisations (outputs) ;
- un suivi plus ponctuel destiné à préparer les évaluations futures ; ce suivi porte quant à lui sur le niveau d'atteinte des résultats (outcomes) et des impacts de l'activité.

En matière de suivi, l'évaluation *ex ante* doit prévoir les dispositions nécessaires à la collecte de données sur les indicateurs envisagés, analyser la pertinence et la fiabilité des méthodes et des instruments proposés pour la collecte des données de suivi et veiller à ce que le système de suivi soit opérationnel dès le début du programme.

L'évaluation *ex ante* doit également fournir un **programme d'évaluation**, détaillant les conditions d'une évaluation future de l'intervention. Ce programme doit notamment indiquer le calendrier de l'évaluation à venir, dont les résultats devront être disponibles pour alimenter le cycle de programmation suivant.