



Approche méthodologique pour les évaluations de l'aide budgétaire



Réseau du CAD sur l'Évaluation du développement
Éclairant les défis et les résultats du développement



Remerciements : Ce document a été élaboré par le Comité de pilotage sur l'aide budgétaire du Réseau sur l'évaluation du Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE, dans le but d'encourager une évaluation plus efficace des opérations d'aide budgétaire. Le groupe a été mené par la section de l'évaluation, Direction générale pour le développement et la coopération, de la Commission Européenne, grâce à une subvention généreuse de la Policy and Operations Evaluation Department du Ministère des Affaires Étrangères des Pays-bas. Martin van der Linde (Ecorys) et Camilla Valmarana (DRN) ont rédigé le texte. La traduction de la version française a été financé par l'Agence Française de Développement.



Photo: Écoliers à Chadiza en Zambie, pendant une visite de l'équipe d'évaluation de l'aide budgétaire. (Antonie de Kemp, IOB, 2010)

Table des matières

Abréviations	2
Résumé / remarques préliminaires	3
1 Introduction et contexte	5
1.1 Contexte	5
1.2 Objectif et structure de ce document	6
1.3 Définition de l'aide budgétaire.	6
1.4 Objectif d'une évaluation de l'aide budgétaire	7
2 Approche méthodologique pour évaluer l'aide budgétaire	8
2.1 Introduction	8
2.2 Le Cadre global d'évaluation	8
2.3 L'approche en trois étapes	16
2.4 Questions d'évaluation	22
2.5 Ajuster la focalisation de l'évaluation au type d'aide budgétaire	24
2.6 Produits escomptés d'une évaluation de l'aide budgétaire	25
3 Application du Cadre global d'évaluation et de l'approche en trois étapes	26
3.1 Structuration de l'évaluation	26
3.2 Étape 1 : analyse des intrants et des produits directs et indirects	27
3.3 Étape 2 : évaluation des résultats, de l'impact et de leurs déterminants	29
3.4 Étape 3 : évaluation de la contribution de l'AB aux résultats et à l'impact	31
4 Organisation d'une évaluation de l'aide budgétaire	35
4.1 Introduction	35
4.2 Intégrer l'évaluation de l'AB dans la formulation et faire le suivi du programme d'AB	35
4.3 La planification et la préparation des évaluations de l'AB	36
4.4 Définir le champ et le calendrier d'une évaluation de l'AB	36
4.5 Organisation d'une évaluation d'AB réalisée sur une période limitée	39
Annexe A	47
Outils pour l'étape 2 du Cadre global d'évaluation	47
Annexe B : Outils pour l'étape de vérification	49
Annexe C : Série d'exemples de questions d'évaluation (QE) clés	50
Annexe D : Tableaux résumés des évaluations de l'aide budgétaire de la Tunisie et du Mali	52

Abréviations

AB	Aide budgétaire
ABG	Aide budgétaire générale
ABS	Aide budgétaire sectorielle
APD	Aide publique au développement
AT	Assistance technique
CAD	Comité d'aide au développement
CC	Cahier des charges
CE	Commission européenne
CEP	Cadre d'évaluation de la performance
CGE	Cadre global d'évaluation
DSRP	Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté
GFP	Gestion des finances publiques
CG	Comité de gestion
GR	Groupe de référence
LI	Logique d'intervention
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
PA	Protocole d'accord
PD	Partenaires au développement
PNB	Produit national brut
QE	Question d'évaluation
<i>SMART</i>	spécifique, mesurable, réalisable, pertinent et limité dans le temps
UE	Union européenne
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine

Résumé / remarques préliminaires

Ce document présente un cadre et une approche méthodologiques pour évaluer la contribution des programmes d'aide budgétaire (AB) aux résultats et aux impacts ciblés en terme de développement. Les évaluations de ce type visent à « *apprécier dans quelle mesure et dans quelles circonstances l'aide budgétaire a réussi à améliorer les politiques, les stratégies et les dépenses publiques du gouvernement partenaire pour obtenir des résultats de développement durables sur le développement national et/ou sectoriel et un impact positif sur la réduction de la pauvreté et la croissance économique* ».

Le cadre méthodologique proposé reconnaît de manière explicite que l'aide budgétaire n'est pas un programme de développement ou une politique en soit, mais plutôt un moyen de soutenir un ensemble de politiques et de dépenses publiques du gouvernement d'un pays partenaire pour atteindre les objectifs finals en ce qui concerne la croissance économique et la réduction de la pauvreté. Les caractéristiques essentielles de la méthodologie proposée sont :

- le **Cadre global d'évaluation (CGE)** qui décrit la séquence escomptée des effets des programme d'AB sur cinq niveaux analytiques (intrants, produits directs, produits indirects, résultats et impact) inclus dans - et en interaction avec - le contexte national général au sein duquel l'aide budgétaire est apportée, et ;
- l'**approche en trois étapes**, par laquelle : i) l'étape 1 englobe l'évaluation des intrants, des produits directs et indirects de l'aide budgétaire (niveaux 1, 2 et 3 du CGE) comprenant l'analyse des relations de causalité entre ces trois niveaux ; ii) l'étape 2 englobe l'évaluation des résultats et de l'impact des politiques, des stratégies et des dépenses du gouvernement, que les bailleurs de fonds ont soutenues et encouragées par l'aide budgétaire, et l'identification des principaux facteurs déterminants de ces résultats et de cet impact (niveaux 4 et 5 du CGE), par le biais de techniques d'évaluation de l'impact des politiques ; et iii) l'étape 3 comporte une exploration de la contribution de l'aide budgétaire aux politiques, aux stratégies et aux dépenses du gouvernement, qui ont produit les résultats et l'impact identifiés lors de l'étape 2, à effectuer en combinant et en comparant les résultats des étapes 1 et 2.

Le document fournit une approche méthodologique conceptuelle générale pour structurer et effectuer l'évaluation d'un programme d'AB au niveau d'un pays. Il fournit des informations et des renseignements pour guider les équipes d'évaluation lors de l'application du CGE et de l'approche en trois étapes. En même temps, il indique que la reconstruction de la (ou des) Logique(s) d'intervention spécifique(s) du (ou des) programme(s) d'aide budgétaire, la formulation des questions d'évaluation et la sélection d'outils à utiliser en particulier lors de l'étape 2, devront refléter : i) le contexte national particulier dans lequel le(s) programme(s) d'aide budgétaire ont été mis en œuvre ; ii) les caractéristiques précises et l'envergure des programmes d'aide budgétaire évalués ; iii) la disponibilité de données et d'études ; et iv) le budget et le temps à la disposition de l'équipe pour les activités analytiques ; v) l'objectif et l'utilisation prévue de l'évaluation.

Cependant, , le document signale que l'évaluation ne doit pas être considérée comme une activité indépendante effectuée tous les 5 à 7 ans. Le processus de préparation d'une évaluation et d'un cadre de suivi doit commencer au tout début d'un programme d'aide budgétaire en définissant clairement les objectifs, les stratégies et les indicateurs de performance du programme d'aide budgétaire, en collectant des données de référence, en identifiant les études de fond qui doivent être réalisées lors de la mise en œuvre du programme d'aide budgétaire, etc. Il est également crucial que le dialogue sur les politiques et le suivi du Cadre d'évaluation de la performance (CEP) soient solidement documentés et archivés pendant la durée de la mise en œuvre du programme d'aide budgétaire.

Le calendrier et l'envergure d'une évaluation peuvent être définis dans le Protocole d'accord (PA) d'un programme conjoint d'aide budgétaire et/ou dans les accords de financement signés avec les divers bailleurs de fonds. Le calendrier d'une évaluation d'AB doit être déterminé avec précision en fonction des dispositions prises pour le suivi de l'AB et de la mise en œuvre et de la finalisation d'autres évaluations, études et enquêtes qui pourront apporter des contributions importantes à l'évaluation de l'AB, et en fonction d'autres évaluations complexes. Les évaluations d'AB nécessitent un temps et des ressources considérables. Même si les spécificités dépendront de l'envergure, de l'objet et de la gestion de l'évaluation, les expériences d'évaluation pilotes suggèrent qu'un calendrier de 12-18 mois devrait être possible. À mesure que l'évaluabilité et la collecte des données s'améliorent avec le temps, les ressources nécessaires à chaque évaluation devraient diminuer.

Les trois étapes d'une évaluation d'AB pourront être effectuées lors d'une période limitée (donnée), ou bien séparément à des moments différents, en tenant évidemment compte du fait que les étapes 1 et 2 doivent précéder l'étape 3, et que les trois étapes doivent couvrir la même période d'évaluation. Procéder aux étapes à des moments différents ne réduit pas le travail d'ensemble de l'évaluation, mais cette approche a l'avantage d'éviter la concentration de tous les efforts sur une période limitée dans le cadre d'un contrat unique, avec les processus complexes d'organisation et de coordination qui en découlent. D'autre part, séparer l'exécution des trois étapes a l'inconvénient de ne pas utiliser le potentiel de synergie et d'échange qui existe lorsque les deux premières étapes sont effectuées simultanément, et comporte aussi un risque de manque de cohérence entre les analyses des trois étapes.

Une évaluation de l'AB englobant les trois étapes de CGE comprendra les six phases suivantes :
(i) préparation, (ii) lancement, (iii) collecte des données et analyses préliminaires, (iv) analyses approfondies et validation, (v) synthèse et (vi) dissémination des résultats.

Enfin, il est rappelé que ce document présente une version mise à jour de l'approche développée en 2007-2008 pour l'évaluation des programmes d'AB sous les auspices du Réseau sur l'évaluation du développement du CAD/OCDE. Les auteurs, tout en endossant pleinement la responsabilité de ce document, remercient les auteurs du document original ainsi que les membres du Comité de pilotage pour l'évaluation de l'aide budgétaire du CAD/OCDE pour leurs commentaires et leurs conseils.

1 Introduction et contexte

1.1 Contexte

Apporter un soutien aux pays en développement sous la forme d'aide budgétaire (AB) est devenu de plus en plus important depuis le début de ce siècle. Les bailleurs de fonds et les pays partenaires¹ ont estimé que cette modalité d'aide améliorerait l'efficacité et le fonctionnement de la coopération au développement et contribuerait à un développement plus durable. L'utilisation accrue de cette (nouvelle) modalité d'aide a engendré un débat sur la manière d'évaluer son efficacité et son fonctionnement. Il a été estimé qu'une compréhension commune de la manière d'approcher les évaluations de l'aide budgétaire était nécessaire pour :

- améliorer et garantir la qualité des évaluations de l'AB ;
- encourager la comparabilité des résultats et l'échange des enseignements tirés entre toutes les parties prenantes dans les différents pays, et ;
- sélectionner et concevoir des outils appropriés pour les évaluations de l'AB.

Dans cet objectif, l'Unité d'évaluation de l'Office de coopération EuropeAid de la Commission européenne a pris la tête en 2007 - sous les auspices du Réseau sur l'évaluation du développement EVALNET du CAD/OCDE - d'un Comité de pilotage pour l'évaluation de l'aide budgétaire. Une de ses premières actions a été de commanditer le développement d'une approche commune pour l'évaluation de l'aide budgétaire², suivie par deux autres documents méthodologiques³.

Jusqu'à présent, la nouvelle approche a été appliquée et testée lors de trois évaluations de l'aide budgétaire, à savoir dans les pays suivants :

- en Tunisie, une évaluation commanditée par la CE (2011)⁴ ;
- au Mali, une évaluation commanditée par la CE, le Canada et la Belgique (2011)⁵, et ;
- en Zambie, une évaluation commanditée par l'Allemagne, les Pays-Bas et la Suède (2011)⁶.

Ces évaluations ont produit trois rapports d'évaluation complets, deux notes de synthèse et une note méthodologique commune reflétant les expériences d'application de la nouvelle approche d'évaluation de l'AB⁷.

¹ En accord avec la terminologie généralement admise, les termes « pays partenaire » et « gouvernement partenaire » sont utilisés respectivement dans ce document pour les pays et les gouvernements bénéficiant d'aide budgétaire.

² Caputo, E., Lawson, A. et van der Linde, M. (2008), *Méthode d'évaluation des opérations d'aide budgétaire au niveau des pays*, Note d'orientation, DRN-ADE-EC-NCG-ECORYS.
http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation_reports/reports/2008/1258_isspap_fr.pdf.

³ Compernelle, P. et de Kemp, A. (2009), *Tools for 'Step 2': The evaluation of the impact of government strategies* et une étude sur les « détails méthodologiques ».
http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation_reports/2008/budget_support_en.htm.

⁴ Caputo, E., Valmarana, C., Mouley, S., Corm, G. avec la collaboration du cabinet BADIS (2011), *Évaluation des opérations d'aide budgétaire de la Commission Européenne à la Tunisie entre 1996 et 2008*, Bruxelles, DRN.

⁵ Lawson, A., Habas, J., Keita, M., Paul, E., Versailles B. et Murray-Zmijewski A. (2011), *Évaluation conjointe des opérations d'aide budgétaire au Mali 2003-2009*, Bruxelles, ECO Consult.

⁶ De Kemp, A., Faust, J. et Leiderer, S. (2011), *Between high expectations and reality: an evaluation of budget support in Zambia*, Bonn/La Haye/Stockholm, BMZ / Ministère des affaires étrangères / Sida.

⁷ Ces documents, à l'exception de la Note méthodologique commune, sont disponibles à l'adresse suivante :
http://www.oecd.org/document/61/0,3746,en_21571361_34047972_33637693_1_1_1_1,00.html

1.2 Objectif et structure de ce document

Ce document a pour objectif de présenter de manière concise l'approche méthodologique pour l'évaluation des programmes d'AB, telle qu'elle est décrite dans les documents cités dans la section 1.1, pour qu'il y ait un document de référence unique en ce qui concerne cette approche. Les expériences des trois évaluations pilotes d'AB mises en œuvre en Tunisie, au Mali et en Zambie ont été fusionnées avec les documents méthodologiques originaux publiés en 2008 et 2009. Les incohérences potentielles entre les documents cités ci-dessus ont été retirées, et l'approche a été rationalisée pour qu'il soit plus facile d'effectuer des évaluations d'AB dans un délai raisonnable.

La définition de l'AB et l'objectif des évaluations d'AB sont présentés dans les deux sections suivantes de ce premier chapitre. Le deuxième chapitre est consacré à la présentation (i) du Cadre global d'évaluation (CGE), basé sur la logique d'intervention (LI) sur laquelle les programmes d'AB sont en général fondés (implicitement ou explicitement), et (ii) de l'approche en trois étapes pour appliquer le CGE. Des recommandations et des suggestions sur la manière d'appliquer le CGE et l'approche en trois étapes dans un contexte national particulier sont présentées et détaillées dans le chapitre trois. Le chapitre quatre contient des descriptions, des recommandations et des suggestions sur l'organisation du processus d'évaluation. Des informations supplémentaires sur la gestion des processus d'évaluation conjointe se trouvent dans le document *Orientations relatives à la gestion des évaluations conjointes* de l'OCDE (OCDE, 2007).

1.3 Définition de l'aide budgétaire.

En 2006, le CAD/OCDE a défini l'aide budgétaire de la manière suivante : « *le soutien budgétaire est défini comme une méthode de financement du budget d'un pays partenaire via un 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 pays bénéficiaire*⁸. » L'aide budgétaire est soumise à des conditions de décaissement particulières, définies dans les accords de financement. L'apport d'AB est accompagné d'un dialogue sur les politiques, portant sur les principales questions de politique et de réforme du gouvernement partenaire, et parfois également d'un appui au développement des capacités. La définition et l'évaluation des conditions de décaissement font partie du dialogue sur les politiques.

L'AB peut être apportée sous forme d'aide budgétaire générale (ABG) ou d'aide budgétaire sectorielle (ABS). L'ABG vise à soutenir la mise en œuvre d'une stratégie nationale de développement. Dans ce cas, le dialogue sur les politiques, les conditions de décaissement et l'appui au développement des capacités portent sur les priorités budgétaires et les objectifs politiques généraux du pays partenaire. L'ABS vise à soutenir la mise en œuvre d'un programme de développement sectoriel, et le dialogue sur les politiques, les conditions de décaissement et l'appui au développement des capacités portent donc sur les questions de politiques et les priorités d'affectation budgétaires spécifiques au secteur.

De nombreux bailleurs de fonds associent l'apport d'AB à un engagement du gouvernement partenaire à adhérer aux principes de la bonne gouvernance, y compris le respect des droits de l'homme.

⁸ Voir CAD/OCDE, 2006, « *Harmoniser l'aide pour renforcer son efficacité, volume 2* »

1.4 Objectif d'une évaluation de l'aide budgétaire

En s'inspirant de la définition ci-dessus, l'objectif d'une évaluation d'AB est défini de la manière suivante : *évaluer dans quelle mesure et dans quelles circonstances l'aide budgétaire a amélioré les politiques, les stratégies et les dépenses publiques du gouvernement partenaire pour obtenir des résultats de développement durable au niveau national et/ou sectoriel, avoir un impact positif sur la réduction de la pauvreté et une croissance économique durable et inclusive*⁹. Dans ce contexte il n'est pas exclu que l'évaluation identifie des effets non désirés, et potentiellement négatifs, des opérations d'AB.

Les parties prenantes (bailleurs de fonds et gouvernement partenaire) demandent en général aux évaluateurs d'inclure également une approche prospective, en fournissant des recommandations à partir des enseignements tirés de l'évaluation en ce qui concerne :

- les conditions dans lesquelles l'aide budgétaire pourrait avoir l'effet envisagé, les risques d'effets négatifs, ainsi que la nature et l'intensité probables de ces effets positifs et négatifs;
- la conception et la mise en œuvre de futurs programmes d'aide budgétaire dans le pays concerné ;
- les changements dans les politiques gouvernementales, les structures institutionnelles et les dispositifs administratifs du pays partenaire concerné, qui pourraient augmenter l'efficacité et l'impact généraux des politiques et des dépenses publiques, et par conséquent de l'aide budgétaire.

⁹ Cet objectif incorpore les cinq critères d'évaluation standard du CAD/OCDE : pertinence, efficience, efficacité, impact et durabilité.

2 Approche méthodologique pour évaluer l'aide budgétaire

2.1 Introduction

Ce chapitre présente l'approche méthodologique pour évaluer l'AB. La section 2.2 contient une présentation du Cadre global d'évaluation (CGE) avec ses cinq niveaux qui font respectivement référence aux : intrants (*inputs*), produits directs (*direct outputs*), produits indirects (*induced outputs*), résultats (*outcomes*) et impact de l'AB. L'approche en trois étapes, qui explique comment le CGE doit être utilisé et analysé, est présentée dans la section 2.3. Les trois autres sections de ce chapitre sont consacrées respectivement : aux questions clés d'évaluation, à l'ajustement de la focalisation de l'évaluation sur le type d'AB et aux produits attendus d'une évaluation d'AB.

2.2 Le Cadre global d'évaluation

2.2.1. Structure du CGE

Le cadre global proposé pour l'évaluation des programmes d'aide budgétaire tient compte du fait que l'aide budgétaire est une contribution à la mise en œuvre de la politique et des dépenses publiques d'un gouvernement partenaire. Dans le Cadre global d'évaluation (CGE), une distinction est donc établie entre (a) les produits directs des programmes d'AB, (b) leurs effets sur les politiques et les dépenses du gouvernement (produits indirects), et (c) les effets de ceux-ci sur les résultats et l'impact ciblés par l'AB.

Plus précisément, le CGE¹⁰ comporte cinq niveaux différents (voir figure 1), à savoir :

Niveau 1 : Intrants (*inputs*) de l'aide budgétaire

Niveau 2 : Produits directs (*direct outputs*) de l'aide budgétaire : amélioration dans les relations entre l'aide extérieure et le budget national et les processus politiques.

Niveau 3 : Produits indirects (*induced outputs*) : changements positifs escomptés en ce qui concerne la qualité des politiques publiques, la solidité des institutions du secteur public, la qualité des dépenses publiques (amélioration de l'efficacité des affectations et des opérations), et améliorations de la fourniture des services publics¹¹.

Niveau 4 : Résultats (*outcomes*) : effets positifs prévus au niveau des bénéficiaires - utilisateurs de services et acteurs économiques - dus à l'amélioration de la gestion de la politique gouvernementale et de la fourniture des services.

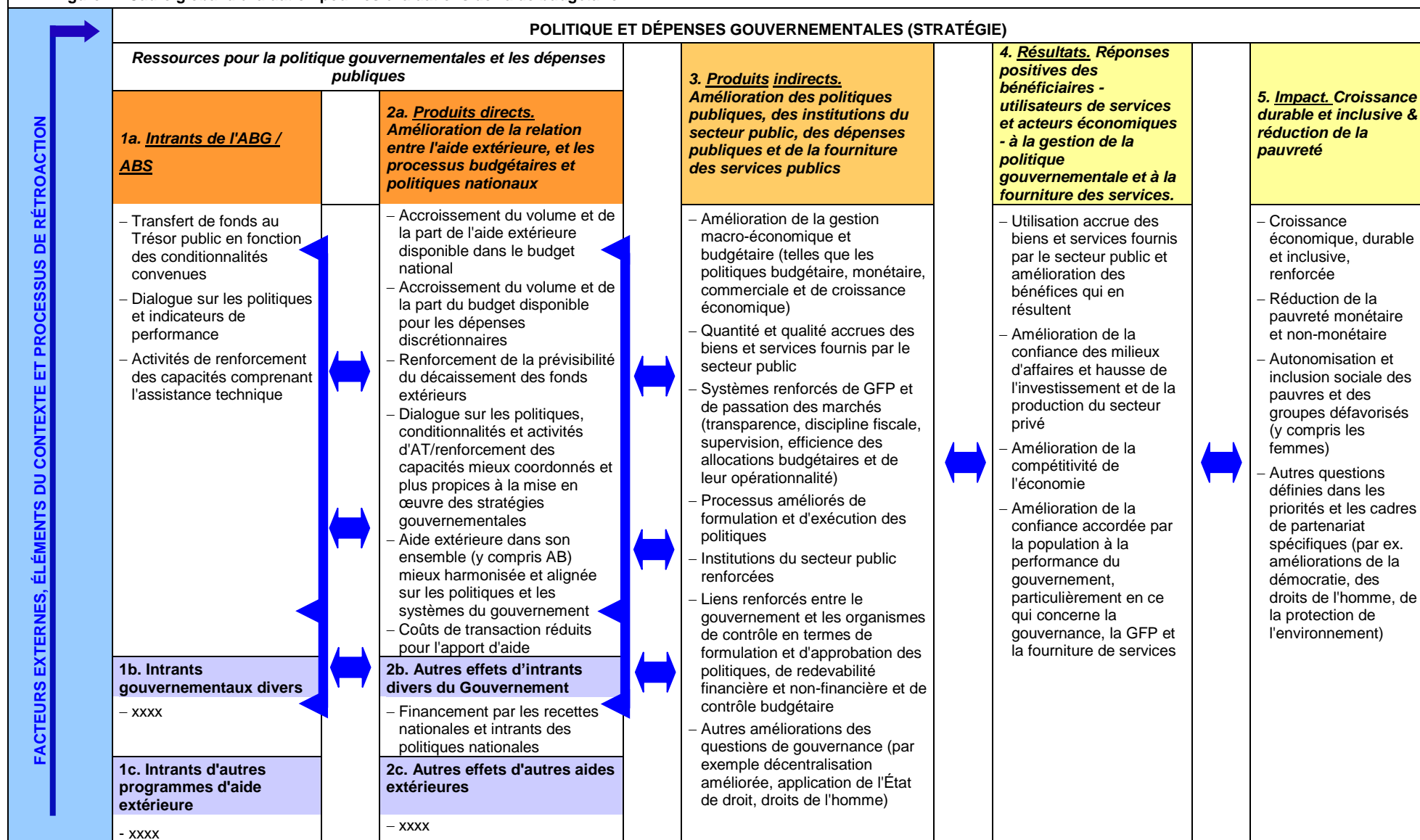
Niveau 5 : Impact : effets positifs prévus sur la croissance économique durable, la réduction de la pauvreté, l'autonomisation des pauvres et l'amélioration de leurs revenus réels, et autres questions et priorités décrites dans le(s) programme(s) d'AB faisant l'objet de l'évaluation.


¹⁰ Le CGE présenté dans ce document est le fruit de travaux précédents pour développer une approche/méthodologie appropriée pour les évaluations d'AB, à savoir : (i) Lawson, A. et Booth, D. (2004), *Evaluation Framework for General Budget Support*, (ii) IDD and associates (2006) *Joint evaluation of General Budget Support 1994-2004*, et (iii) Caputo, E, A. Lawson et M. van der Linde (2008), *Méthode d'évaluation des opérations d'aide budgétaire au niveau des pays, Note d'orientation*.

¹¹ D'après les définitions actuelles du CAD, l'accomplissement d'une réforme politique doit être considéré comme un « produit » dans la logique de l'intervention. Cela ne peut pas être considéré comme un « résultat », n'étant pas en soi un bénéfice pour la population ciblée par l'AB. En revanche, l'accomplissement d'une réforme politique n'est pas un produit direct du programme d'AB bien que le programme ait pu être conçu pour l'encourager, mais plutôt comme une production des parties prenantes nationales influencées par de nombreux facteurs, comprenant l'AB. C'est pourquoi ce niveau crucial du CGE est appelé « produits indirects ».

Le CGE comprend également une dernière ligne commune à toutes les colonnes qui font référence au contexte dans lequel l'AB est fournie. Cette dernière ligne souligne que le contexte n'est pas uniquement significatif pour la conception du programme d'aide budgétaire, mais qu'il affecte aussi, et qu'il est affecté par toute la séquence des effets dans le cadre d'évaluation.

Figure 1 - Cadre global d'évaluation pour les évaluations de l'aide budgétaire



 <ul style="list-style-type: none"> – Éléments divers des « conditions d'entrée » – Cadre global d'aide – Outils et processus d'apprentissage existants 	<ul style="list-style-type: none"> – Capacité du gouvernement à mettre en œuvre les réformes – Ampleur de l'engagement politique envers les processus de réforme 	<ul style="list-style-type: none"> – Capacité du secteur public – Nature de la demande de services du gouvernement – Ampleur de la redevabilité nationale 	<ul style="list-style-type: none"> – Développement économique global – Afflux de capitaux étrangers – Réponses aux changements des mesures incitatives
---	--	--	---

Ce CGE est basé sur la logique d'intervention - ou la théorie du programme - sur laquelle un programme d'aide budgétaire lui-même est généralement fondé et décrit la séquence supposée des effets de l'AB sur l'ensemble des cinq niveaux¹². Analyser et évaluer la logique et les hypothèses qui sous-tendent l'aide budgétaire permet d'examiner les processus de l'AB et d'identifier les relations de causalité entre les intrants (*inputs*), les produits directs et indirects (*direct & induced outputs*), les résultats (*outcomes*) et l'impact, tout en tenant compte de l'influence des facteurs exogènes. Cependant, il n'est pas toujours possible d'établir ces relations et/ou de le faire sans équivoque, parce que l'AB n'est pas un programme de développement en soit, mais une modalité d'aide qui soutient la stratégie de développement d'un pays partenaire. Cela a deux conséquences importantes pour l'évaluation de l'AB et pour le CGE, à savoir :

- certains des produits de l'AB sont directement, et dans une large mesure uniquement, liés à l'apport d'AB (niveau 2, produits directs) tandis que d'autres ne sont pas directement et/ou pas uniquement liés à l'AB (niveau 3, produits indirects). Les produits indirects font en particulier référence aux changements (améliorations) des politiques et des services du gouvernement, qui ne sont pas le résultat du programme d'AB uniquement mais aussi d'autres mesures et décisions gouvernementales variées (voir les cellules 1b, 1c, 2b et 2c du CGE) et de facteurs extérieurs liés qui ne dépendent pas du gouvernement.
- l'évaluation devra englober un bilan général (i) des résultats (*outcomes*) et de l'impact en ce qui concerne le développement social et économique qui ont été ciblés par les politiques gouvernementales soutenues par les programmes d'AB, et (ii) des facteurs qui ont contribué à la réussite de ces résultats et de cet impact (politiques gouvernementales, programmes d'aide, facteurs nationaux et internationaux en dehors du contrôle du gouvernement, éléments du contexte mentionnés dans la dernière ligne du CGE, etc.). Ce bilan permettra d'identifier la contribution de l'AB à l'obtention de résultats de développement aux niveaux des résultats (*outcomes*) et de l'impact. L'approche en trois étapes, proposée dans la section 2.3, rendra ce type d'analyse possible.

Les détails du contenu de chacun des cinq niveaux de la CGE et les questions à analyser sont résumés dans les sous-sections suivantes.

2.2.2. Niveau 1 : les intrants (*inputs*) de l'aide budgétaire

L'aide budgétaire consiste en un ensemble de ressources généralement fourni par plusieurs bailleurs de fonds opérant conjointement. Les ressources principales comprennent en général :

- un **transfert de fonds** au Compte unique du Trésor public du pays partenaire, versé sur la base des conditionnalités de décaissement convenues ;
- un **dialogue politique** concernant les questions principales de politique et de réforme et les indicateurs de performance, portant soit sur la formulation et la mise en œuvre d'une stratégie nationale de développement (dans le cas de l'ABG) ou sur un programme de développement sectoriel (dans le cas de l'ABS) ;
- l'apport d'un **soutien au renforcement des capacités**, comprenant l'assistance technique (AT) visant à renforcer la capacité du gouvernement partenaire dans les domaines liés aux objectifs du programme d'AB. Le soutien à la mise en œuvre d'un programme de réforme de la gestion des finances publiques est souvent un élément important de ces activités de renforcement des capacités¹³.

¹² Dans le cas où il existe plus d'un programme d'AB dans un pays, il est recommandé de faire un CGE pour chaque programme d'AB : un pour le programme conjoint d'ABG et un pour chaque programme conjoint d'ABS. Dans ce cas, il peut s'avérer utile de faire également un CGE de synthèse pour décrire la séquence d'ensemble des effets escomptés. Il n'est pas recommandé de faire un CGE pour chaque accord de financement d'AB (signé par un seul bailleur de fonds d'AB et par le gouvernement partenaire).

¹³ Dans certains cas, les programmes de renforcement des capacités font parties du programme d'AB, dans d'autres cas ils sont fournis dans le cadre d'accords de financement distincts. Il existe également des cas de programmes de

Au premier niveau du CGE, l'évaluation de l'AB doit comprendre un inventaire et une analyse de (i) tous les intrants prévus et effectivement fournis (dans ce contexte il faut définir le degré d'inclusion des projets de renforcement des capacités qui sont pertinents mais ne font pas partie des programmes d'AB), et (ii) les conditions de décaissement et les autres modalités spécifiques de l'AB qui peuvent varier d'un bailleur de fonds à un autre. De plus, il faut analyser si les ressources ont constitué un programme de soutien pertinent et approprié pour le pays concerné étant donné les objectifs d'AB, les conditions socio-économiques initiales dans le pays concerné et les politiques du gouvernement partenaire.

La colonne du premier niveau dans la figure 1 fait également référence à divers intrants du gouvernement (1b) et aux intrants d'autres programmes d'aide extérieure (1c). Bien que ces intrants ne fassent pas partie du sujet principal de l'évaluation, certains d'entre eux peuvent jouer un rôle dans la chaîne d'effets considérés aux niveaux 2 et 3 et devront aussi être prises en compte dans l'évaluation.

2.2.3. Niveau 2 : les produits directs (*direct outputs*) de l'aide budgétaire

Le deuxième niveau du CGE concerne les produits directs du/des programme(s) d'aide budgétaire, en particulier en ce qui concerne les améliorations de la relation entre l'aide extérieure et le budget du gouvernement et les processus politiques nationaux. Il faut noter que le CGE distingue les produits directs et indirects (les effets indirects de l'AB qui sont aussi influencés par de nombreux autres facteurs ; voir le niveau 3 du CGE). Le CGE postule que l'aide budgétaire produira les produits directs suivants :

- accroissement du volume et de la part du financement extérieur mis à disposition par le biais du budget national ;
- accroissement du volume et de la part du budget gouvernemental disponible pour les dépenses discrétionnaires ;
- renforcement de la prévisibilité des décaissements de fonds extérieurs ;
- amélioration des dialogues sur les politiques et conditions (de décaissement) plus efficaces grâce à une meilleure coordination, à une cohérence accrue avec les priorités du gouvernement et de meilleures incitations pour mettre en place de manière efficace les stratégies du gouvernement ;
- coordination améliorée de l'assistance technique et du soutien au renforcement des capacités fourni dans le contexte du/des programme(s) d'aide budgétaire, qui sont plus compatibles avec les priorités du gouvernement et plus propices à une mise en œuvre efficace des stratégies du gouvernement ;
- coordination et harmonisation améliorées de l'ensemble de l'aide extérieure apportée au pays partenaire, qui est également mieux alignée sur les politiques et les systèmes de mise en œuvre du gouvernement ;
- réduction des coûts de transaction pour fournir et recevoir l'aide, au niveau du gouvernement partenaire et des bailleurs de fonds.

La colonne de niveau 2 dans la figure 1 fait également référence aux divers effets des produits du gouvernement (2b) et aux effets des autres programmes d'aide extérieure (2c). Ces effets ne font pas partie du sujet principal de l'évaluation, mais ils doivent être pris en compte parce que (certains de) ces effets peuvent influencer les produits indirects (niveau 3).

réforme de la GFP qui sont financés par le budget national du pays partenaire. Indépendamment de la source et des modalités du financement, les programmes de développement des capacités doivent faire partie de l'évaluation de l'AB tant qu'ils sont clairement liés au programme d'AB.

2.2.4. Niveau 3 : les produits indirects (*induced outputs*)

Le niveau 3 du CGE fait référence aux produits indirects du/des programme(s) d'aide budgétaire. Les produits indirects sont des produits qui ne sont pas directement réalisés par les ressources d'AB et les produits directs, mais qui nécessitent un autre acteur (dans ce cas le gouvernement) pour les réaliser. Les produits indirects de l'AB ne sont donc pas le résultat de l'aide budgétaire seule, mais plutôt le résultat de mesures variées du gouvernement qui peuvent être influencées par l'aide budgétaire et aussi par d'autres facteurs, comprenant les produits d'autres programmes d'aide extérieure et/ou d'autres facteurs extérieurs.

Les produits indirects clés escomptés de l'AB sont les suivants :

- amélioration de la gestion macro-économique et budgétaire (comprenant les politiques fiscale et budgétaire, la gestion de l'inflation et de la dette, les politiques monétaire et de change, les politiques commerciales, etc.) ;
- quantité et qualité accrues des biens et services fournis par le secteur public ;
- systèmes renforcés de GFP et de passation des marchés (comprenant une amélioration de la discipline fiscale, de la transparence et de la supervision, et une amélioration de l'efficacité des affectations et des opérations comprenant des liens plus étroits entre les politiques et les affectations budgétaires ;
- amélioration des processus de formulation et d'exécution des politiques publiques ;
- renforcement des institutions du secteur public ;
- amélioration de l'efficacité des allocations en termes de dépense publique, comprenant des liens plus étroits entre les politiques et les allocations budgétaires ;
- liens renforcés entre le gouvernement et les organismes de contrôle en termes de formulation et d'approbation des politiques, de redevabilité financière et non-financière et de contrôle budgétaire ;
- autres améliorations des questions de gouvernance (par ex. amélioration des relations entre les gouvernements central et locaux)

2.2.5. Niveau 4 : les résultats (*outcomes*)

Le niveau 4 du CGE traite des résultats escomptés au niveau des bénéficiaires (la population et les acteurs économiques) ciblés par le gouvernement et soutenus par les programmes d'AB. Ces résultats sont produits par l'ensemble des politiques, des stratégies et des dépenses du gouvernement (dans la plupart des cas soutenues par les programmes d'AB tels qu'ils sont montrés dans le niveau 3), des réactions et des réponses des parties prenantes concernées aux changements dans l'élaboration des politiques publiques et les décisions d'allocations des ressources, ainsi que de l'influence d'autres facteurs extérieurs. Ces résultats ne sont donc affectés que partiellement par l'AB fournie. La relation de causalité entre l'aide budgétaire fournie et les résultats sera donc (fortement) diluée avec d'autres facteurs d'influence.

Sur le moyen terme, les résultats suivants sont escomptés :

- utilisation accrue des biens et services fournis par le secteur public dans les domaines ciblés par les politiques gouvernementales et les activités soutenues par les programmes d'AB, et amélioration des résultats positifs grâce à l'amélioration qualitative et quantitative des biens publics
- une réponse positive des acteurs économiques en termes d'amélioration de la confiance des milieux d'affaires et de croissance de l'investissement et de la production du secteur privé ;
- amélioration de la compétitivité de l'économie ;
- amélioration de la confiance accordée par la population à la performance du gouvernement, particulièrement en ce qui concerne la gouvernance, la GFP et la fourniture de services.

2.2.6. Niveau 5 : l'impact (*impact*)

On peut s'attendre à ce que l'impact se matérialise sur le long terme, tant que les résultats escomptés sont obtenus et que les hypothèses clés concernant les facteurs externes et les processus de croissance et de développement se matérialisent (voir dernière ligne du CGE). Les changements qui ont lieu à ce niveau sont les effets combinés des processus de croissance économique, de politiques et de mesures du gouvernement influencées par le(s) programme(s) d'aide budgétaire, les processus sous-jacents de changement et de tendances dans l'économie nationale et la société dans son ensemble, les facteurs extérieurs, etc.

L'impact final désiré/envisagé - auquel l'AB est censée contribuer - englobe :

- une croissance économique renforcée, durable et inclusive ;
- une réduction de la pauvreté liée et non liée aux revenus ;
- une autonomisation et une inclusion sociale des pauvres et des groupes défavorisés (y compris les femmes).

Il est très possible qu'il faille tenir compte d'autres domaines d'impact, en fonction du cadre spécifique de partenariat et des priorités établies par le gouvernement partenaire et les principaux partenaires au développement, tels que les améliorations en termes de démocratie, de droits de l'homme et de protection de l'environnement.

2.2.7. Les principaux moteurs dans la logique d'intervention de l'aide budgétaire

Le cadre d'évaluation suppose que deux moteurs principaux génèrent (la plupart) des effets aux niveaux 3, 4 et 5 du CGE. Ces deux moteurs sont :

- les effets des transferts de fonds résultant de l'apport de fonds (supplémentaires) d'AB, et ;
- les effets sur les politiques et les institutions résultant de l'interaction des fonds d'AB et des ressources non financières d'AB avec les processus nationaux d'élaboration des politiques, de formulation et d'exécution budgétaires.

Les effets des transferts de fonds résultent des fonds d'AB qui complètent les fonds intérieurs pour le financement du budget national et qui sont gérés par le système de gestion des finances publiques (GFP). Les fonds d'AB permettent au Gouvernement d'augmenter le niveau des dépenses publiques, ou bien de réduire le niveau d'emprunt, ou encore d'augmenter l'épargne du gouvernement¹⁴. Quand les fonds d'AB sont versés tôt dans l'année budgétaire, ils peuvent aussi réduire le coût de financement du budget annuel en réduisant la nécessité d'emprunter en milieu d'année pour répondre aux besoins de trésorerie. Les fonds supplémentaires peuvent aussi avoir des effets macro-économiques, en particulier sur la croissance économique (demande supplémentaire de biens et de services produits à l'intérieur du pays) et sur les taux d'intérêt et de change (une réduction de l'emprunt gouvernemental peut aider à contrôler les taux d'intérêts et d'inflation). L'AB augmente également la disponibilité des devises étrangères et la demande de devises locales, ce qui pourra contribuer à une hausse du taux de change. Cela pourra avoir des effets négatifs sur les secteurs de substitution de l'exportation et de l'importation, mais profitera aux secteurs qui dépendent de l'importation et aux consommateurs.

¹⁴ Quand les fonds d'AB ne sont pas immédiatement utilisés pour augmenter la dépense au cours de l'année du versement mais pour augmenter l'épargne ou diminuer l'emprunt, les effets des transferts de fonds de l'année en question seront limités à une réduction de la dette et des frais financiers, et à une diminution potentielle de l'inflation.

Un autre effet (escompté) des transferts de fonds concerne l'augmentation du volume de fonds d'aide gérés par le système de GFP du pays. Il est souvent argumenté qu'en acheminant plus de fonds d'aide par le système de GFP, le système se renforce à cause (i) des montants plus importants gérés et (ii) du suivi externe de la qualité de la GFP (souvent dans le contexte d'un programme de renforcement de la GFP).

Les effets politiques et institutionnels, d'autre part, sont les effets sur les politiques et sur les processus institutionnels qui peuvent être le résultat direct ou indirect d'un ou plusieurs intrants d'AB, comprenant (i) le dialogue sur les politiques entre le gouvernement du pays partenaire et les partenaires au développement (PD) externes, (ii) les conditions de décaissement et (iii) les activités de renforcement des capacités qui ont pu être fournies. Des exemples d'effets sur les politiques et les institutions comprennent :

- une amélioration de la gestion des politiques macro-économiques et sectorielles ;
- un renforcement des systèmes de GFP, comprenant une amélioration des processus de passation des marchés et de la redevabilité ;
- une amélioration de la formulation et de la mise en œuvre des politiques et du budget au niveau des ministères de tutelle ;
- un renforcement des liens entre les priorités politiques et les allocations budgétaires ;
- une amélioration des systèmes de gestion et de contrôle interne ainsi que des capacités aux niveaux ministériels ;
- un renforcement des systèmes de suivi et d'évaluation (comprenant les systèmes statistiques) ;
- un rôle renforcé du Parlement et des organisations de la société civile dans le suivi de la formulation et de la mise en œuvre du budget, et ;
- un renforcement du rôle de contrôle du Ministère des finances et de la Cour des comptes nationale.

2.3 L'approche en trois étapes

2.3.1. L'insuffisance d'une approche par le rapport de causalité direct

Le CGE pour les évaluations d'AB tel qu'il est présenté dans la section 2.2 est complexe. Il reconnaît explicitement que les produits indirects (niveau 3), les résultats (niveau 4) et l'impact (niveau 5) sont le résultat d'acteurs et de facteurs variés, principalement de mesures politiques et de dépenses du gouvernement qui ont été soutenues, ou non, par l'AB ou par d'autres programmes d'aide, par des initiatives de la société civile et du secteur privé, ainsi que par d'autres facteurs exogènes (par exemple le prix des matières premières sur le marché mondial, les entrées de capitaux externes, la stabilité ou l'instabilité politique, etc.). Dans la plupart des cas, il sera possible d'identifier la contribution spécifique de l'AB jusqu'aux produits indirects au niveau 3 du CGE, mais une attribution aussi directe n'est en général pas possible aux niveaux 4 (résultats) et 5 (impact) du CGE. Ainsi, procéder à une analyse en supposant un lien de causalité direct entre les intrants d'AB et les produits (indirects) d'une part et les résultats et l'impact d'autre part ne sera pas productif, et dans de nombreux cas impossible. De plus, une analyse de ce type peut aussi conduire à sous-estimer ou à ignorer les facteurs externes qui peuvent avoir joué un rôle (majeur) dans la réussite des résultats et de l'impact. La compréhension des limites de l'analyse par le lien de causalité direct a engendré le développement de l'approche en trois étapes pour l'évaluation de l'AB, qui est présentée dans les sous-parties suivantes.

2.3.2. L'approche en trois étapes

L'approche en trois étapes reconnaît que :

- les effets de l'aide budgétaire peuvent être attribués jusqu'au niveau 3 du CGE, tout en admettant que les produits indirects d'AB sont aussi influencés par d'autres acteurs et facteurs variés qui ne font pas partie du dispositif et de l'ensemble des mesures d'AB ;
- les résultats de l'AB aux niveaux des résultats et de l'impact sont très difficiles à attribuer sur la base d'une analyse par lien de causalité direct ;
- l'AB a pour objectif de contribuer à renforcer et à développer les investissements et les services du secteur public, et ses résultats et son impact font partie des résultats et de l'impact de la mise en œuvre des politiques et des dépenses du gouvernement ;
- les résultats et l'impact des dépenses gouvernementales pour réduire la pauvreté et stimuler le développement économique sont déterminés par la qualité des stratégies et des politiques nationales, la détermination du gouvernement à effectivement mener ces politiques, et les capacités politiques et administrative du gouvernement à utiliser ses ressources de manière efficiente et efficace pour mettre en œuvre ces politiques.

Compte tenu de ces faits, l'application du CGE nécessite une approche en trois étapes. Ces trois étapes sont :

Étape 1 : Évaluation des intrants, des produits directs et indirects d'AB (niveaux 1, 2 et 3 du CGE) et analyse des liens de causalité entre ces trois niveaux ;

Étape 2 : Évaluation des résultats et de l'impact attendus et réels tels qu'ils ont été ciblés par le gouvernement, que les bailleurs de fonds ont soutenus et encouragés par l'aide budgétaire, et identification des facteurs déterminants principaux de ces résultats et de cet impact (niveaux 4 et 5 du CGE) ;

Étape 3 : Exploration de la contribution de l'aide budgétaire aux politiques, aux stratégies et aux dépenses du gouvernement, qui ont produit et/ou contribué aux résultats et à l'impact identifiés dans l'étape 2. Cette étape est effectuée en combinant et en comparant les résultats des étapes 1 et 2.

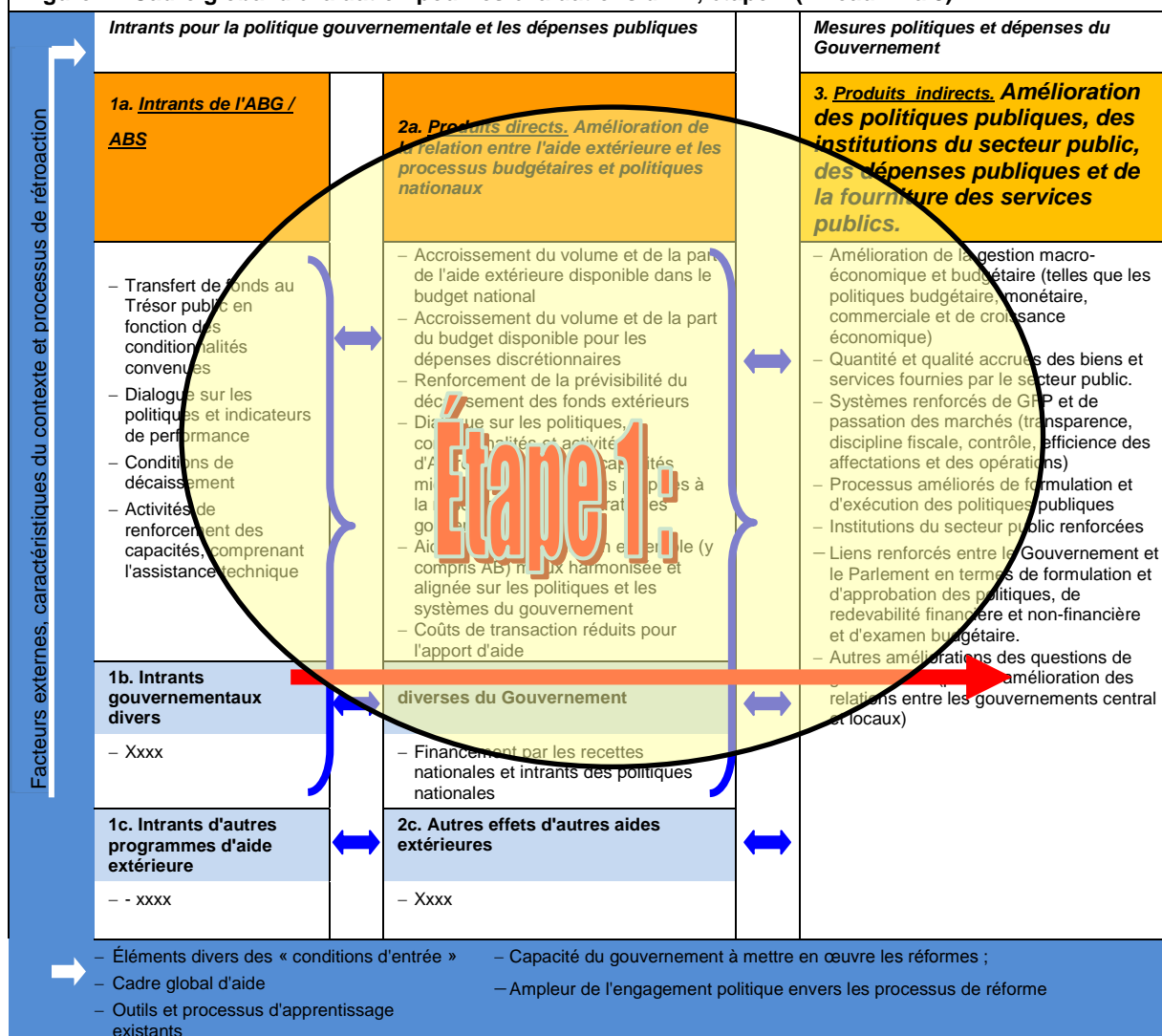
Il est important de noter que les trois étapes sont en principe destinées à être des étapes analytiques plutôt que chronologiques, en tenant évidemment compte du fait que les étapes 1 et 2 doivent couvrir des périodes comparables et doivent précéder l'étape 3. Établir si les étapes 1 et 2 seront effectuées en parallèle ou par ordre chronologique ou non dépendra de l'organisation, des données disponibles et des conditions spécifiques d'une évaluation. L'avantage de la mise en œuvre en parallèle est de permettre un échange entre les constatations et une synergie, tandis que celui de l'approche chronologique est de commencer par obtenir une image claire des programmes d'AB, avant de définir sur quoi l'étape 2 devra porter.

Étape 1

La première étape de l'approche consiste à faire un inventaire et une analyse approfondis des ressources, des produits directs et indirects de l'AB (niveaux 1, 2 et 3 du CGE), une évaluation des relations de causalité entre les ressources et les produits directs et indirects, et une estimation de la manière et du degré auxquels l'AB a contribué à améliorer la qualité et la pertinence des politiques et des systèmes de fourniture de services du gouvernement (produits indirects). La première étape comporte donc une analyse des liens de causalité entre les intrants d'AB au niveau 1, par le biais des produits directs au niveau 2, et les produits indirects du niveau 3, comme l'indique la figure 2 (qui est de fait une analyse de la contribution). L'évaluation au niveau des produits indirects devra être étendue pour inclure une analyse des

facteurs externes qui ont influencé les politiques du gouvernement conjointement avec les programmes d'AB.

Figure 2 : Cadre global d'évaluation pour les évaluations d'AB, étape 1 (niveaux 1 à 3)



Étape 2

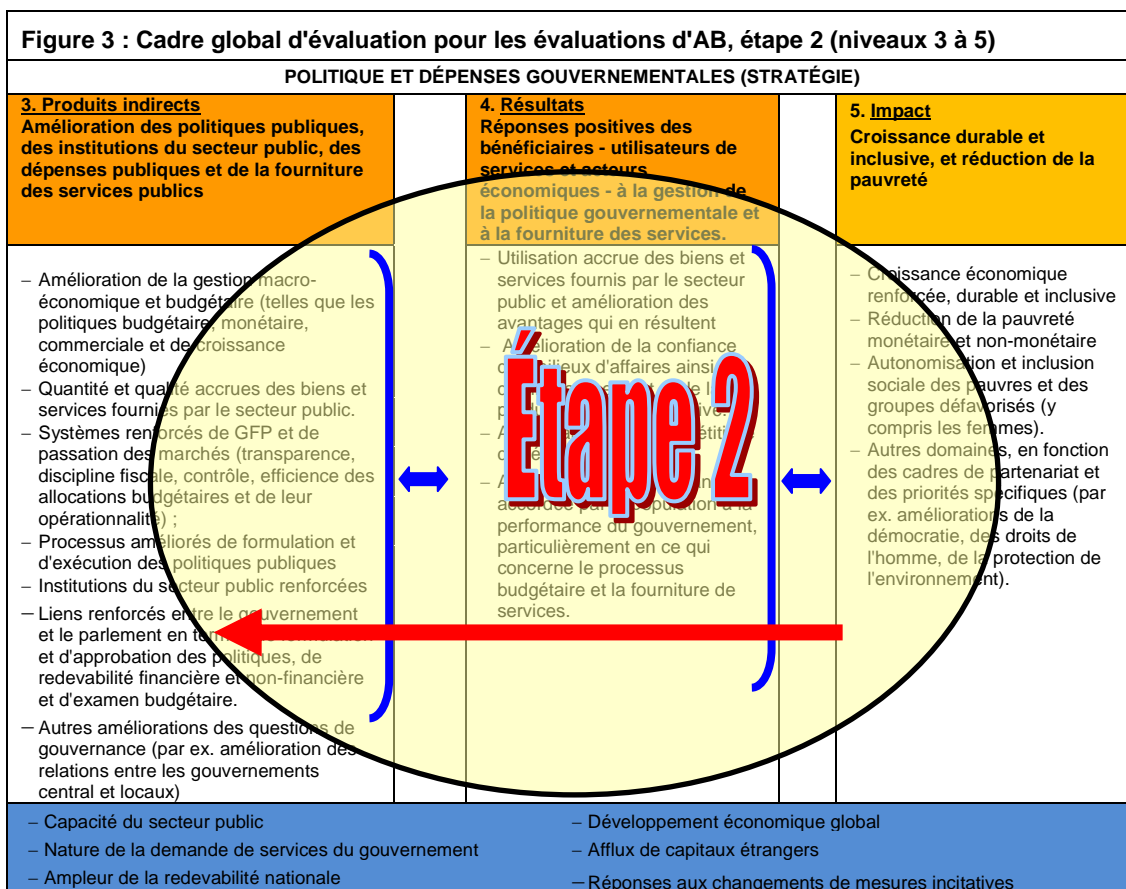
L'étape 2 consiste en un bilan général de l'impact et des résultats ciblés par le programme de croissance économique et de réduction de la pauvreté du gouvernement et soutenu par les programmes d'AB.

L'évaluation doit donc porter sur le niveau de réussite des résultats de développement que le programme d'AB cherchait à promouvoir et sur les facteurs déterminants liés. Les deux questions d'orientation sont les suivantes :

- les réussites en termes de croissance économique, de réduction de la pauvreté et d'autres objectifs de développement national correspondent-elles aux objectifs-cibles établis par le gouvernement (tels qu'ils sont décrits dans l'accord d'AB) ?
- quels ont été les facteurs déterminants positifs et négatifs de ces réussites, y compris le rôle spécifique des produits des politiques et des stratégies du gouvernement (évaluées au niveau 3 du CGE), le rôle des facteurs extérieurs, etc. ?

Cette seconde étape est en fait une analyse d'attribution dans le sens où, en dehors de l'estimation des résultats et de l'impact en termes de développement, elle vise à identifier - en remontant vers le niveau des produits indirects et des autres facteurs contextuels - les facteurs déterminants qui ont encouragé l'accomplissement des résultats et de l'impact observés (voir figure 3). L'analyse pourra être limitée par le manque de données disponibles ou les contraintes budgétaires ou temporelles pour les évaluations. Ainsi,

les connaissances existantes sous forme d'évaluations ou d'estimations achevées, d'études académiques et d'enquêtes pourront être utiles.



Étape 3

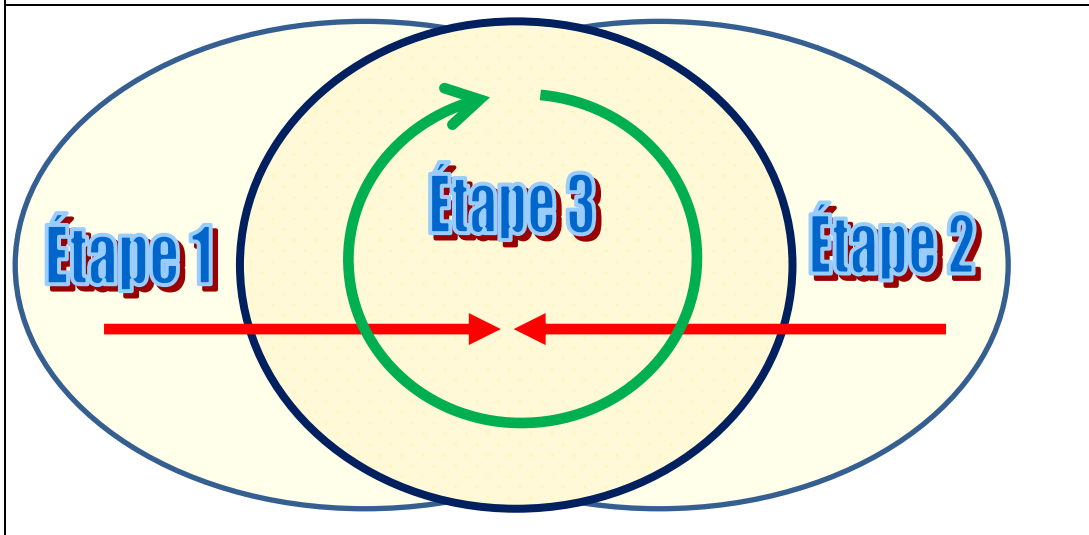
La troisième étape de l'évaluation consiste en une estimation de la contribution de l'aide budgétaire aux succès et/ou aux échecs des politiques et des stratégies gouvernementales, par rapport aux résultats et à l'impact que les programmes d'AB visaient à encourager. La question cruciale est d'établir à quel degré les intrants et les produits directs du programme d'aide budgétaire (niveaux 1 et 2 du CGE) ont contribué aux politiques et aux stratégies du gouvernement (niveau 3 du CGE), qui a contribué à son tour aux résultats et aux impacts réels observés aux niveaux 4 et 5 du CGE.

La troisième étape est de fait une analyse de la contribution. Dans la plupart des cas, il sera difficile de quantifier la contribution d'AB, ce qui signifie que cette contribution doit être estimée de manière qualitative par un raisonnement logique et en identifiant les liens logiques et les contributions.

L'étape 3 comprend également (i) une comparaison des conclusions préliminaires des étapes 1 et 2 et (ii) une vérification de la cohérence entre les conclusions des étapes 1 et 2. Les renseignements obtenus par les analyses de l'étape 2 pourront apporter un éclairage nouveau sur les constatations préliminaires de l'étape 1, tandis que tirer les conséquences relatives aux contributions de l'AB (étape 3) pourra aider à préciser les conclusions de l'étape 2. Enfin, l'étape 3 pourra également permettre d'obtenir des

perspectives nouvelles et/ou complémentaires sur le rôle des facteurs externes (développements économiques, politiques et sociaux).

Figure 4 : Cadre global d'évaluation pour les évaluations d'AB, l'approche en trois étapes



Différences méthodologiques entre les trois étapes

Il existe une différence méthodologique et pratique importante entre l'étape 1 et l'étape 2. La première étape est fondamentalement une évaluation des effets de l'aide, tandis que la seconde est une évaluation de l'impact des politiques. Cette distinction fait appel à une utilisation de méthodes spécifiques et différentes pour les deux étapes. L'évaluation des effets de l'aide (étape 1) est essentiellement une analyse des relations de causalité entre les intrants et les produits directs et indirects. Elle examine comment l'AB, par le biais de ses intrants et mécanismes divers, a contribué à renforcer les politiques, les institutions, les processus d'allocation budgétaire, la GFP et la fourniture des services du gouvernement. Elle analyse les effets des modalités de l'aide de l'AB sur les mesures politiques et les institutions du pays partenaire et leur interaction avec le contexte, y compris les autres programmes d'aide et les intrants des politiques. L'évaluation de l'impact des politiques (étape 2) étudie les résultats et les impacts ciblés par le gouvernement (et les programmes d'AB) et le rôle que les politiques du gouvernement ont joué dans la concrétisation des réussites. Des méthodes variées devront être utilisées, telles que l'analyse des vecteurs de changement, l'analyse de régression et autres outils statistiques, (voir chapitre 3 et annexes A et B). Enfin l'étape 3 est encore différente par nature. Comme cela l'a été dit auparavant il s'agit d'une analyse de la contribution qualitative.

Étant donné l'importance des facteurs externes dans l'étape 1 et 2, particulièrement en ce qui concerne leur contribution aux produits indirects (étape 1) et leur rôle dans la détermination des résultats et de l'impact (étape 2), les évaluateurs devront être conscients du fait que l'approche en trois étapes nécessite une compréhension générale des processus de développement social et économique au niveau national et/ou sectoriel et du cadre de politique économique.

2.4 Questions d'évaluation

En raison de la portée et de la complexité des opérations d'aide budgétaire, ces évaluations ont tendance à recouvrir de nombreuses données, ce qui crée la tentation de formuler un grand nombre de questions d'évaluation (QE). Sur la base des évaluations pilotes, il est cependant conseillé de concentrer l'évaluation d'AB sur un nombre limité (10 à 12) de questions clés d'évaluation. Les QE d'une évaluation spécifique d'AB doivent être adaptées au contexte spécifique du pays concerné en termes de situation économique, sociale et politique, ainsi qu'à la focalisation et aux priorités spécifiques des programmes d'AB¹⁵. Il est important que les parties prenantes s'accordent sur la signification et la focalisation des questions clés.

Le tableau 1 ci-dessous fournit une liste des thèmes clés qui doivent être couverts par les QE, regroupés par étapes et niveaux de l'approche en trois étapes et du CGE. Il faudra se référer à cette liste lors de la formulation des questions d'évaluation et l'utiliser comme liste de contrôle pour garantir que les QE sélectionnées couvrent les divers aspects à analyser. Une série de douze QE est fourni dans l'Annexe C.

Tableau 1. Thèmes clés à aborder par les questions d'évaluation d'une évaluation de l'aide budgétaire

Étape 1, niveau 1	<p>Comparaison entre les intrants d'aide budgétaire prévus et ceux effectivement fournis.</p> <p>Pertinence et adéquation du montage du/des programme(s) d'AB et de la combinaison des différents intrants par rapport :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ au contexte politique, économique et social dans le pays partenaire ; ▪ au cadre politique du gouvernement, et : ▪ aux stratégies d'aide au développement des partenaires au développement.
Étape 1, niveau 2	<p>Contribution de l'aide budgétaire à :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ l'accroissement du volume et de la part du financement externe soumis au processus budgétaire national ; ▪ l'accroissement du volume et de la part du budget national disponible pour les dépenses discrétionnaires ; ▪ l'amélioration de la prévisibilité des flux d'aide ; ▪ l'établissement d'un cadre efficient et efficace de dialogue sur les politiques portant sur les priorités stratégiques du gouvernement ; ▪ la fourniture d'activités bien coordonnées d'assistance technique et de renforcement des capacités portant sur les priorités stratégiques du gouvernement ; ▪ une amélioration de l'harmonisation et de l'alignement de l'aide extérieure dans son ensemble ; ▪ une réduction des coûts de transaction pour l'aide extérieure dans son ensemble. <p>Identification des effets non désirés potentiels.</p>
Étape 1, niveau 3	<p>Améliorations dans les domaines soutenus par les programmes d'AB et identification du rôle joué par l'AB dans la détermination des changements observés, par exemple en matière de :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ gestion macro-économique et budgétaire (politiques fiscale et budgétaire, gestion de l'inflation et de la dette, politiques monétaire et de change) ; ▪ Quantité et qualité des biens et services fournies par le secteur public ; ▪ Systèmes de GFP et de passation des marchés (discipline fiscale, efficacité des allocations budgétaires et leur opérationnalité, transparence, etc.) ; ▪ Processus de formulation et d'exécution des politiques publiques, comprenant des institutions du secteur public renforcées ;

¹⁵ La collecte, la vérification et l'analyse des données et des informations sont des tâches importantes à effectuer durant l'évaluation d'AB, mais ces tâches ne sont par essence pas des QE.

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Autres politiques liées à la gouvernance et leur exécution ; ▪ Liens entre le gouvernement et les organismes de contrôle externe en termes de formulation et d'approbation des politiques, de redevabilité financière et non-financière et de contrôle budgétaire. <p>Identification des effets non désirés potentiels.</p>
--	--

<p>Étape 2, niveaux 4 et 5</p>	<p>Bilan des réussites escomptées en termes de développement aux niveaux des résultats et de l'impact tels qu'ils sont définis dans les accords d'AB, par ex. :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ changements dans la structure compétitive de l'économie (amélioration de la concurrence sur le marché intérieur ; compétitivité accrue des services de télécommunications, capacités et ouverture accrues des services financiers) et impact en termes de croissance économique durable (croissance de l'investissement du secteur privé et de la production,...) ; ▪ réduction de la pauvreté monétaire et non-monétaire ; ▪ changements dans l'utilisation et par conséquent dans la qualité des services publics, et leur impact sur les conditions de vie de la population : <ul style="list-style-type: none"> - par exemple dans le cas de l'ABS pour le secteur de l'éducation : taux de scolarisation, d'abandon, de redoublement et d'obtention de diplômes, parité hommes-femmes, présence d'une main-d'œuvre qualifiée pour répondre aux demandes du marché, taux d'emploi, etc. - par exemple dans le cas de l'ABS pour le secteur de la santé : utilisation des centres de santé, accouchements assistés, enfants immunisés, ..., taux de mortalité infantile / maternelle et des enfants de moins de cinq ans, fréquence de la malaria / de la tuberculose / d'infections respiratoires, etc. ▪ Changements dans d'autres domaines clés définis par l'accord d'AB, par exemple amélioration de la gouvernance démocratique, des droits de l'homme, de la protection de l'environnement, ... <p>Évaluation du degré auquel les changements mentionnés ci-dessus peuvent être reliés aux changements de la gestion macro-économique, aux systèmes de GFP, aux changements d'autres politiques ou processus politiques du gouvernement et / ou à d'autres facteurs externes ou internes</p>
--------------------------------	--

Pour chaque QE quelques indicateurs clairs et « *SMART* » devront être formulés, mesurés et évalués¹⁶. Un indicateur est un facteur ou un élément, quantitatif ou qualitatif, qui doit être mesuré pour répondre à la QE. Il n'est pas fourni d'indicateur standard pour garder une certaine flexibilité, ce qui signifie : permettre d'adapter l'évaluation d'AB au contexte spécifique du pays. Dans certains cas une QE peut être divisée en sous-questions, ce qui implique que des indicateurs devront être définis pour chaque sous-question.

2.5 Ajuster la focalisation de l'évaluation au type d'aide budgétaire

Les points clés listés dans le tableau 1 et les questions d'évaluation recommandées dans l'annexe C seront vraisemblablement pertinents à la fois pour l'ABG et l'ABS. Dans un pays où seule une ABS est fournie, les questions d'évaluation devront être appliquées à la fois au niveau général et au(x) secteur(s) pour le(s)quel(s) l'ABS est fournie. Cela doit être fait pour deux raisons. En premier lieu, de nombreux dispositifs d'ABS sont d'une ampleur suffisante pour générer un impact visible au niveau national, par exemple sur la disponibilité générale de ressources discrétionnaires au sein du budget national. Ensuite, il sera important d'identifier les changements les plus considérables qui ont lieu au niveau national pour comprendre ce qui produit les changements au niveau sectoriel. Par exemple, les contraintes et les décisions prises au niveau national en ce qui concerne les allocations budgétaires peuvent avoir des conséquences majeures pour le secteur soutenu par l'AB. Il en va de même pour un programme de réforme nationale affectant tous les secteurs.

De plus, la comparaison des chiffres du niveau national et du niveau sectoriel mettra les développements sectoriels en perspective. Par exemple, une augmentation modeste du financement sectoriel peut être une

¹⁶ *SMART* = spécifiques, mesurables, réalisables, pertinents et limités dans le temps.

réussite considérable dans le contexte d'une situation macro-économique rigide et peut être considérée comme une contribution importante du dispositif d'ABS. Cependant, le bilan serait assez différent dans le contexte d'une croissance rapide des recettes intérieures. De même, dans le cas où la qualité de l'examen parlementaire des dépenses publiques au niveau sectoriel semble s'être améliorée, ce progrès ne peut pas être automatiquement attribué au programme d'ABS. D'autres facteurs au niveau national peuvent être la cause de cette amélioration, ou bien elle peut être le résultat à la fois de facteurs nationaux et du programme d'ABS.

En plus de la nécessité d'appliquer la plupart des questions d'évaluation clés à la fois au niveau général et au niveau sectoriel, il faut accorder une attention particulière et mettre l'accent sur certains aspects de l'ABS. Les thèmes clés spécifiquement liés à l'ABS comprennent par exemple la focalisation sur les politiques sectorielles, les produits de niveau sectoriel ciblés par le dispositif d'ABS, la mesure des performances au niveau sectoriel, un financement adéquat des budgets sectoriels, les relations entre le gouvernement et les bailleurs de fonds au niveau sectoriel, l'alignement au niveau sectoriel, etc.

2.6 Produits escomptés d'une évaluation de l'aide budgétaire

L'évaluation d'AB doit obtenir les produits spécifiques suivants :

- a) Un inventaire des intrants fournis par les dispositifs d'AB au cours de la période évaluée, y compris l'identification des particularités, des complémentarités, des valeurs ajoutées particulières ou des arbitrages dans le montage et/ou les mécanismes de mise en œuvre des différents programmes et accords d'AB.
- b) Une évaluation de la performance de ces intrants d'AB en termes de produits directs et indirects tels qu'ils sont définis aux niveaux 2 et 3 du CGE (voir figure 1).
- c) Une identification des changements qui ont eu lieu au cours de la période en termes de résultats et d'impact des politiques, des stratégies et des dépenses du gouvernement, et des facteurs clés de causalité qui entraînent ces changements (voir niveaux 3, 4 et 5 du CGE), y compris les produits indirects (niveau 3) liés à l'aide budgétaire fournie.
- d) Une évaluation du degré auquel l'aide budgétaire peut avoir contribué aux résultats identifiés aux niveaux des résultats et de l'impact, tenant compte à la fois des contributions positives aux processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques, et des effets secondaires négatifs (non désirés) qui pourront avoir eu lieu.
- e) Une évaluation de la pertinence générale des dispositifs d'aide budgétaire au vu de l'évolution des contextes nationaux et spécifiques aux secteurs, des politiques d'aide et des objectifs-cibles liés¹⁷.
- f) Deux ensembles de recommandations en ce qui concerne :
 - les futurs programmes d'aide budgétaire, en particulier concernant la forme et le montage de l'aide budgétaire et l'assistance technique complémentaire à fournir, et ;
 - les questions politiques et institutionnelles clés qui doivent être abordées pour augmenter l'impact des politiques et des dépenses publiques et par conséquent, l'efficacité de l'aide budgétaire.

¹⁷ L'évaluation de la pertinence englobe la pertinence de l'instrument, de sa conception spécifique et de son utilisation effective.

3 Application du Cadre global d'évaluation et de l'approche en trois étapes

Le Cadre global d'évaluation (CGE) et l'approche en trois étapes doivent être considérés comme des approches conceptuelles utiles mais pas comme une nouvelle méthodologie détaillée et normative. Il est conseillé aux équipes d'évaluation d'utiliser : i) le modèle de CGE lors de la reconstruction de(s) (la) logique(s) d'intervention qui sous-tend(ent) le(s) programme(s) d'AB à évaluer, ii) l'approche en trois étapes, iii) un ensemble de questions d'évaluation (QE) classées par ordre de priorité, et iv) un mélange de méthodes et d'outils pour chaque étape, tenant compte du contexte national, des données disponibles et du montant du budget d'évaluation. Les paragraphes suivants visent à fournir des informations et des perspectives qui pourront guider les équipes lors de l'application du CGE et de l'approche en trois étapes.

3.1 Structuration de l'évaluation

3.1.1 Reconstruction de la logique d'intervention

Lors de l'application de l'approche méthodologique décrite dans le chapitre précédent et tout en restant dans la lignée des conditions décrites dans le cahier des charges de l'évaluation d'AB, l'équipe devra reconstruire la logique d'intervention spécifique et proposer un ensemble adapté de questions d'évaluation qui refléteront : i) le contexte particulier dans lequel les programmes d'AB ont eu lieu ; et ii) les caractéristiques et le champ spécifiques des programmes d'aide budgétaire évalués. Le cadre d'analyse à cinq niveaux proposé, c'est-à-dire le Cadre global d'évaluation (voir figure 1), devra par conséquent être ajusté en fonction d'une analyse minutieuse :

- des différents programmes et accord(s) d'aide budgétaire, du Cadre d'évaluation de la performance (CEP) associé et des documents justificatifs auxquels les programmes, les accords et le CEP font référence ;
- des documents politiques et stratégiques variés du gouvernement partenaire, et ;
- d'autres documents et études qui décrivent et analysent la situation économique et sociale dans le pays partenaire.

Les trois tests de cette approche entrepris pendant la période 2009-2011¹⁸ ont indiqué que les deux premiers niveaux du CGE (c'est-à-dire les niveaux des intrants et des produits directs) ne nécessiteront vraisemblablement que des modifications mineures pour garantir que tous les éléments de l'AB, intrants et produits directs, sont inclus de la manière adéquate, alors que des ajustements importants seront probablement nécessaires aux niveaux 3 et 5 du CGE lors de l'évaluation d'un cas spécifique. À partir du niveau 3 du CGE (produits indirects), les objectifs spécifiques du/des programme(s) d'AB et des stratégies gouvernementales nécessiteront l'introduction d'un chaîne nouvelle ou modifiée de résultats escomptés, pour refléter les domaines politiques spécifiques soutenus par les programmes d'AB ainsi que leurs résultats et leur impact escomptés. **Il est rappelé qu'il sera utile de faire un CGE spécifique pour un programme conjoint d'ABG et un pour chaque programme conjoint spécifique d'ABS, et de faciliter ainsi pour chaque programme conjoint d'AB l'identification des problèmes clés qui devront être étudiés par le biais des questions d'évaluation. Il pourra également être utile de faire un CGE de synthèse pour résumer les problèmes clés des CGE spécifiques.**

¹⁸ En Tunisie, au Mali et en Zambie.

3.1.2 Formulation / proposition de questions d'évaluation

Le tableau 1 de la section 2.4 fournit une vue d'ensemble des problèmes clés que les questions d'évaluation (QE) devront aborder. Il pourra être tentant d'essayer de couvrir tous les sujets dans une évaluation d'AB mais il faudra prendre soin d'avoir un nombre raisonnable de QE, qui conduiront à des réponses possibles et crédibles, et qui tiendront également compte du budget disponible pour l'évaluation (en général, 10 à 12 QE seront appropriées, voir aussi la série d'exemples de QE fournis dans l'Annexe C). L'ensemble final de QE devra refléter les thèmes clés et les priorités montrées par la/les logique(s) d'intervention spécifiques et les problèmes clés à examiner tels qu'ils sont soulignés dans le cahier des charges. Ainsi, les QE doivent être adaptées : (i) au contenu politique et à la/aux logique(s) d'intervention des programmes d'aide budgétaire à évaluer et (ii) au contexte politique, économique et social du pays concerné et à son évolution.

Dans les pays ayant plus d'un programme conjoint d'aide budgétaire - un programme conjoint d'ABG et un ou plusieurs programmes conjoints d'ABS - les QE devront être formulées d'une manière qui permettra d'examiner dans le détail les similarités et les différences au sein des programmes conjoints d'aide budgétaire (en allant des questions liées au montage des programmes à celles concernant les conditions de décaissement, les programmes et les pratiques des bailleurs de fonds, le dialogue sur les politiques, l'harmonisation entre les bailleurs de fonds, etc.)¹⁹. Il faudra analyser si les résultats au niveau sectoriel peuvent être liés aux différentes formes d'AB (ABG ou ABS) et si les améliorations de la qualité des processus politiques et de la mise en œuvre des politiques peuvent être liées aux différents objectifs des programmes conjoints d'ABG et d'ABS.

3.2 Étape 1 : analyse des intrants et des produits directs et indirects

Dans l'étape 1, les évaluateurs devront examiner la validité de la théorie du programme d'aide budgétaire, c'est-à-dire les relations escomptées de cause à effet montrées par la logique d'intervention de l'AB dans les trois premiers niveaux du cadre - intrants, produits directs et indirects - comprenant leurs relations avec le contexte et les autres programmes de soutien interne ou externe possibles ainsi que les effets non désirés potentiels. Il faudra tenter de faire la distinction entre les effets des flux de fonds et les effets politiques et institutionnels (voir aussi section 2.2.7). Il est certain que cela ne sera pas toujours facile, parce que ces effets sont souvent liés et qu'il existe fréquemment des interactions entre eux, mais faire la distinction - dans la mesure du possible - entre les effets et les vecteurs de changement et la façon dont ils opèrent au sein de la logique d'intervention de l'aide budgétaire, contribuera à approfondir l'analyse de l'évaluation.

Lors de l'analyse de l'étape 1, des scénarios contrefactuels devront être développés, en particulier au niveau des produits indirects, pour acquérir une bonne compréhension de la contribution des ressources d'AB aux produits de la stratégie gouvernementale que l'AB visait à soutenir (*produits indirects*)²⁰. Dans bien des cas, les équipes d'évaluation devront s'appuyer sur des contrefactuels hypothétiques, qui ne seront peut-être pas toujours faciles à élaborer.

¹⁹ Chaque bailleur de fonds contribuant à un programme conjoint d'AB a son propre accord de financement d'AB avec le gouvernement du pays partenaire. Dans certains cas, il pourra être utile ou nécessaire d'analyser dans quelle mesure les différences entre ces accords de financement d'AB ont eu des conséquences pour la mise en œuvre du programme conjoint d'AB.

²⁰ Il faudra adopter une approche au cas par cas, identifier et discuter des autres solutions réalistes potentielles pour remplacer l'aide budgétaire (projets, rien, intervention d'autres partenaires internationaux pour remplacer les bailleurs de fonds d'AB). De plus, à cause de l'importance de l'interaction de l'AB avec les autres programmes de développement, il faut faire particulièrement attention à isoler les effets de l'AB des effets des autres programmes similaires. Quand des informations adéquates sont disponibles, il faudra documenter les complémentarités, les synergies et les autres interactions positives et négatives.

Plus précisément, l'étape 1 englobera :

- une vue d'ensemble de l'évolution du contexte dans lequel le(s) programme(s) d'AB doit (doivent) être évalué(s), y compris : (i) le contexte national général dans lequel la stratégie gouvernementale a été conçue et mise en œuvre, (ii) les conditions d'entrée dans lesquelles l'apport d'aide budgétaire a démarré, et (iii) le cadre préexistant d'aide extérieure dans le pays, qui dans la plupart des cas aura été affecté par l'apport d'AB.
- une évaluation des intrants d'AB prévus et ceux effectivement fournies, par rapport au contexte et à l'envergure des programmes d'AB, tenant compte du volume réel de fonds transféré, du contenu et du processus du dialogue sur les politiques et des conditions de décaissement, de l'assistance technique liée aux programmes conjoints d'AB, et du niveau d'harmonisation et d'alignement des accords d'AB des bailleurs de fonds individuels (voir QE 1.1) ;
- Une évaluation des produits directs de l'AB en termes de modification des relations entre l'aide extérieure, et le budget et les processus politiques nationaux. Il faudra insister sur les effets de l'AB sur : i) les niveaux d'APD effectivement inclus dans le processus budgétaire, ii) la composition de ces fonds et leur prévisibilité (voir QE 2.1), iii) le contenu et le processus du dialogue sur les politiques, iv) la nature de l'apport d'assistance technique, et v) la composition et la nature des apports d'aide au développement dans l'ensemble (voir QE 2.2). Le degré auquel l'AB pourra avoir servi à améliorer l'harmonisation et à réduire les coûts de transaction de la gestion de l'aide au développement fait l'objet de la QE 2.3 ;
- une évaluation des produits combinés (indirects) d'AB et des mesures gouvernementales correspondantes, en particulier en ce qui concerne les changements normalement attendus de l'AB par rapport au cadre financier et institutionnel pour les dépenses publiques et le processus de politiques publiques (QE 3.1 - 3.3). Il faut faire particulièrement attention à évaluer les changements (au niveau national et/ou sectoriel) qui pourront avoir été induits, ou non, par l'AB en ce qui concerne la qualité de l'élaboration des politiques publiques, la gestion macro-économique, la qualité des systèmes de GFP, l'efficacité des affectations et des opérations de dépenses publiques, et la quantité et la qualité des biens et des services publics fournis. Les évaluateurs devront soigneusement évaluer les réussites du gouvernement, analyser les facteurs déterminants les plus importants, et identifier les contributions spécifiques de l'AB et les contrefactuels liés. L'évaluation doit aussi tenir compte des facteurs extérieurs à l'AB qui influencent les produits du gouvernement, y compris la stabilité et la sensibilité du cadre politique, les capacités des organisations de la société civile et leur aptitude à dialoguer avec le gouvernement, les capacités intrinsèques du secteur public, et l'environnement économique externe. Dans les pays très décentralisés il faudra faire attention aux changements politiques (ou à leur absence) au niveau local. Les produits pourront être assez satisfaisants au niveau national en l'absence d'améliorations nécessaires au niveau provincial ou local.
- bien que l'analyse soit centrée sur la validité de la théorie du programme d'aide budgétaire, il faut également faire attention aux effets non désirés potentiels.

Les constats de cette étape reposeront en général sur des données tirées de sources variées, comprenant :

- un examen de la documentation, englobant : i) des documents stratégiques, politiques et de programmation des bailleurs de fonds (stratégies nationales, Protocole d'accord, accords de financement des programmes d'aide budgétaire, rapports de décaissements et d'étape, rapports sur l'assistance technique, etc.) ; ii) des documents sur la stratégie de développement du gouvernement, des évaluations des politiques et autres documents officiels ; iii) de la documentation reflétant le processus et le contenu du dialogue sur les politiques et de la coordination avec le gouvernement et entre les bailleurs de fonds ; et iv) de la documentation théorique ;
- la compilation, la reconstruction et l'analyse d'ensembles de données liées aux programmes d'AB classés par type d'organisation, comprenant : i) les objectifs déclarés de l'AB (objectifs généraux et

spécifiques) ; ii) le contenu du dialogue sur les politiques et les procédures pour le dialogue ; iii) les décaissements prévus et effectifs (montants, rapidité des décaissements, procédures et critères) par année et si possible par trimestre ; iv) les conditions de décaissement, les indicateurs de performances et les systèmes de suivi liés ; et v) le contenu de l'assistance technique et des autres soutiens au renforcement des capacités ;

- la compilation, la reconstruction et l'analyse d'ensembles de données sur : i) les tendances budgétaires et fiscales ii) les recettes et les dépenses inscrites au budget et effectivement réalisées, divisées en fonction de classifications administratives, économiques et fonctionnelles ; iii) le développement du système de GFP ; et iv) les tendances en termes de production des secteurs couverts par les différents programmes d'AB (par ex. les indicateurs et les données macro- et micro-économiques) ;
- des entretiens semi-dirigés et dans certains cas des discussions thématiques de groupe avec des personnes-ressources clés, parmi lesquelles on trouvera : i) des représentants des bailleurs de fonds à la fois dans les services centraux et sur le terrain, ii) des représentants des autorités et des organismes nationaux (ministères, organismes publics, Cour des comptes nationale et Comité d'audit parlementaire, etc.) ; et iii) les acteurs non étatiques (organisations de la société civile, secteur privé, milieu universitaire).

Les informations et les données collectées auprès des sources variées (documents, base de données, entretiens, tables rondes, etc.) devront ensuite être vérifiées, c'est-à-dire analysées et comparées (triangulation des données et des sources d'information) pour vérifier les hypothèses et les réponses préliminaires aux QE.

3.3 Étape 2 : évaluation des résultats, de l'impact et de leurs déterminants

Dans l'étape 2, les évaluateurs devront faire une estimation des résultats économiques et sociaux et de l'impact ciblé par la stratégie gouvernementale et les programmes d'AB, ainsi que les facteurs qui ont causé et/ou contribué à ces résultats et à cet impact, à la fois internes (c'est-à-dire liés aux politiques gouvernementales, aux stratégies et aux dépenses) et externes. L'étape 2 inverse délibérément la direction de l'évaluation d'une analyse par lien de causalité direct du niveau 1 au niveau 3 (= étape 1) à une analyse d'attribution, retraçant (à l'envers) les déterminants des résultats et de l'impact observés (= étape 2). L'étape 2 comprendra donc :

- un examen de l'impact et des résultats établis comme objectifs par le gouvernement et soutenus et encouragés par l'AB, pour faire un résumé des changements clés qui ont eu lieu au cours de la période évaluée. Au niveau de l'impact, les thèmes suivants sont en général traités : i) la croissance économique, ii) le taux de pauvreté monétaire et non-monétaire, iii) le degré d'autonomisation et d'inclusion sociale des groupes désavantagés, et iv) le degré d'accomplissement des objectifs de développement sectoriels identifiés dans les programmes d'AB²¹. Au niveau des résultats, il faut en particulier insister sur les changements en termes de : i) confiance des milieux d'affaires et compétitivité (investissement privé, commerce, emploi, etc.), ii) l'appréciation et l'utilisation faite par les bénéficiaires des biens et services fournis par le secteur public (scolarisation, accès aux soins de santé élémentaires, etc.) et iii) le degré de confiance du grand public, illustré par la sécurité intérieure, le paiement des impôts etc.

²¹ Les domaines supplémentaires à considérer peuvent varier en fonction : i) du cadre de partenariat spécifique et des priorités qui s'y rattachent, établis par le gouvernement et les principaux partenaires au développement, ii) des objectifs spécifiques des programmes d'AB, et iii) des problèmes particuliers soulignés dans les cahiers des charges.

- L'identification des facteurs qui ont contribué à définir les changements clés (ou l'absence de changements) aux niveaux de l'impact et des résultats²². L'évaluation doit identifier tous les facteurs déterminants principaux qui seront dans la plupart des cas liés aux politiques, aux stratégies et aux dépenses du gouvernement. Mais elle doit également tenir compte de facteurs complètement extérieurs à la stratégie du gouvernement, qui peuvent avoir eu une influence sur les résultats et l'impact d'une manière positive ou négative, tels que l'environnement économique et politique régional ou international, et tout autre événement économique imprévu qui a eu un impact sur les changements observés²³. En ce qui concerne les mesures gouvernementales, l'évaluation doit chercher à identifier les liens positifs entre ces mesures et l'amélioration des résultats, mais elle devra aussi prendre note des cas où une absence de mesures ou des mesures sous une forme inopportune pourront avoir compromis les résultats.

L'approche méthodologique de l'évaluation pour cette étape doit être aussi simple et focalisée que possible, étant donné la complexité des thèmes concernés et la nécessité de concentrer l'évaluation au final sur les effets de l'AB (dans l'étape 3). Des matrices standard d'analyse des politiques pourront être élaborées, en utilisant l'information des enquêtes et études récentes existantes. Des analyses contrefactuelles pourront être effectuées pour aider à évaluer les facteurs déterminants des changements identifiés. Le cahier des charges de l'évaluation devra spécifier le degré auquel les analyses contrefactuelles seront nécessaires et possibles.

En général, cette étape devra être divisée en deux phases principales :

- une phase descriptive, consistant à collecter et à examiner des informations et des données quantitatives et qualitatives relatives aux résultats et à l'impact des politiques gouvernementales promues par les programmes d'AB. Des ensembles de données liées aux tendances des résultats et de l'impact des secteurs couverts par les programmes d'AB devront être compilées et analysées (par exemple, des données et des indicateurs macro- et micro-économiques portant en particulier sur les indicateurs liés à la réussite des objectifs de développement sectoriels ciblés par les programmes d'AB)²⁴ ;
- une phase analytique visant à identifier et à suivre les facteurs internes et externes les plus influents qui ont contribué aux résultats et à l'impact observés des produits du gouvernement ciblés par l'aide budgétaire²⁵. Il n'existe pas d'ensemble prédéfini d'outils à utiliser même si cette étape doit être aussi quantitative que possible. La combinaison de techniques sélectionnées devra varier d'une évaluation à une autre en fonction du type et des objectifs du programme d'AB à évaluer, de la disponibilité des données et du budget à la disposition de l'équipe pour les activités analytiques²⁶.

²² Parfois, le calendrier de l'évaluation et/ou les données pertinentes disponibles ne permettent pas une évaluation appropriée des indicateurs de l'impact. Dans ce cas, l'évaluation doit porter sur les indicateurs de résultats et élaborer des hypothèses justifiées sur leur durabilité et leur capacité à générer l'impact recherché.

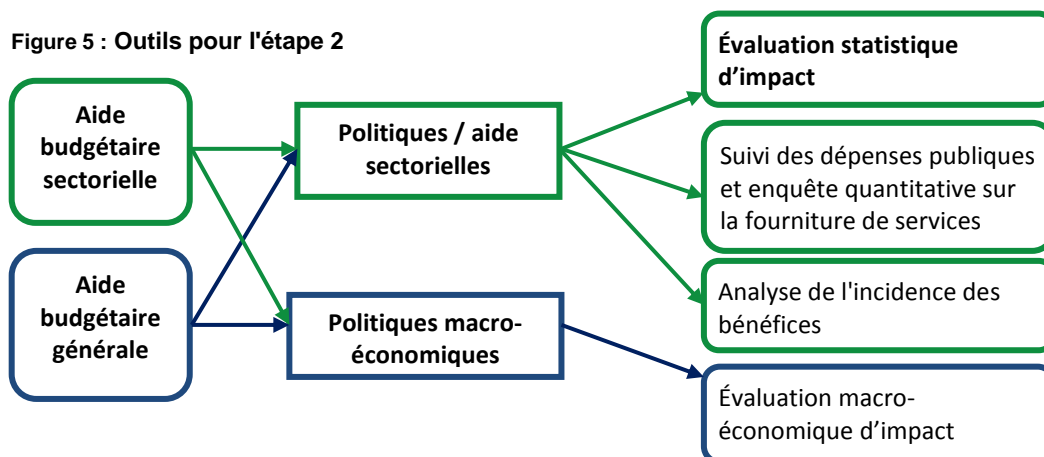
²³ Techniquement, il n'est pas toujours nécessaire ou possible d'analyser tous les déterminants. Par exemple, plusieurs techniques, telles que les essais randomisés contrôlés permettent de se concentrer sur l'intervention elle-même. Cependant il peut y avoir deux raisons de conseiller une analyse élargie. En premier lieu, les systèmes de suivi ont tendance à évaluer l'accomplissement des résultats anticipés sans faire attention à la contribution de l'intervention. Cela peut mener à une sous- ou à une surestimation de l'impact d'une intervention. En second lieu, ignorer les autres déterminants peut conduire à des résultats qui ne sont pas objectifs s'ils sont en corrélation avec l'intervention, et les résultats et l'impact.

²⁴ L'examen des développements aux niveaux des résultats et de l'impact ciblés sera nécessairement limité par la qualité des données disponibles mais devra en général inclure une évaluation des tendances en rapport avec chacune de ces variables, dans l'idéal ventilées par sexe, groupe social et zone géographique et une analyse de la composition sectorielle de la croissance.

²⁵ Il faut une fois de plus souligner que l'évaluation d'AB n'est pas destinée à être une évaluation générale des performances du pays ou des stratégies gouvernementales, mais doit porter à la fois sur les performances et sur les stratégies ciblées par l'aide budgétaire.

²⁶ Un équilibre doit être trouvé entre l'exhaustivité et la focalisation sur les processus et les développements clés. Une approche pratique pourra être de rester assez général en premier lieu, de passer ensuite à l'étape 3, puis si nécessaire de retourner à l'étape 2 pour approfondir les recherches sur les problèmes particuliers identifiés lors de l'étape 3.

Figure 5 : Outils pour l'étape 2



Comme indiqué dans la figure 5, la principale approche proposée pour évaluer les résultats et l'impact des politiques sectorielles du gouvernement soutenues par l'AB est l'évaluation de l'impact statistique, complété par le suivi des dépenses et l'analyse de l'incidence des bénéfices. En ce qui concerne l'évaluation des résultats et de l'impact des politiques gouvernementales soutenues par l'ABG ou plus généralement des résultats et de l'impact au niveau macro-économique, il est suggéré de développer différents scénarios pour identifier l'impact plausible des politiques macro-économiques par une combinaison d'approches quantitatives et qualitatives²⁷. Des exemples d'outils analytiques utilisés au cours des trois évaluations pilotes d'AB en Tunisie, au Mali et en Zambie sont présentés dans l'Annexe D. Dans l'idéal, comme cela est décrit dans le chapitre 5, ces analyses et ces études seront disponibles au début de l'évaluation.

3.4 Étape 3 : évaluation de la contribution de l'AB aux résultats et à l'impact

Enfin dans l'étape 3, les évaluateurs devront synthétiser et vérifier les résultats des deux étapes précédentes. L'étape 3 est par conséquent différente des deux autres et comporte :

- la synthèse de l'étape 1, qui permettra aux évaluateurs : i) d'identifier avec précision les liens de causalité entre l'aide budgétaire et les produits des stratégies et des politiques du gouvernement, c'est-à-dire les effets de l'AB sur les changements institutionnels et politiques, tels que la discipline fiscale, l'efficacité des allocations budgétaires en faveur des pauvres, les processus de formulation des politiques, les réformes des politiques sectorielles, la fourniture de services etc. et ii) de souligner les rôles joués par les divers éléments de l'AB (financement, dialogue sur les politiques comprenant les conditions de décaissements, et renforcement des capacités institutionnelles par le biais de l'AT et/ou d'autres initiatives de renforcement des capacités) et/ou par d'autres facteurs externes ;
- la synthèse de l'étape 2, qui permettra aux évaluateurs de souligner les facteurs déterminants effectifs des résultats de développement soutenus / ciblés par l'AB. L'étape 2 permettra ainsi l'identification des différents facteurs qui contribuent à l'accomplissement des résultats et de l'impact escomptés, établis comme objectifs par le gouvernement et inclus dans les programmes d'AB, comprenant : i) les changements politiques et institutionnels englobant l'efficacité de la mise en œuvre des politiques, l'implication effective des gouvernements locaux et des organismes d'exécution, l'efficacité opérationnelle des dépenses en faveur des pauvres, la lutte contre la corruption, l'association des

²⁷ Voir également Compernelle, P. et de Kemp, A. (2009), *Tools for 'Step 2': The evaluation of the impact of government strategies* et le document « Détails méthodologiques ».

organisations de la société civile dans la mise en œuvre des politiques gouvernementales et de leurs capacités, etc. ; ii) les facteurs liés à l'action gouvernementale, qui ne sont pas directement influencés par l'AB, par ex. les dynamiques politiques, économiques et sociales du pays et/ou les partenariats internationaux qui affectent les améliorations sectorielles ; et iii) les facteurs externes aux mesures gouvernementales, tels que les changements dans les prix internationaux qui affectent les revenus ruraux, les dynamiques économiques ou politiques régionales ou les déstabilisations (par ex. les dynamiques du commerce ou les crises dans les pays voisins), etc. L'analyse permet donc d'établir des liens de causalité possibles entre les politiques, les stratégies et les dépenses gouvernementales et les résultats et l'impact ciblés par le gouvernement.

- la comparaison entre les résultats des deux étapes précédentes, qui permettra aux évaluateurs d'identifier et de discuter de la « relation transitive » entre l'AB et les résultats de développement en soulignant les cohérences, les complémentarités et les possibilités d'intégration entre les deux étapes et en évaluant la signification de chacune des chaînes d'influence (AB → politiques et interventions du gouvernement ; et politiques et interventions du gouvernement → résultats et impact ciblés par l'AB). Dans cette dernière étape, les effets les plus significatifs de l'AB (positifs, négatifs, inattendus) soulignés dans l'étape 1 seront comparés aux accomplissements les plus significatifs (positifs, négatifs, inattendus) et leurs déterminants liés identifiés dans l'étape 2. Les liens forts ou faibles potentiels seront alors explorés et les mécanismes grâce auxquels ils ont (ou n'ont pas) fonctionné seront analysés ;
- la vérification et la confirmation (ou le rejet) des hypothèses et des conclusions formulées précédemment par l'équipe en ce qui concerne les chaînes d'influence mentionnées ci-dessus, par le biais d'entretiens avec les personnes-ressources clés et/ou de discussions thématiques de groupes.

L'expérience récente acquise lors des tests de la méthodologie a montré que l'utilisation de tableaux focalisés sur le niveau des produits indirects facilite la présentation, la vérification et la comparaison des résultats des étapes 1 et 2 et qu'il est par conséquent plus facile de tirer des conclusions dans l'étape 3 de l'approche de l'évaluation. Des formats de tableaux recommandés sont montrés ci-dessous (voir tableaux 2, 3 et 4 ci-après et l'annexe D pour une vue d'ensemble des tableaux résumés des évaluations de l'aide budgétaire de la Tunisie et du Mali).

Tableau 2 : Synthèse des contributions de l'aide budgétaire et d'autres facteurs internes et externes aux changements dans les politiques et les stratégies gouvernementales (étape 1)



Contribution des programmes d'AB 	Politiques gouvernementales (niveau des produits indirects dans le CGE)	Autres facteurs historiques et/ou politiques en interaction, et/ou facteurs internes ou externes 
Explication de la (des) manière(s) dont les programme(s) d'AB ont influencé / contribué aux changements dans la politique / stratégie A, B, C, (etc.) du gouvernement, comprenant une référence au degré d'influence et - quand cela est pertinent - au type d'influence (par ex. par l'apport de fonds, le dialogue sur les politiques, le renforcement des capacités institutionnelles par l'apport d'AT et/ou le renforcement des capacités, ou par une combinaison d'éléments d'AB).	Politique / stratégie A, B, C du gouvernement (par ex. stabilisation macro-économique)	Explication de(s) (la) façon(s) dont d'autres politiques ou facteurs internes/externes X, Y, Z (etc.) ont influencé / contribué aux changements dans la politique / stratégie A, B, C, (etc.) du gouvernement, comprenant une référence au degré d'influence et - quand cela est pertinent - au type d'influence
Classement des contributions (échelle de l'influence) : absente, faible, modérée, forte et très forte		

Tableau 3 : Synthèse des facteurs déterminants des changements observés aux niveaux des résultats et de l'impact (étape 2)





Politiques gouvernementales (niveau des produits indirects dans le CGE) qui ont contribué aux 	Résultats de développement	Autres facteurs historiques et/ou politiques en interaction, et/ou facteurs internes ou externes 
Politique / stratégie gouvernementale A (par ex. stabilisation macro-économique) <i>comprenant une référence au degré d'influence</i>	Résultat/impact spécifique observé (par ex. stabilité macro-économique et croissance)	Autre politique ou facteur interne/externe X <i>comprenant une référence au degré d'influence</i>
Politique / stratégie gouvernementale B
Etc.
Classement des contributions (échelle de l'influence) : absente, faible, modérée, forte et très forte		

Tableau 4 : Synthèse des contributions de l'AB aux politiques du gouvernement (étape 1) et leur contribution aux résultats de développement (étape 2)

Type et intensité de la contribution de l'aide budgétaire aux 	Politiques gouvernementales (niveau des produits indirects dans le CGE) qui ont contribué aux 	Résultats de développement
Type et intensité des effets de l'AB sur la politique/stratégie gouvernementale A	Type et intensité du changement dans la politique/stratégie gouvernementale A (produit indirect)	Type et intensité des effets des (changements dans) la politique/stratégie gouvernementale A sur les résultats de développement (résultats et impact)
Type et intensité des effets de l'AB sur la politique/stratégie gouvernementale B	Type et intensité du changement dans la politique/stratégie gouvernementale B (produit indirect)	Type et intensité des effets des (changements dans) la politique/stratégie gouvernementale B sur les résultats de développement (résultats et impact)
Etc.
Classement des contributions (échelle de l'influence) : absente, faible, modérée, forte et très forte		

4 Organisation d'une évaluation de l'aide budgétaire

4.1 Introduction

Les évaluations de l'AB doivent être planifiées dès le commencement du programme d'AB et doivent être déjà prévues dans la formulation des documents et des accords. Une planification proactive des évaluations, une collecte en temps et en heure des données de références, une mise en place de systèmes efficaces de suivi et d'information et une identification des études de fond sont des activités qui peuvent améliorer la qualité d'une évaluation de l'AB, tout en réduisant sa durée et son coût. Ces questions sont développées dans les sections 4.2 et 4.3 de ce chapitre. La section 4.4 contient plusieurs observations sur le champ et le calendrier d'une évaluation de l'AB. En ce qui concerne le calendrier, les trois étapes d'une évaluation de l'AB pourront être effectuées lors d'une période limitée (donnée), ou séparément à des moments différents. L'organisation d'une évaluation de l'AB réalisée sur une période limitée est développée dans la section 4.5.

4.2 Intégrer l'évaluation de l'AB dans la formulation et faire le suivi du programme d'AB

Pour améliorer l'« évaluabilité » de l'AB, les objectifs généraux et spécifiques et les indicateurs de performance du/des programme(s) d'AB doivent être formulés clairement, et les différences possibles entre les accords individuels de financement d'AB doivent être précisés²⁸. Les modifications de la série d'indicateurs et d'objectifs-cibles, qui pourront être effectuées durant la mise en œuvre du programme, doivent être convenablement consignées. Des objectifs clairement formulés, des Cadres d'évaluation de la performance (CEP) consistants et une harmonisation améliorée entre les bailleurs de fonds en ce qui concerne le montage des programmes d'AB et le CEP réduiront le temps nécessaire pour reconstruire la logique d'intervention (LI) du (des) programme(s) d'AB. De plus, dans ce cas la LI sera moins compliquée et par conséquent plus facile à évaluer.

En second lieu, il est recommandé de renforcer le suivi de la mise en œuvre du/des programme(s) d'AB et des politiques et stratégies du gouvernement soutenues de manière spécifique par le(s) programme(s) d'AB, pour que toutes les données et informations pertinentes pour une évaluation d'AB soient collectées et conservées au cours de la mise en œuvre du/des programme(s). Il faut pour cela établir une liste de toutes les données cruciales à rassembler lors de la mise en œuvre du/des programme(s) avant le commencement, y compris des indications de la fréquence à laquelle elles doivent être collectées (tous les mois, tous les six mois, tous les ans...) et par qui (institution du gouvernement partenaire, organisations non gouvernementales, le bailleur de fonds présidant le groupe d'AB, etc.). Si nécessaire, des programmes de renforcement des capacités, visant à consolider les départements chargés du suivi et de l'évaluation du ministère des Finances et du Plan et des ministères sectoriels clés du pays partenaire, pourront être lancés pour aider à établir des bases de données consistantes ainsi que garantir la disponibilité et améliorer la fiabilité des données nécessaires à l'évaluation des CEP et du programme d'AB dans l'ensemble. Un programme de renforcement des capacités de ce type pourra être un élément spécifique du programme d'AB ou bien être fourni comme une aide complémentaire sous forme d'aide projet.

²⁸ Dans le cas où il existe plus d'un bailleur de fonds d'AB, le terme « programme d'AB » fait référence au programme conjoint d'AB comprenant plusieurs Accords de financement de bailleurs de fonds différents. Cela peut être un programme conjoint d'ABG, ou d'ABS pour un secteur spécifique. Le terme « accord de financement d'AB » est utilisé quand il est fait référence à la contribution d'un seul bailleur de fonds à un programme conjoint d'AB.

De plus, il est crucial que le dialogue sur les politiques et le suivi du CEP soient correctement consignés et archivés au cours de la mise en œuvre du programme d'AB (ordres du jour annotés, documents contextuels, procès-verbaux des réunions, échanges de correspondance, etc.). Cela s'applique également aux activités d'harmonisation des bailleurs de fonds et à la mise en œuvre des programmes de développement des capacités liés à l'AB.

4.3 La planification et la préparation des évaluations de l'AB

Le calendrier et le champ d'une évaluation de l'AB doivent être décidés et définis dans un Protocole d'accord (PA) du programme conjoint d'AB. Une vue d'ensemble des données et des informations à rassembler et des études contextuelles à effectuer au cours de la mise en œuvre du programme d'AB devra être placée en annexe du PA. Les services d'évaluation des bailleurs de fonds majeurs d'AB et du ministère des Finances du pays partenaire devront être impliqués dans la rédaction de cette section particulière et de l'annexe liée du PA. Le secrétariat de coordination de l'AB - en général établi par le ministère des Finances - devra se charger de préparer et de faciliter l'évaluation d'AB, de coordonner la collecte des données, d'organiser des études et des enquêtes préparatoires potentielles et de faire la liaison avec d'autres études et enquêtes en cours utiles pour l'évaluation d'AB.

Le calendrier de l'évaluation d'AB doit être déterminé avec précision en fonction (i) de la mise en œuvre et de la finalisation d'autres évaluations, études et enquêtes qui pourront apporter des contributions importantes à l'évaluation de l'AB, et (ii) d'autres évaluations complexes. En particulier, l'évaluation d'AB doit être planifiée d'une manière permettant une utilisation maximale des résultats de ces autres études et enquêtes, tout en évitant en même temps d'avoir un nombre trop important de (grandes) évaluations. Certaines des évaluations, des études et des enquêtes pertinentes sont :

- les évaluations de la croissance nationale et de la stratégie de réduction de la pauvreté ;
- les évaluations de la stratégie d'aide-pays ;
- les évaluations des principes de la Déclaration de Paris ;
- les études de l'impact du développement sectoriel ;
- les enquêtes auprès des ménages ;
- les examens des dépenses publiques ;
- les enquêtes sur le suivi des dépenses publiques ;
- l'évaluation du système de GFP ;
- etc.

Au cas où il est envisagé d'inclure des études de cas consacrées à des secteurs particuliers dans l'évaluation de l'AB, il est important que la sélection des secteurs ait lieu aussi vite que possible. Une identification rapide de ces secteurs permettra de concentrer les efforts de collecte des données et potentiellement de lancer une ou plusieurs études spéciales sur l'impact du développement sectoriel à effectuer avant l'évaluation de l'AB.

4.4 Définir le champ et le calendrier d'une évaluation de l'AB

Garder une approche de l'évaluation de l'AB aussi souple et légère que possible

À condition que le suivi et la collecte des données soient bien organisées et que les études et enquêtes de soutien soient effectuées au cours de la mise en œuvre du/des programme(s) d'AB - comme cela l'est proposé ci-dessus - la plupart des données et informations nécessaires pour les évaluations de l'étape 1 et 2 seront disponibles au moment où l'évaluation de l'AB elle-même commencera. Cela facilitera les évaluations de l'AB et permettra de les effectuer plus rapidement.

La définition du champ (et du niveau de détail) de l'évaluation doit tenir compte (i) de la disponibilité des données et des informations et (ii) du calendrier et du budget de l'évaluation. Le choix concernant le champ et le niveau de détail devra être reflété dans le Cadre global d'évaluation (CGE), tout en respectant le principe établissant que le CGE doit porter sur les enjeux principaux.

En second lieu - comme cela l'a déjà été mentionné dans la section 3.1.2 - il faudra veiller à limiter les questions d'évaluation (QE) clés à un nombre raisonnable d'environ 10 ou 12 et de garantir que chaque QE soit focalisée sur un thème clé (et non un conglomerat de thèmes). De plus, chaque QE devra être accompagnée d'une série d'indicateurs « *SMART* » et, si cela est pertinent, d'objectifs-cibles.

En troisième lieu, il est recommandé d'être réaliste lors de l'exécution des analyses contrefactuelles. Le risque est que ces analyses deviennent - dans le cas des évaluations d'AB - relativement compliquées et sophistiquées, mais qu'au final elles ne produisent pas des conclusions plus fiables que celles obtenues par un raisonnement logique (à cause du manque de fiabilité des données et d'un nombre trop important d'hypothèses). Il est conseillé de limiter les analyses contrefactuelles aux cas pour lesquels des données fiables suffisantes sont disponibles et qui ne nécessitent pas une série d'hypothèses.

Procéder aux étapes de l'évaluation d'AB lors d'une période limitée ou à des moments différents

Les trois étapes d'une évaluation d'AB pourront être effectuées lors d'une période limitée (donnée), ou bien séparément à des moments différents, en tenant évidemment compte du fait que les étapes 1 et 2 doivent précéder l'étape 3, et que les trois étapes doivent concerner la même période d'évaluation. Procéder aux étapes à des moments différents ne réduit pas le travail d'ensemble de l'évaluation, mais cette approche a l'avantage d'éviter la concentration de tous les efforts sur une période limitée dans le cadre d'un contrat unique, avec les processus complexes d'organisation et de coordination qui en découlent (voir section 4.5). Par ailleurs, séparer l'exécution des trois étapes a l'inconvénient de ne pas utiliser le potentiel de synergie et d'échange qui existe lorsque les deux premières étapes sont effectuées simultanément, et comporte aussi un risque de manque de cohérence entre les analyses des trois étapes.

Séparer la mise en œuvre des trois étapes crée également la possibilité de procéder à l'étape 1 plus fréquemment qu'aux étapes 2 et 3. En supposant qu'une évaluation complète de l'AB n'aura lieu qu'une fois tous les 5 à 7 ans, l'étape 1 - qui est un exercice relativement léger, à condition d'avoir un système de suivi renforcé et axé sur les résultats qui fonctionne bien - pourra être effectuée tous les deux ans. Cette fréquence plus élevée permettra d'indiquer en temps et en heure au gouvernement partenaire et aux bailleurs de fonds d'AB si l'accord d'AB est sur la bonne voie en ce qui concerne les intrants, les produits directs et indirects et si des mesures de redressement sont nécessaires²⁹.

Quand l'évaluation de l'étape 1 est effectuée tous les deux ans et, à condition que la plupart des données et des informations nécessaires, ainsi que plusieurs études et enquêtes de soutien de qualité soient disponibles, l'évaluation d'AB peut alors se concentrer sur :

- la vérification et la validation des résultats des évaluations de l'étape 1 ;
- l'examen, la validation et la synthèse des constatations et des conclusions des études et des enquêtes de soutien, qui seront utilisées comme ressources pour les analyses de l'étape 2 ;
- la consolidation des données et des informations des systèmes de suivi nécessaires pour les analyses de l'étape 2 ;
- l'exécution effective des analyses de l'étape 2 par l'utilisation, entre autres, des ressources mentionnées ci-dessus, et ;

²⁹ Il faut noter que cela fournirait également des informations sur les résultats et l'impact (dans la mesure où ceux-ci font partie des CEP qui déclenchent les versements) mais que cela ne permettrait pas d'identifier leurs facteurs déterminants.

- la réalisation de l'évaluation de l'étape 3.

Pour fournir une base solide à l'évaluation de l'étape 3, il est conseillé de discuter et de valider les résultats de l'étape 2 avant de procéder à l'évaluation de l'étape 3.

4.5 Organisation d'une évaluation d'AB réalisée sur une période limitée

4.5.1 Introduction

Les évaluations d'AB sont des opérations communes aux bailleurs de fonds. Par conséquent la coordination des bailleurs de fonds et l'implication de tous les bailleurs de fonds majeurs est importante.

La structure organisationnelle pour procéder à une évaluation d'AB dans son ensemble (les trois étapes) sur une période limitée est résumée dans les sous-sections suivantes. On suppose qu'un bureau d'études effectuera l'ensemble de l'évaluation. Les étapes et activités d'une évaluation de ce type sont décrites dans la sous-section 4.5.2 et les livrables clés, la durée escomptée et le personnel de l'équipe de l'évaluation sont présentés dans les sous-sections 4.5.3 à 4.5.5. Le calendrier approximatif d'une évaluation de ce type est résumé dans le tableau 5.

Si les trois étapes de l'évaluation sont exécutées séparément à des moments différents (voir section 4.4) - et éventuellement par des entités différentes - le processus d'évaluation sera différent. Dans ce cas, le contenu des sections suivantes pourra être utilisé comme référence et comme point de départ pour la définition d'une planification et d'une organisation différente des étapes.

4.5.2 Les phases et les activités d'une évaluation de l'aide budgétaire

Quand l'évaluation est effectuée comme une tâche unique sur une période limitée, le travail peut être divisé en six phases : (i) préparation, (ii) lancement, (iii) collecte des données et analyses préliminaires, (iv) analyses approfondies et validation, (v) synthèse et (vi) dissémination. Le détail de chacune de ces phases est décrit dans les paragraphes suivants.

La phase préparatoire

Les objectifs de la phase préparatoire sont les suivants :

- évaluer et chercher à garantir la préparation de base de l'évaluation (disponibilité et qualité des données existantes, informations relatives au dialogue sur les politiques, autres projets importants à inclure, opérations pertinentes de renforcement des capacités et secteurs prioritaires)³⁰ ;
- garantir une participation active des bailleurs de fonds d'AB, du gouvernement du pays partenaire et des représentants des institutions clés dans le pays partenaire (par ex. Banque centrale, instituts de recherche, acteurs non étatiques...) ;
- clarifier les rôles des parties impliquées, en particulier les bailleurs de fonds et le gouvernement ;
- rédiger le cahier des charges de l'évaluation, y compris la définition du champ temporel, géographique et thématique de l'évaluation³¹ ainsi que son calendrier et ses secteurs clés pour une analyse en profondeur ;
- définir et établir une structure de gestion pour l'évaluation qui corresponde au contexte de l'évaluation et fournisse un processus gérable. Cette structure comprendra en général un Comité de gestion (CG) et

³⁰ Il faut noter que l'examen des développements au niveau des résultats et de l'impact ciblés sera nécessairement limité par la qualité des données disponibles. À cet effet, il faudra si possible envisager de coordonner la programmation de l'évaluation avec la disponibilité d'enquêtes périodiques sur la pauvreté et la croissance. Il faut aussi noter que lors de la phase préparatoire, le contrôle de la disponibilité et de la qualité des données sera encore préliminaire. Une vue d'ensemble plus complète ne sera disponible qu'à la fin de la phase de lancement.

³¹ Si les programmes d'AB couvrent des secteurs variés, les bailleurs de fonds et le gouvernement partenaire devront discuter de la possibilité d'identifier un ensemble plus limité de secteurs clés pour une analyse / des études de cas sectorielles en profondeur.

un Groupe de référence (GR). Le CG est constitué de représentants du/des bailleur(s) de fonds fournissant l'AB et du gouvernement du pays partenaire, et il est en général présidé par l'un des principaux bailleurs de fonds. Il est chargé de gérer le processus d'évaluation de manière efficace. Le GR sera constitué dans le pays partenaire et comportera des représentants du gouvernement partenaire et des bureaux du bailleur de fonds dans le pays partenaire. Le GR sera généralement co-présidé par un des représentants du gouvernement dans le CG et par le président du CG. Le GR pourra également inclure d'autres parties prenantes (par ex. des groupes de la société civile ou des organismes de contrôle) pour renforcer la transparence et la dissémination des résultats de l'évaluation. Le groupe est utilisé pour apporter une expertise.

- lancer - une fois que les conditions ci-dessus sont rassemblées - un appel d'offres pour la sélection d'un consultant chargé d'effectuer l'évaluation et choisir la proposition gagnante. Les processus spécifiques de passation des marchés dépendront des règles de(s) l'organisme(s) qui commande l'évaluation.

La phase préparatoire prendra fin quand le contrat d'exécution de l'évaluation du consultant aura été signé. En général, le contrat principal est financé par un bailleur de fonds unique. Le cofinancement est une option possible et peut être utile pour garantir l'adhésion et l'engagement des différentes parties prenantes.

La phase de lancement

La phase de lancement - première phase de l'évaluation elle-même - vise à structurer l'évaluation et comportera :

- i. la collecte de la documentation et une étude préliminaire de ces documents ;
- ii. une mission de lancement visant à :
 - identifier les sources de données supplémentaires, rassembler la documentation et les données disponibles et prendre des dispositions pour la compilation / préparation des données dans les domaines où il semble y avoir des manques³² ;
 - discuter avec le Groupe de gestion des caractéristiques clés de l'évaluation, des attentes et si nécessaire clarifier les dispositions relatives à la gestion de l'évaluation ;
 - établir des contacts avec les ministères et institutions pertinentes dans le pays partenaire, et ;
 - organiser un atelier pour présenter et expliquer l'approche en trois étapes aux parties prenantes de niveau national (à condition que cela soit prévu dans le cahier des charges).
- iii. un inventaire englobant les programmes d'AB et d'autres programmes pertinents / liés, y compris la compilation d'ensembles de données relatives aux ressources des programmes d'AB ;
- iv. une analyse générale du contexte, comprenant une vue d'ensemble de l'économie politique du pays dans une perspective historique, la position internationale du pays, et des données élémentaires au niveau du pays (économiques, financières et sociales) ;
- v. l'identification des caractéristiques principales à traiter par le Cadre global d'évaluation, et la rédaction qui s'ensuit de la/les logique(s) d'intervention(s) sur laquelle/lesquelles les programmes d'AB sont (étaient) fondés ;
- vi. la sélection d'un nombre limité de secteurs à traiter en détail au cours de l'évaluation (si cela n'a pas été fait dans le cahier des charges)³³ ;
- vii. la définition d'un cadre comportant (i) environ dix à douze QE adaptées à la logique d'intervention des programmes d'AB et concernant les secteurs sélectionnés (ii) des sous-questions potentielles pour accompagner les QE, et (iii) des indicateurs à utiliser pour répondre aux questions ;

³² L'utilisation d'un questionnaire visant à rassembler les informations et la documentation préliminaires sur les programmes d'ABG/ABS effectués par chaque bailleur de fonds d'AB dans le pays devra être envisagée à ce stade. Les informations à rassembler seront centrées sur les différents aspects du programme d'ABG/ABS à inclure dans l'inventaire.

³³ Si les secteurs sont déjà identifiés dans le(s) programme(s) conjoint(s) d'AB et/ou dans les accords de financement des bailleurs de fonds individuels, et à ce titre cités dans les cahiers des charges, les évaluateurs se focaliseront sur la reconstitution de la logique d'intervention sectorielle.

- viii. la rédaction du plan méthodologique, y compris des outils d'évaluation à appliquer dans les étapes 1 et 2 et les sources liées d'information, accompagnés d'indications des limites et des risques envisagés lors de l'extraction des données et de l'application de ces méthodes, ainsi que des stratégies d'atténuation correspondantes ;
- ix. la rédaction d'un plan de travail détaillé pour les phases suivantes de l'évaluation.

Vers la fin de la phase de lancement, l'équipe d'évaluation soumettra un **rapport de lancement**, qui comprendra les produits mentionnés ci-dessus. Ce rapport fera l'objet d'une discussion avec le CG, qui en fera l'examen. La phase de lancement prendra fin avec l'approbation du rapport de lancement par le CG.

Collecte de données supplémentaires et analyses préliminaires

Cette seconde phase de l'évaluation consiste à rassembler des données supplémentaires, effectuer les analyses préliminaires et formuler les réponses initiales aux QE et les hypothèses liées (qui seront testées au cours de la troisième phase de l'évaluation)³⁴. Pour y parvenir, les évaluateurs devront :

- examiner la validité de la/les logique(s) d'intervention (LI) du/des programme(s) d'AB évalué(s) (étape 1) pour fournir les réponses préliminaires aux QE aux niveaux un, deux et trois (voir section 3.2 et annexes A et B pour plus de détails sur les outils et les sources d'information), et ;
- identifier et évaluer les résultats et l'impact économiques et sociaux ciblés par le gouvernement et les programmes d'AB, et identifier les principaux facteurs déterminants (politiques gouvernementales, stratégies et dépenses, et facteurs externes) (étape 2) pour fournir les réponses préliminaires aux QE aux niveaux 4 et 5 (voir section 3.3 pour plus de détails).

Cette phase sera donc constituée des éléments suivants :

- un examen plus détaillé de la documentation ;
- la compilation, la reconstruction et l'analyse d'ensembles de données ;
- un premier ensemble d'entretiens semi-dirigés et ouverts avec les personnes-ressources clés ;
- une analyse du contexte (y compris une analyse de l'économie politique dans une perspective historique) dans les secteurs sélectionnés pour compléter l'analyse entreprise durant la phase de lancement ;
- une évaluation des déterminants des changements macro-économiques ;
- une évaluation des changements au niveau micro-économique (pour différents secteurs).

La phase des analyses préliminaires comprendra aussi une mission sur le terrain pour : i) rassembler des données supplémentaires, ii) procéder à des entretiens et avoir des discussions concernant les diverses analyses avec les parties prenantes basées dans le pays ; et iii) discuter des constats préliminaires avec le GR.

Vers la fin de cette seconde phase, l'équipe d'évaluation écrira un **rapport provisoire**, qui comprendra :

- des ensembles de produits déjà cités dans le rapport de lancement mis à jour (ou simplement confirmés), à savoir : i) l'inventaire des programmes d'AB et d'autres programmes pertinents ; ii) l'analyse contextuelle générale, qui sera intégrée par le biais de l'analyse du contexte dans les secteurs prioritaires ; iii) la/les logique(s) d'intervention ; iv) l'ensemble final de questions (et sous-questions) d'évaluation, comprenant les indicateurs préliminaires et, quand cela est pertinent, les objectifs-cibles qualitatifs et quantitatifs préliminaires ; et v) la conception méthodologique, y compris les outils et méthodes à utiliser ;
- les données significatives obtenues par les évaluations et analyses détaillées effectuées pour l'étape 1 et 2 ;

³⁴ Cette troisième phase a parfois été appelée « la phase d'étude sur documents », mais dans les trois évaluations pilotes elle n'a pas été uniquement constituée d'un travail sur documents.

- les réponses préliminaires aux QE et les hypothèses à tester plus tard, et ;
- un plan pour la collecte des données dans le pays partenaire (à la fois au niveau de la capitale et au niveau décentralisé), précisant les sources, indiquant les limites et décrivant comment les données seront contrôlées par recoupement.

Cette phase prendra fin avec une réunion de l'équipe d'évaluation et du CG pour discuter du rapport provisoire. Une version finale du rapport provisoire et une approbation formelle de ce rapport ne sont pas nécessaires étant donné le statut préliminaire de son contenu. Le rapport rédigé et les commentaires reçus sont simplement des ressources pour la phase suivante.

Analyses approfondies et vérification

Cette troisième étape - qui est effectuée principalement dans le pays partenaire et par conséquent traditionnellement appelé la phase de terrain - est consacrée à la collecte des données supplémentaires nécessaires pour combler les manques, à d'autres analyses approfondies des questions diverses et à la vérification des réponses et hypothèses préliminaires formulées en rapport avec chaque QE au cours de la phase précédente. À ce stade de l'évaluation, la plupart des analyses de fond des données disponibles pour l'évaluation seront complétées et tous les manques de données restants seront comblés. Des outils spécifiques seront utilisés pour rassembler les informations manquantes. Les outils appliqués pour la collecte de données et l'analyse comprendront (le cas échéant) des entretiens avec les parties prenantes clés et les institutions liées, des groupes de réflexion, des enquêtes, un panel d'experts, des études de cas, des analyses multicritères, etc. (voir annexe B pour plus de détails). Les produits de l'utilisation de ces outils seront combinés pour garantir la rigueur des conclusions et des recommandations opérationnelles.

Une grande partie du travail d'évaluation, particulièrement le travail concernant les intrants de l'AB et leurs effets (produits directs et indirects) sur les processus et la gestion des politiques publiques, sera probablement effectuée dans la capitale du pays partenaire. Cependant, pour refléter les différentes perspectives et confirmer les constatations par triangulation, l'équipe d'évaluation rendra également visite et s'entretiendra avec le personnel des gouvernements locaux et des représentants du secteur privé et des organisations de la société civile au niveau décentralisé. De plus, il sera d'une importance cruciale de refléter les perspectives des citoyens en tant qu'utilisateurs des services publics et bénéficiaires des politiques publiques. La possibilité d'obtenir une « perspective du terrain » réelle à cet égard est essentielle, en particulier pour acquérir des connaissances sur les résultats et l'impact (niveaux 4 et 5) des politiques et dépenses du gouvernement.

Il est également important d'aborder une même question d'évaluation sous des angles et des perspectives différents et de chercher à obtenir une confirmation des constatations par différentes sources (gouvernement central, gouvernements locaux, bailleurs de fonds, citoyens, secteur privé, etc.).

Cette troisième phase se conclura par des réunions avec le GR dans le pays partenaire et avec le CG, au cours desquelles les constatations et les conclusions préliminaires seront présentées (sous la forme d'un **aide mémoire** et d'une **présentation Power Point**) et discutés. Ces présentations et discussions porteront sur :

- le processus de vérification (y compris les problèmes rencontrés et les solutions adoptées, la couverture et la fiabilité des données), soulignant les points clés discutés et les amendements suggérés en ce qui concerne les réponses aux QE ;
- les données significatives résultant des évaluations et analyses détaillées effectuées pour les étapes 1 et 2, et ;
- une synthèse préliminaire des résultats de l'étape 1 et 2 (sous forme de tableaux comme cela est souligné dans la section 3.4), et l'identification préliminaire qui s'ensuit des relations transitives (ou de leur absence) entre l'aide budgétaire et les résultats de développement (étape 3).

La phase de synthèse

Suite à la réunion d'information avec le GR et le CG, l'équipe d'évaluation commencera à travailler à l'analyse générale des informations rassemblées. La phase de synthèse correspond à l'étape 3 de l'approche d'évaluation et peut en général être effectuée sur le lieu de résidence des consultants. En raison de la complexité de l'évaluation de l'aide budgétaire, qui comprend souvent l'évaluation de l'ABG et de l'ABS, une vue d'ensemble et une analyse approfondie de toutes les informations rassemblées sont essentielles, qu'il s'agisse d'informations basées sur des documents, de données, de faits et de chiffres tirés d'entretiens, d'études de cas ou d'études des résultats et de l'impact sur certains aspects thématiques. Au cours de cette phase l'équipe rassemblera de manière exhaustive toutes les informations collectées, les constatations et les conclusions préliminaires formulées au cours du processus d'évaluation. En outre, l'équipe tirera également des conclusions finales et générales (en particulier en lien avec l'étape 3), identifiera les enseignements tirés et formulera des recommandations.

Sur la base de l'analyse et de la synthèse générales de l'information, l'équipe préparera un premier projet de rapport qui répondra aux objectifs de l'évaluation et qui sera structuré en fonction de ce qui est prescrit dans le cahier des charges³⁵. Ce premier projet sera envoyé au CG. En général le budget de l'évaluation ne permet pas une autre visite du chef d'équipe dans le pays partenaire pour discuter du rapport préliminaire avec le GR. Dans ce cas, il sera demandé au GR de fournir des commentaires par écrit. Après réception des commentaires du GR et du CG, l'équipe se réunira et discutera du projet de rapport avec le GG. Par la suite, l'équipe produira le **rapport final**, tenant compte des commentaires reçus du GR et du CG³⁶.

La phase de dissémination

Enfin, il est essentiel que le rapport final soit présenté au niveau des services centraux, ainsi que lors d'un **séminaire national** dans le pays partenaire, au gouvernement, aux bailleurs de fonds (responsables des agences de développement), aux parties prenantes nationales clés impliquées dans l'aide budgétaire et à la communauté élargie des dirigeants politiques, des responsables du gouvernement, des universitaires, des organisations de la société civile, des représentants du secteur privé, et d'autres pour qui les constatations et les recommandations pourront être intéressantes. Le séminaire national pourra avoir lieu avant la réunion finale du GG et l'adoption du rapport final par le bailleur de fonds contractant.

4.5.3 Livrables clés

Les produits clés livrables par le consultant sont :

- le rapport de lancement (phase 1) ;
- le rapport provisoire (phase 2) ;
- l'aide-mémoire et la présentation sous forme de diapositives (Power Point ou autre) (phase 3) ;
- le rapport final (phase 4), et ;
- les procès-verbaux, les conclusions et les recommandations du séminaire national (phase 5).

³⁵ Deux rapports distincts pourront autrement être produits : un rapport principal et un rapport comportant les constatations détaillées des analyses des étapes 1 et 2.

³⁶ L'équipe d'évaluation pourra soit accepter soit rejeter les suggestions et les recommandations formulées par le GR et le CG pour modifier le texte. L'équipe devra spécifier quels changements ont été faits en réponse aux commentaires et devra expliquer pourquoi certaines suggestions et recommandations ont été rejetées. Les commentaires reçus et les réponses de l'équipe seront envoyés au GR et au CG avec la version finale du rapport.

4.5.4 Durée

La durée d'une évaluation dépendra de son champ, de sa gestion (nombre de partenaires impliqués) et des ressources disponibles. Il est important d'être réaliste en ce qui concerne les calendriers et de gérer les attentes des diverses parties prenantes. Il peut y avoir de fortes pressions pour obtenir rapidement des résultats, et les personnes impliquées dans la gestion de l'évaluation doivent communiquer clairement en ce qui concerne le processus et les résultats escomptés pour aider à gérer les attentes. Par conséquent, si les ressources disponibles ne sont pas suffisantes, il ne faut pas effectuer d'évaluation de l'AB à ce moment-là.

On peut s'attendre à ce qu'une évaluation de l'aide budgétaire dure normalement entre 12 et 18 mois. Dans le cas où l'ensemble des données et de la documentation nécessaires sont disponibles au commencement de l'évaluation, la durée peut très bien être limitée à 12 mois. Une évaluation qui dure plus de 18 mois perd de sa valeur, dans la mesure où plus l'écart entre la période de l'évaluation et la publication du rapport est important, moins ses conclusions et recommandations sont pertinentes pour l'élaboration effective des politiques et la mise en œuvre des programmes d'AB en cours et futurs. Étant donné le temps nécessaire à la préparation et à l'établissement des contrats, la planification de l'évaluation doit commencer environ deux ans avant la date où elle est censée finir. Un calendrier approximatif est fourni dans le tableau 5 (voir page suivante).

Lors de la planification d'une évaluation, le calendrier des conclusions et des recommandations devra tenir compte de leur pertinence pour l'élaboration effective des politiques, la mise en œuvre des programmes d'AB existants et la conception des programmes futurs.

Par exemple, la planification devra garantir que l'évaluation sera terminée avant les réformes des politiques ou le renouvellement des accords de partenariat. Souvent, les constatations préliminaires et la recherche peuvent être partagées tout au long du processus (au lieu d'attendre le rapport final), ce qui peut aider à la formulation des politiques et maintenir l'engagement et l'intérêt des parties prenantes.

4.5.5 Personnel de l'équipe d'évaluation

Le niveau de ressources nécessaire pour effectuer une évaluation de l'AB dépend de l'envergure, de l'ampleur et du nombre de programmes d'ABG et/ou d'ABS à évaluer. Cependant, même avec des évaluations relativement simples, il est nécessaire de réunir une équipe qui combine : i) une connaissance des techniques d'évaluation comprenant les analyses statistiques ; ii) une connaissance du pays en question ; iii) une expertise de la macro-économie, de la gestion des finances publiques et de la science politique ; et iv) une connaissance des secteurs spécifiques à analyser. Dans la plupart des cas une équipe d'au moins cinq à six personnes est nécessaire, de préférence constituée de consultants et de chercheurs nationaux et internationaux, dont au moins trois seront de haut niveau. Au total, environ 350-450 journées-personnes seront nécessaires pour accomplir l'évaluation. Pour les évaluations très compliquées couvrant un ensemble très varié de secteurs, une équipe et un nombre d'homme-jours plus important pourront être nécessaires.

Tableau 5. Calendrier indicatif d'une évaluation d'aide budgétaire effectuée sur une période limitée

Phases et stades de l'évaluation	Notes et rapports	Mois	Réunions/communications
Phase de préparation			
Estimation du degré de préparation de l'évaluation	Notes		
Établissement du groupe de gestion et du groupe de référence	Notes		
Rédaction du cahier des charges	Projet de cahier des charges		
Approbation du cahier des charges	Cahier des charges final		
Passation des marchés et attribution du contrat	Offre technique et financière		Contrat formel entre le consultant et l'organisme bailleur contractant
1. Phase de lancement			
Réunion de lancement			Réunion avec le groupe de gestion (CG)
Étude sur documents préliminaire		<i>N</i>	
Séjour du chef d'équipe dans le pays partenaire. Entretiens avec les parties prenantes clés			Réunion avec le groupe de référence (GR) dans le pays partenaire.
Préparation du rapport de démarrage	Projet de rapport de démarrage	<i>N</i>	
Examen du rapport de démarrage		<i>N+1</i>	Réunion avec le CG
Rédaction du rapport de démarrage final	Rapport de démarrage final	<i>N+2</i>	Approbation du rapport de démarrage par le CG
2. Collecte des données et analyses préliminaires			
Étude sur documents détaillée		<i>N+2</i>	
Séjour du noyau dur de l'équipe d'évaluation dans le pays partenaire. Entretiens avec les parties prenantes		<i>N+3</i>	Réunion avec le CR dans le pays partenaire.
Préparation du rapport intérimaire	Projet de rapport intérimaire	<i>N+4</i>	
Discussion du rapport intérimaire		<i>N+5</i>	Réunion avec le CG
3. Analyses approfondies et vérification			
Visite de l'équipe d'évaluation dans le pays partenaire. - collecte de données supplémentaire, entretiens approfondis et tables rondes - présentation des constats préliminaires	Aide-mémoire et présentation Power Point	<i>N+6-7</i> <i>N+7</i>	Réunion avec le GR dans le pays partenaire Réunion avec le CG
4. Phase de synthèse			
Rédaction du rapport final provisoire	Rapport final provisoire	<i>N+8-9</i>	
Examen du rapport final provisoire			Réunion avec le CG.
Réception des commentaires	Notes avec commentaires du CG et du GR	<i>N+9</i>	Commentaires consolidés et envoyés par le CG
Rédaction du rapport final**	Rapport final	<i>N+10-11</i>	Approbation du rapport final par le CG
5. Phase de dissémination			
Préparation du séminaire	Présentation Power Point	<i>N+12</i>	
Séminaire(s) national/nationaux	Présentation Power	<i>N+13</i>	Conférence d'une journée. Participants :

	Point et discussion.		GR, CG, Unités d'évaluation des services centraux + représentants des bailleurs de fonds, parties prenantes diverses dans le pays partenaire.
--	----------------------	--	---

Annexe A

Outils pour l'étape 2 du Cadre global d'évaluation

Cette annexe fournit une vue d'ensemble rapide des différents types d'analyses effectuées par les trois évaluations pilotes, faisant lorsque cela est nécessaire et pertinent la distinction entre les différents niveaux de résultats et d'impact³⁷. Il est rappelé que le choix de techniques utilisées pour chaque évaluation a été principalement orienté par les données et le niveau de financement disponibles pour chaque équipe pour les activités analytiques. Les types d'analyses effectuées lors de l'étape 2 ont compris :

- Analyse de l'économie politique dans une perspective historique englobant un examen de la documentation économique, une analyse des données qualitatives et des entretiens avec des personnes-ressources de haut niveau. Au Mali et en Zambie, il a été particulièrement utile d'évaluer les processus de réforme sectorielle. Dans l'évaluation de la Zambie, par exemple, cette analyse a été utilisée pour une évaluation des conditions nécessaires à l'efficacité de l'AB au niveau sectoriel. En Tunisie, en dehors de son utilisation dans l'étape 1, elle a aidé à identifier plusieurs facteurs historiques qui ont contribué à l'atteinte des résultats de développement et agi en interaction avec les politiques gouvernementales ciblées par l'AB.
- Une évaluation des déterminants des changements macro-économiques :
Pour l'évaluation de la Tunisie, plusieurs techniques quantitatives ont été utilisées pour estimer l'impact de l'aide budgétaire sur la croissance économique en Tunisie, y compris :
 - l'analyse dynamique en données de panel, incluant cinq pays de la région qui avaient signé des accords d'association avec l'UE. Cette analyse a contribué à améliorer la compréhension des relations entre des politiques spécifiques sur la durée et les résultats visés en termes de développement économique.
 - l'analyse en grappes (cluster analysis), couvrant six pays de la région qui avaient signé des accords d'association avec l'UE. Cette analyse a été utilisée pour identifier les facteurs spécifiques liés à la croissance économique et sociale en Tunisie comparés aux pays voisins ;
 - la régression à effets fixes pour identifier la relation entre deux variables dépendantes (la croissance du PNB par habitant et l'Indice de développement humain) et plusieurs variables macro-économiques et sectorielles du pays liées à des facteurs politiques et non-politiques.

L'évaluation de la Zambie a simulé les effets macro-économiques des flux d'aide dans le pays en utilisant un modèle d'équilibre général développé par Clausen et Schürenberg (2009).

³⁷ Ces paragraphes sont extraits de la « Note méthodologique commune »

▪ Une évaluation des changements au niveau micro-économique (pour des secteurs différents) :

Les trois évaluations ont appliqué des techniques quantitatives différentes pour une évaluation de l'impact des interventions (investissements) dans les secteurs d'intérêt :

- L'analyse de la contribution, sur la base d'un examen de la documentation, d'une analyse des rapports de suivi, d'entretiens, de discussions thématiques de groupe (avec des représentants de la société civiles, des organisations de la société civile et les bénéficiaires visés) et une analyse qualitative des résultats d'enquêtes. Dans le cas du Mali il est utile de mentionner que, en plus de s'appuyer sur des enquêtes existantes, un financement distinct a été mis à disposition pour entreprendre une « Enquête de perception au niveau local³⁸ ».
- L'analyse de la corrélation entre les produits principaux ciblés par la politique nationale de santé et les principaux résultats en termes de fourniture de services (Mali).
- Les techniques de régression :
 - L'analyse en double différence (*difference-in-difference analysis*) pour évaluer l'importance relative des divers produits des dépenses gouvernementales dans le secteur de l'éducation au Mali, et pour mesurer l'impact sur la scolarisation des investissements dans le secteur éducatif en Zambie.
 - L'analyse de la régression à effets fixes utilisée au Mali dans le cadre de l'étude de cas de l'éducation pour révéler les déterminants majeurs de deux variables approchées (*proxy*) clé pour la qualité : (i) le taux de redoublement (dans le primaire) et (ii) le taux de transition du primaire au secondaire. En Zambie, elle a été utilisée dans les études de cas des secteurs de la santé, de l'éducation, de l'eau et de l'assainissement, et des routes. L'évaluation en Zambie du secteur de l'éducation a inclus plusieurs techniques de régression simultanément : régressions à effets aléatoires (pour exploiter toute la richesse de la base de données), régressions à effets fixes (focalisant sur les changements dans le temps) et les effets fixes par circonscription.
 - L'appariement sur le score de propension a été utilisé dans les études de cas de l'agriculture, des routes et de l'eau, et de l'assainissement en Zambie. Pour les études de cas de l'eau, de l'assainissement et des routes, l'appariement sur le score de propension a été principalement utilisé pour vérifier la solidité des résultats de régression. L'étude de cas du secteur agricole a combiné l'appariement sur le score de propension avec une analyse de la différence dans les différences, qui a permis de faire un contrôle des effets invariables dans le temps.
 - L'analyse d'incidence sur les bénéfices (*benefit incidence analysis*) : L'évaluation de la Zambie a utilisé cette technique pour une évaluation des bénéficiaires, de l'affectation de ressources et de l'amélioration de la fourniture des services. Les analyses ont été effectuées au niveau des ménages, des districts (en se focalisant sur les taux de pauvreté des districts) et en fonction des degrés d'urbanisation (différences entre les zones urbaines et rurales).

³⁸ L'enquête a couvert 19 communes dans quatre régions différentes et permis de faire la lumière sur des questions importantes, auxquelles les données quantitatives disponibles ne permettaient pas de répondre (par exemple les causes sous-jacentes de résultats donnés soulignés par des analyses économétriques telles que : « la qualité de l'enseignement a-t-elle souffert de l'expansion rapide ? » ou « pourquoi les enseignants sous contrat de courte durée ont obtenu des taux de redoublement inférieurs et des taux de transition supérieurs dans l'enseignement secondaire à ceux des enseignants pleinement formés ? ».

Annexe B : Outils pour l'étape de vérification

Des outils spécifiques pourront être utilisés pour valider les réponses préliminaires et les hypothèses liées à chaque QE et pour rassembler les informations manquantes. Certains des outils qui peuvent être utilisés sont :

- Des entretiens individuels semi-directifs basés sur des guides d'entretien. Les parties prenantes interrogées pourront inclure : les responsables clés des organismes et des ministères centraux (Finances, Planification, Bureau du Président, etc.) ; personnel ministériel pertinent aux niveaux nationaux, régionaux et des districts ; représentants des partenaires au développement impliqués dans l'aide budgétaire, membres du parlement national ; organismes de contrôle, personnel de la Banque centrale ; universitaires ; et personnes-ressources du secteur privé et de la société civile.
- Entretiens de groupes / groupes de réflexion. Organisation d'une ou plusieurs réunions ou ateliers thématiques avec des représentants des différentes catégories de parties prenantes dans le but de rassembler le même type d'information par le biais de personnes variées au même moment, pour augmenter la validité et la compréhension générale de certaines questions. Des groupes de réflexion avec des membres d'associations du secteur privé et d'autres secteurs pertinents de la société civile fondés sur des guides d'entretien seraient également utiles.
- Études de cas / études des résultats et de l'impact. Études de cas ou études des résultats et de l'impact sur les secteurs et les thèmes identifiés lors de la fourniture de réponses préliminaires aux questions d'évaluation, pour compléter l'analyse élargie du pays partenaire.
- Ateliers visant à partager les résultats préliminaires de l'analyse des données avec les parties prenantes pertinentes pour garantir qu'ils sont complets et corrects. Ces ateliers pourront s'avérer particulièrement utiles pour vérifier par recoupement la compréhension des événements par l'équipe, pour résoudre les incohérences apparentes, et pour identifier les données et rapports complémentaires pertinents.

Annexe C : Série d'exemples de questions d'évaluation (QE) clés

Étape	Niveau	Questions d'évaluation clés
1	1	1.1. Dans quelle mesure la conception du/des programme(s) d'AB a-t-elle été appropriée et pertinente en vue du contexte politique, économique et social dans le pays, du cadre politique du gouvernement et des stratégies extérieures d'aide au développement des partenaires au développement ?
	2	2.1. Dans quelle mesure l'aide budgétaire a-t-elle contribué à accroître le volume et la part du financement extérieur soumis au processus budgétaire national et à améliorer la prévisibilité des flux d'aide ?
		2.2. Dans quelle mesure l'aide budgétaire a-t-elle contribué à un dialogue politique efficient et efficace, et à des activités de renforcement des capacités bien coordonnées, centrés tous deux sur les priorités stratégiques du gouvernement ?
		2.3. Dans quelle mesure l'aide budgétaire a-t-elle contribué à accroître l'harmonisation et l'alignement, et à réduire les coûts de transaction de l'aide extérieure ?
	3	3.1. La gestion macro-économique et la GFP se sont-elles améliorées, et dans quelle mesure et par le biais de quels mécanismes (apports de fonds, effets sur les politiques et les institutions, autres) l'aide budgétaire a-t-elle contribué à ces améliorations ?
		3.2. Y a-t-il eu des améliorations dans la formulation des politiques et dans les processus de mise en œuvre, dans la qualité des politiques et dans la responsabilité démocratique, et dans quelle mesure et par le biais de quels mécanismes (apports de fonds, effets sur les politiques et les institutions, autres) l'aide budgétaire a-t-elle contribué à ces améliorations ? <i>(Cette QE devra être adaptée et centrée sur les domaines politiques spécifiques ciblés par les programmes d'AB).</i>
		3.3. Comment le niveau et la composition des dépenses publiques ont-ils changé, avec quelles conséquences pour l'efficacité de l'allocation et de l'utilisation des dépenses publiques dans la fourniture de biens et de services publics, et quelle a été la contribution de l'AB aux changements observés ?
2	4.5.	4.1. Dans quelle mesure y a-t-il eu des changements en ce qui concerne la croissance économique durable et inclusive et la structure de l'économie telles qu'elles ont été ciblées par le gouvernement et soutenue par l'AB ? Dans quelle mesure ces changements sont-ils dus à des politiques économiques, des réformes structurelles et des changements dans l'efficacité des affectations et des opérations de dépense publique et d'autres facteurs externes et internes ? <i>(Dans le cas où seule une ABS a été fournie, les QE devront être centrées sur la performance du secteur et les relations entre le contexte économique général et la performance du secteur).</i>
		4.2. Dans quelle mesure l'utilisation des services publics a-t-elle augmenté et quel a été l'impact sur les conditions générales de vie de la population, en particulier en ce qui concerne la santé, l'éducation, l'eau et les systèmes sanitaires, et dans quelle mesure l'utilisation accrue des services publics et les améliorations des conditions générales de vie peuvent-ils être liés aux changements des politiques gouvernementales ou aux processus politiques et/ou à d'autres facteurs externes ou internes ? <i>(Pour l'ABS, cette question doit porter sur les secteurs concernés).</i>
		4.3. Dans quelle mesure y a-t-il eu des changements dans la pauvreté monétaire et non-monétaire, et dans quelle mesure ces changements peuvent-ils être liés aux changements des politiques économiques et sociales, aux réformes structurelles et institutionnelles et à la dépense publique et/ou à d'autres facteurs externes ou internes ?
		4.4. Dans quelle mesure est-il possible d'identifier des changements importants en termes (i) d'amélioration de la confiance accordée par la population à la performance du gouvernement, en particulier en ce qui concerne le processus budgétaire et la fourniture de

		services, et (ii) d'autres objectifs convenus dans les accords d'AB (par ex. des améliorations dans les domaines de la protection de l'environnement, de la démocratie, de l'État de droit, des droits de l'homme et d'autres questions liées à la gouvernance) ? Dans quelle mesure ces changements peuvent-ils être liés à des modifications des politiques gouvernementales et des processus politiques et/ou à d'autres facteurs externes ou internes ?
3	Tous	<p>5. Dans quelle mesure - et par le biais de quels mécanismes - l'AB a-t-elle contribué à l'obtention des résultats de développement identifiés dans l'étape 2 ?</p> <p>Il faut répondre à cette question en comparant les résultats de l'étape 2 et de l'étape 1. Plus précisément, en observant la cohérence et la complémentarité ou les divergences entre les résultats des deux étapes.</p>

Annexe D : Tableaux résumés des évaluations de l'aide budgétaire de la Tunisie et du Mali

Vue d'ensemble des tableaux résumés préparés pour les évaluations pilotes d'AB de la Tunisie et du Mali³⁹. Bien que l'étape 3 ait été effectuée de manière légèrement différente (y compris par des processus, des formats de tableaux différents, et des échelles différentes pour évaluer l'influence), dans tous les cas elle a permis de résumer, de faire la synthèse et de vérifier les résultats des évaluations. En Zambie, le tableau résumé n'a pas été produit, car l'étape 3 a été effectuée dans le cadre d'un échange continu entre les membres de l'équipe d'évaluation, puis consolidée lors d'un atelier de deux jours où l'équipe a discuté de l'étape 1 et des rapports sectoriels avec des experts externes.

Tableau C.1 : Résumé de la contribution de l'aide budgétaire aux politiques du gouvernement de la Tunisie (GT) (étape 1) et leur contribution aux résultats de développement (étape 2)

développement (étape 2)				
Intensité et type de contribution* d'aide budgétaire aux	Politiques du GT ayant contribué aux...	Résultats de développement	Autres facteurs historiques et/ou politiques en interaction	
Dialogue/AT/Fonds (modérée à forte)	Stabilisation macro-économique	Stabilité macro-économique, croissance et réduction de la pauvreté	Longue expérience de l'ajustement structurel avec la BM/le FMI	Cadre d'opportunités fourni par l'accord d'association UE-Tunisie
Dialogue/AT (forte)	Libéralisation des échanges	Croissance de l'économie et du commerce, et réduction de la pauvreté	Expérience et propension aux modèles orientés vers l'exportation	
Dialogue/AT/Conditions (très forte)	Développement du secteur privé et restructuration du secteur financier	Investissement et croissance de l'emploi modérés, amélioration de la compétitivité et des revenus	Résistance des monopoles nationaux dans le marché national	
Fonds/AT (forte)	Amélioration du système éducatif	Forte augmentation de l'accès et de l'équité, augmentation modérée de la qualité et de l'employabilité	Vocation à la modernisation sociale, mais manque d'approche sectorielle	
Dialogue/AT/Fonds (forte)	GFP en amélioration	Stabilité macro-économique et croissance	Longue expérience de l'ajustement structurel avec la BM/le FMI	
Dialogue (modérée)	Amélioration de la transparence des dépenses publiques et de la redevabilité	Bonne information, mais participation limitée des citoyens	État très centralisé et participation contrôlée	
Dialogue/Condition. (modérée)	Amélioration d'autres politiques transversales (genre, justice, environnement)	Faible augmentation de la concurrence intérieure	Résistance des monopoles nationaux dans le marché intérieur. Autres facteurs historiques	
*Échelle d'influence en cinq niveaux décrits de la manière suivante : absente, modérée, modérée à forte, forte et très forte				

³⁹ Les tableaux présentés ici sont des tableaux résumés préparés pour la Note méthodologie (décembre 2011). Les rapports pays spécifiques présentent plusieurs tableaux (par étape de l'évaluation et/ou par secteur) qui fournissent une base synthétique pour les vérifications par recoupement et les conclusions de l'étape 3.

Tableau C.2 : MALI - facteurs déterminants des résultats et de l'impact socio-économiques et leur lien avec l'aide budgétaire

Intrants de l'aide budgétaire ayant une influence potentielle sur les facteurs déterminants les résultats et l'impact finaux	Degré d'influence des intrants de l'aide budgétaire	Facteurs déterminants les changements observés au niveau des résultats/de l'impact	Degré d'influence du facteur déterminant	Résultats/impact spécifiques en question
NB : Facteurs externes exclus. Par conséquent, analyse limitée aux interventions du gouvernement identifiées au sein des facteurs déterminants de l'étape 2. (Investissements / types spécifiques de dépenses courantes, décisions politiques, réformes institutionnelles, etc.)				
Dialogue et conditions de l'ABG concernant la politique macro-économique	Négligeable (en rapport avec l'engagement établi du gouvernement concernant le critère de convergence de l'UEMOA et les objectifs-cibles convenus avec le FMI)	Gestion macro-économique prudente par les autorités, notamment en ce qui concerne le contrôle du déficit budgétaire et le taux d'inflation.	Important	Taux moyen de 5 % par an de croissance réelle du PIB sur la période évaluée (le plus élevé de la zone UEMOA au cours de la période)
Flux d'aide budgétaire (ABS et ABG) atteignant 13,6 % des dépenses publiques annuelles, versées avec un degré acceptable de prévisibilité	Important	Réduction du déficit budgétaire après subventions à une moyenne de 0 % du PIB de 2003 à 2008 (par rapport à la moyenne de -1,6 % de 2000 à 2002)	Important (en particulier à cause de son rôle modérateur sur la croissance monétaire et le taux d'intérêt réel)	
Dialogue de l'ABG sur le DSRP (CSLP/ CSCR) et renforcement des capacités pour la mise en œuvre du DSRP	Modérément important (Le dialogue de l'ABG a joué un rôle important dans la création d'un cadre de suivi annuel solide pour le DSRP mais l'engagement du gouvernement à financer les secteurs prioritaires du DSRP était déjà bien établi avant l'ABG)	Amélioration de l'allocation des ressources aux secteurs prioritaires du DSRP	Faible (La composition de la croissance ne suggère pas que les politiques et les programmes sectoriels du gouvernement ont été des facteurs déterminants dans le taux de croissance économique réalisé)	
Flux d'aide budgétaire (ABS et ABG) atteignant 13,6 % des dépenses publiques annuelles, versées avec un degré acceptable de prévisibilité.	Important	Augmentation du niveau d'investissement public financé en propre d'un montant de 17 % des recettes budgétaires en 2002 à 21 % en 2009, atteignant 28% à son plus haut niveau en 2007	Modérément important (pour contrebalancer la stagnation continue de l'investissement du secteur privé)	
Dialogue et conditions de l'ABG concernant la réforme de la GFP et stimulants liés de la GFP et du renforcement des capacités	Faible (Les réformes de la GFP ne sont pas suffisamment avancées pour avoir eu des effets importants sur l'efficacité)	Efficacité améliorée de l'exécution budgétaire, en particulier pour les investissements publics	Absente (Une exécution plus rapide et plus efficace des dépenses publiques améliorerait en principe l'impact de ces dépenses mais ces effets d'efficacité ne sont pas démontrés)	
Dialogue et conditions de l'ABG concernant les indicateurs « Doing Business » et aspects liés de l'investissement de secteur privé	Faible (Le dialogue ne s'est pas focalisé sur les obstacles à l'investissement identifiés par le secteur privé national)	Amélioration du climat d'investissement	Négligeable (Le niveau de l'investissement privé est resté bas et les contraintes principales à l'investissement généralement identifiées restent présentes)	
Échelle de l'influence en cinq niveaux, décrits comme suit : absente, négligeable, faible, modérément importante, et importante.				



OCDE Comité d'aide au développement
Réseau sur l'évaluation du développement
2, rue André Pascal
75775 Paris Cedex 16
Paris, France
www.oecd.org/dac/evaluation