

# **Évaluation conjointe de l'appui budgétaire général**

## **Termes de référence**

**5 mai 2004**

# Table des matières

<b>1. Introduction .....</b>	3
<b>2. Contexte .....</b>	3
2.1 Définition générale de l'appui budgétaire .....	3
2.2 Développement de l'appui budgétaire .....	5
2.3 Raisons de cette évaluation .....	6
2.4 Organisations participantes et gestion .....	6
<b>3. Objectif, objet et portée .....</b>	7
3.1 Objectif de l'évaluation .....	7
3.2 Objet de l'évaluation .....	8
3.3 Portée de l'évaluation .....	8
<b>4. La mission : thèmes principaux et questions à soulever .....</b>	9
4.1 Niveaux du Cadre d'évaluation .....	9
4.2 Effets institutionnels et macroéconomiques .....	11
4.3 Attentes en matière d'ABG en tant qu'instrument .....	12
4.4 Pertinence et thèmes transversaux .....	12
4.5 Attribution et causalité .....	12
<b>5. Approche et méthodes .....</b>	13
5.1 Éléments principaux de l'évaluation .....	13
5.2 Approche générale .....	14
5.3 Cadre d'évaluation .....	15
5.4 Phases d'évaluation .....	15
5.5 Communication et dissémination .....	17
<b>6. Rapports .....</b>	17
<b>7. Calendrier .....</b>	19
<b>8. Spécification de l'appel d'offres .....</b>	20
8.1 Éléments obligatoires .....	20
<b>Liste de référence .....</b>	26

**Annexe 1.** Les cinq critères d'évaluation du CAD

**Annexe 2.** Cadre d'évaluation de l'appui budgétaire général. Cadre pour les études de cas par pays.

## Liste des illustrations

- Fig. 1. Aide aux programmes (page 4)
- Fig. 2. Cadre d'évaluation – Version simplifiée (page 10)
- Fig. 3. Éléments principaux de l'évaluation (page 13)
- Fig. 4. Cadre d'évaluation complet (page 22)

## 1. Introduction

Les travaux préparatoires de cette évaluation ont commencé à la fin de l'année 2001 avec le lancement par le DFID (*Department for International Development*, Département britannique pour le développement international) d'une étude des possibilités à évaluer l'appui budgétaire général (ABG). Cette initiative a été soulevée par l'importance croissante de l'ABG, tant sur le plan financier que politique. Cette étude avait pour objectif d'explorer les possibilités à évaluer l'ABG et de développer un cadre d'évaluation qui serait ultérieurement appliqué dans le contexte d'une évaluation conjointe de l'ABG.

Le Cadre d'évaluation (voir Fig. 2 et annexe 2) résultant de cette étude a fait l'objet de discussions approfondies :

- à l'atelier informel sur deux jours sur l'évaluation de l'appui budgétaire général (*Evaluating General Budget Support*) qui s'est tenu à Glasgow, les 3 et 4 mars 2003, et qui était hébergé par le département de l'évaluation du DFID sous l'égide du réseau d'évaluation du développement du CAD, et;
- à l'atelier d'une journée qui s'est tenu à Kampala le 28 mai 2003, hébergé par le Ministère ougandais des finances, de la planification et du développement, où le cadre d'évaluation a été testé.

Les ateliers ont clairement soulevé le besoin impératif de nouvelles évaluations de l'ABG. En outre, de l'avis unanime des participants, vu le fait que l'ABG soit un instrument conjoint des partenaires au développement pour fournir des ressources à un pays, il est logique de mener l'évaluation conjointement.

Par conséquent, une réunion du réseau d'évaluation du développement du CAD s'est tenue à Paris, du 24 au 28 mars 2003, qui a endossé la création d'un groupe de travail technique pour la préparation d'une évaluation conjointe de l'ABG et, plus précisément, pour la planification d'un atelier qui s'est tenu à Brighton les 14 et 15 octobre 2003. Cet atelier qui était hébergé par le département de l'évaluation du DFID a réuni plus de quarante spécialistes de l'évaluation, économistes et responsables politiques provenant d'une série d'agences bilatérales et multilatérales. Cet atelier de planification a convenu de l'objectif et de la portée de l'évaluation, et a établi un Comité de gestion (CG) ainsi qu'un Comité de pilotage (CP); ce qui marquait le lancement formel de l'évaluation conjointe de l'ABG.

## 2. Contexte

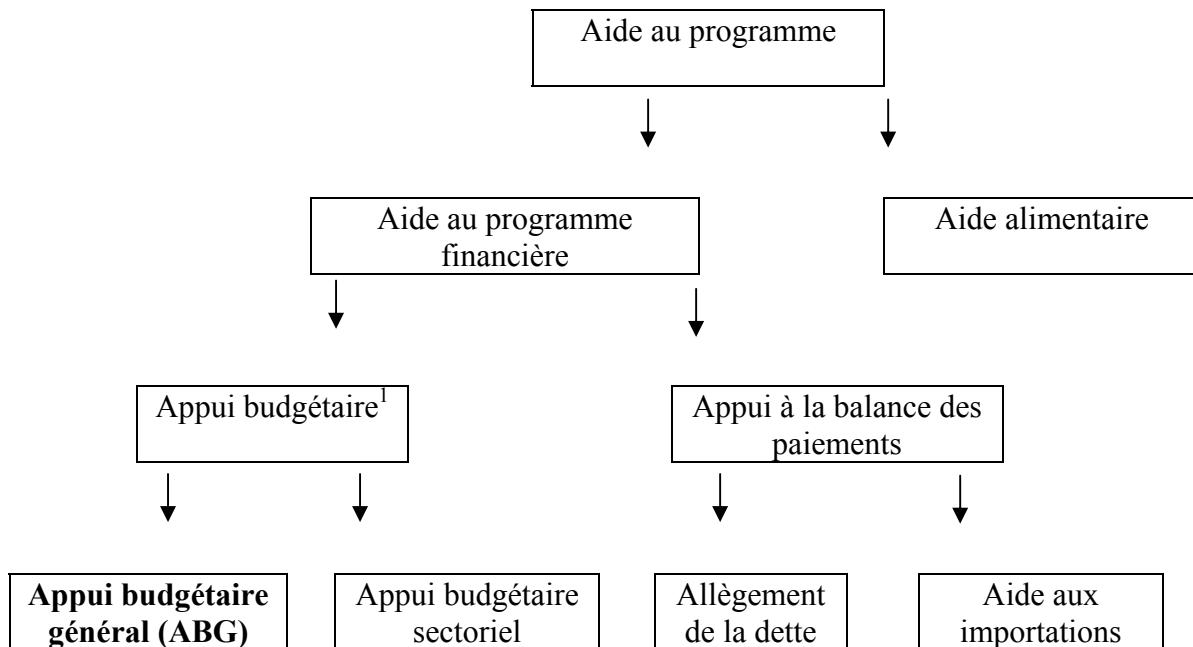
### 2.1 Définition générale de l'appui budgétaire

Selon la définition adoptée pour les besoins de cette évaluation, l'aide aux programmes se subdivise en aide alimentaire et aide au programme financière. L'aide au programme financière inclut l'appui budgétaire et l'appui à la balance des paiements (allègement de la dette et aide aux importations). L'appui budgétaire peut, à son tour, se subdiviser en appui budgétaire sectoriel et appui budgétaire général (ABG).

Les caractéristiques générales de l'appui budgétaire sont les suivantes. Les fonds sont directement mis à la disposition des gouvernements partenaires qui les utilisent selon leur propre système d'allocation, d'acquisition des biens et services et de comptabilité. L'ABG

n'est pas lié au financement des projets spécifiques. Tous les types d'appui budgétaire incluent le transfert de sommes forfaitaires en devises ; les différences se profilent ensuite au niveau du ciblage de l'utilisation des fonds, du contenu de la dialogue sur les politiques et des conditions.

Fig. 1 Aide au programme



L'appui budgétaire général (ABG) est une 'aide financière en tant que contribution au budget global de l'Etat, accompagnée par conditions centrées sur l'amélioration de la gestion des fonds publics et de l'efficacité du budget global. L'ABG est directe, ce qui signifie que les devises fournies génèrent un montant équivalent en monnaie locale, sans d'exigence concernant la justification de l'utilisation des devises étrangères sous la forme de documents d'importation, puisque la libre conversion des devises nationales est permise<sup>2</sup>. Les fonds au titre de l'ABG sont en principe non ciblés : ils peuvent être virtuellement affectés à certains secteurs, mais leurs domaines d'affectation réelle ne font l'objet d'aucune limite formelle<sup>3</sup>. La nature et la définition de l'ABG peuvent toutefois différer entre bailleurs de fonds, entre pays partenaires et dans le temps<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> « Appui budgétaire direct » à l'annexe 2.

<sup>2</sup> L'appui budgétaire indirect est fourni par les programmes d'importation ou l'aide alimentaire, par exemple sous forme d'une facilité de devises, et requiert (i) une justification de l'utilisation de la devise étrangère par des documents d'importation et (ii) un fonds de contre-valeur en monnaie locale.

<sup>3</sup> En pratique, il peut être difficile de distinguer entre l'ABG non ciblée, ciblée virtuellement et ciblée réellement, d'où l'application d'une approche pragmatique sur le terrain, comme indiqué à la section 3.2. Voir également les définitions de l'appui budgétaire ciblé et non ciblé à l'annexe 2.

<sup>4</sup> Cela explique les difficultés significatives sur les données de l'ABG détaillées par Lanser, P., (2004) "Inventory of Programme Aid 1992-2001; Preparatory Study for the planned joint evaluation of General Budget Support", ECORYS-NEI Research and Consulting, Rotterdam

Un programme d'appui budgétaire général consiste généralement en quatre éléments distincts : 1) les fonds qui, dans la plupart des cas, sont répartis en différentes tranches liées à la réalisation des objectifs ; 2) le dialogue politique ; 3) les conditions liées à cette aide ; et 4) l'assistance technique et/ou les activités de renforcement des capacités souvent liées à la gestion des finances publiques.

## 2.2 Développement de l'appui budgétaire

Dans les années quatre-vingt et au début des années quatre-vingt-dix, l'aide au programme financier (c'est-à-dire l'appui budgétaire et l'appui à la balance des paiements) était utilisée principalement dans le cadre de programmes d'ajustement structurel. La tendance générale pendant cette période montre clairement une évolution de l'appui à la balance des paiements vers l'appui budgétaire. Elle montre également l'importance croissante, politique et financière, de l'appui budgétaire.

L'approche et les principes de l'appui budgétaire se sont aussi développés et ont évolué depuis le milieu des années quatre-vingt-dix. De nombreuses études et évaluations de la fin des années quatre-vingt-dix et du début des années deux mille ont informé les bailleurs de fonds et les pays partenaires du manque d'efficacité des formes traditionnelles de conditionnalité par rapport aux attentes. Ces conditions traditionnelles étaient souvent liées à des programmes d'ajustement structurel, centrés sur les réformes intérieures, principalement définis par les bailleurs de fonds. Aujourd'hui, on reconnaît beaucoup plus largement que les considérations des politiques intérieures constituent le premier facteur déterminant la réforme économique et politique, et que le développement doit être traité conjointement par les bailleurs de fonds et les pays partenaires. En conséquence, on attend désormais des bailleurs de fonds qu'ils passent des conditions définies unilatéralement par les bailleurs de fonds à l'utilisation des conditions s'articulant autour d'étapes de développement acceptées conjointement entre le gouvernement partenaire et les bailleurs de fonds.

En outre, l'existence des Documents de stratégie de la réduction de la pauvreté (DSRP) a porté l'attention sur les objectifs et les stratégies du pays partenaire et sur l'ABG principalement non ciblé, sous-entendant que l'ABG devrait être *fondé sur le partenariat* et devrait soutenir *les stratégies du pays*. En outre, la *lutte contre la pauvreté* devrait être au centre des programmes de réformes macroéconomiques en augmentant les dépenses en faveur des pauvres, plus particulièrement dans les secteurs sociaux. Le consensus vise également à donner la priorité au renforcement institutionnel (renforcement de la responsabilité démocratique de rendre compte et de la transparence) et à la *gestion saine des finances publiques* (y compris la stabilité macroéconomique).

L'ABG est aussi vue de plus en plus fréquemment comme une alternative à la coopération au développement par projets. Cette vision découle de la prise de conscience croissante des problèmes de la coopération traditionnelle au développement, en termes de coûts élevés de transaction, financements imprévisibles, priorités dictées par les bailleurs de fonds menant à des dépenses publiques inefficaces et en termes de systèmes parallèles hors budget qui sapent l'efficacité des systèmes et la responsabilité des gouvernements. Une longue liste d'attentes s'est donc développée pour l'ABG comme modalité d'aide au développement. L'ABG est supposée se focaliser sur et appuyer les points suivants :

- Amélioration de la *coordination* et de l'*harmonisation* entre bailleurs de fonds et l'*alignement* sur les stratégies et les systèmes en place dans le pays partenaire (y compris les systèmes budgétaires et de suivi des résultats).

- *Réduction des coûts de transaction.*
- *Plus grande efficacité d'affectation des dépenses publiques*, parce que (i) les ressources d'aide sont de plus en plus intégrées au budget de l'état et les dépenses sont de plus en plus visées aux priorités cibles, (ii) le dialogue sur les stratégies se focalise sur les affectations au budget général et non pas sur les postes de dépenses particuliers, (iii) l'aide est fournie à moindres coûts ( réduction des coûts de transaction et une aide plus prévisible.)
- *Plus grande prévisibilité* du financement, pour éviter les problèmes d'aide au programme par à-coups.
- *Efficacité accrue de l'État et de l'administration publique*. L'ABG s'aligne sur et utilise les systèmes gouvernementaux d'affectation et de gestion des fonds.
- *Amélioration de la responsabilité intérieure* de rendre compte par la concentration de la responsabilité financière au niveau du gouvernement.

Les attentes, priorités et objectifs ci-dessus ont été examinés et abordés en plus de détail dans le Cadre de l'évaluation.

### **2.3 Raisons de cette évaluation**

La commande actuelle d'une évaluation conjointe de l'ABG s'explique de différentes manières. Comme décrite plus haut, l'appui budgétaire a pris de l'importance des dix dernières années, à la fois sur le plan financier et politique, et l'accent s'est placé sur l'ABG ces dernières années. Dans le même temps, très peu d'évaluations complètes ont fourni des preuves des résultats réels de l'ABG et de sa pertinence dans différents contextes locaux. Le passage à l'ABG a également entraîné une attention plus approfondie sur les problèmes de coopération au développement, tels que l'appropriation, le partenariat, les coûts de transaction, la coordination et l'alignement. L'évaluation de l'ABG devient donc particulièrement pertinente pour le contexte de la coopération au développement dans son ensemble.

Cette évaluation se distingue aussi par le fait qu'elle est spécifiquement conçue comme un effort coopératif entre plusieurs agences, et qu'elle se préoccupe plus des rôles, processus et résultats de l'ABG que des résultats au niveau d'un pays particulier ou du financement d'une agence donnée. Lors de la préparation de l'évaluation, toutes les parties se sont mises d'accord sur le fait qu'il est indispensable de commander et de mener cette évaluation conjointement : l'ABG se fonde sur le principe du partenariat ; l'accent est mis sur les programmes financés conjointement ; l'objectif consiste à évaluer la contribution combinée de plusieurs bailleurs de fonds ; l'évaluation vise les objectifs de développement de haut niveau, qui sont influencés par les efforts de collaboration de plusieurs acteurs ; et l'aide financière est collective, rendant ainsi plus difficile la distinction entre les différents bailleurs de fonds.

### **2.4 Organisations participantes et gestion**

Pour assurer la large participation à la conceptualisation, à la surveillance et à la gestion de cette évaluation, les demandeurs ont constitué un Comité de pilotage (CP) et un Comité de gestion (CG). En outre, pour assurer le développement d'expertise et la diffusion des enseignements dans ce domaine, le réseau d'évaluation du développement du CAD établit ce qu'on appelle une « plate-forme d'apprentissage » pour cette évaluation et d'autres évaluations d'aide au programme.

Il est prévu de constituer des groupes de référence au niveau du chaque pays faisant l'objet d'une étude de cas. La composition de ces groupes sera discutée avec et accordée par les

représentants des pays partenaires. Il est important d'obtenir une large participation, y compris celle de la société civile. Lorsque cela est possible, des groupes existants doivent être utilisés.

Le Comité de pilotage comprend des représentants des bailleurs de fonds participants et des pays partenaires<sup>5</sup>. Il est présidé par le département de l'évaluation du DFID, et il sera convoqué aux moments importants du processus d'évaluation pour vérifier, discuter et surveiller l'évaluation, vérifier la direction de cette évaluation et assurer le respect des termes de référence.

Le Comité de gestion, qui comprend le département de l'évaluation du DFID, l'unité d'évaluation d'EuropeAid à la Commission européenne, le département de l'évaluation et de l'audit interne de l'Agence suédoise de coopération internationale au développement (*Swedish International Development Agency, Sida*) et le département de l'évaluation des politiques et des opérations du Ministère néerlandais des Affaires étrangères, se voit confier les décisions quotidiennes par le Comité de pilotage ainsi que la responsabilité de la gestion continue de l'évaluation. L'équipe d'évaluation rend compte au Comité de gestion avec lequel elle travaille en étroite collaboration, tandis que le Comité de gestion rend compte au Comité de pilotage.

### **3. Objectif, objet et portée**

#### **3.1 Objectif de l'évaluation**

Cette évaluation a pour objectif d'analyser la mesure et dans le cadre de quelles circonstances (notamment les contextes nationaux) l'ABG est pertinent, efficace et efficient pour produire des impacts durables sur la réduction de la pauvreté et la croissance<sup>6</sup>. Cette évaluation doit se tourner vers l'avenir et se focaliser sur les enseignements à tirer de l'expérience, tout en traitant, au niveau du pays concerné, l'obligation conjointe des bailleurs de fonds de rendre compte.

Elle est supposée identifier les preuves, les meilleures pratiques, les enseignements et les recommandations en ce qui concerne le degré et la manière dont l'ABG atteint ses objectifs désignés (et des résultats non ciblés) et répond à ses attentes. Ces conclusions doivent informer (i) la mise en œuvre de futures opérations d'ABG, (ii) les changements éventuels de politiques, d'approches et/ou de méthodes et (iii) la prise de décisions sur la pertinence et l'opportunité de l'ABG en tant qu'instrument d'aide au développement dans un contexte donné. Elle doit également contribuer au développement plus approfondi du Cadre d'évaluation et des directives d'évaluation de l'appui budgétaire général.

Les principaux groupes visés de cette évaluation sont les agences de bailleurs de fonds travaillant dans le cadre de l'ABG ou envisageant de s'engager à un programme d'ABG, et les gouvernements des pays étudiés. Cette évaluation doit toutefois dégager des résultats

---

<sup>5</sup> Membres du Comité de pilotage en avril 2004: Les Gouvernements de Burkina Faso, Malawi, Nicaragua, Rwanda, Ouganda, Vietnam. Australie, Belgique, Canada (CIDA), Danemark, Commission européenne, France, Allemagne (BMZ), Inter-American Development Bank (IADB), FMI, Irlande, Japon (JBIC, MoFA), Pays-Bas, Nouvelle Zélande, Norvège, OCDE/CAD, Espagne, Suède (Sida), Suisse (SECO), Royaume-Uni (DFID), États-Unis (USAID), Banque Mondiale.

<sup>6</sup> Voir l'annexe 1 pour la définition par le CAD des cinq critères d'évaluation (efficacité, efficience, pertinence, durabilité et impact).

intéressant une audience plus vaste comprenant les partenaires publics et des partenaires de la société civile, à la fois dans les pays partenaires et les pays donateurs.

### **3.2 Objet de l'évaluation**

Cette évaluation a pour objet l'appui budgétaire général, plus précisément l'analyse, les enseignements à tirer et les recommandations devraient se focaliser sur l'ABG en tant qu'instrument d'aide au développement. Elle n'a pas pour objet d'autres types d'aide au programme, tels que l'aide alimentaire, l'aide à la balance des paiements (aide à l'importation et l'allègement de la dette) ni l'appui budgétaire sectoriel. Cependant, ces autres types d'aide interagissent souvent avec l'ABG et soutiennent les mêmes objectifs. Par conséquent, pour mieux comprendre et connaître l'ABG et pour évaluer correctement son efficacité et son efficience, il est indispensable que l'évaluation considère et étudie d'autres types d'aide (bilatérale et multilatérale), en particulier d'autres formes d'aide financière dans le contexte de l'ABG.

Bien que le terme d'« appui budgétaire général » soit largement employé, sa définition varie selon les agences. L'inventaire de l'aide au programme commandé par le département d'évaluation des politiques et des opérations du Ministère néerlandais des Affaires étrangères a démontré le manque de définitions adoptées sur le plan international, concernant les différents types d'aide au programme, y compris l'ABG, et la difficulté d'obtenir des données fiables sur l'aide au programme<sup>7</sup>. C'est pourquoi l'équipe d'évaluation devrait adopter une approche pragmatique lors de la phase initiale de l'évaluation, en analysant et en discutant des types d'ABG<sup>8</sup> fournis par les différents bailleurs de fonds et les IFI<sup>9</sup> aux pays de l'étude de cas et les implications des différences d'objectifs, d'approche et de méthodologie de l'évaluation.

L'évaluation ne devrait pas tenter d'identifier les contributions spécifiques des différentes agences, mais plutôt d'analyser l'efficacité des différentes approches de l'ABG, telles que l'application des conditions (ex-ante et/ou ex-post), l'utilisation des indicateurs de performance (du processus et/ou des résultats), l'utilisation de l'assistance technique (objet et portée), le type de dialogue de la politique (thèmes focaux et méthodes), l'existence et l'utilisation des forums de coordination et d'harmonisation, les modèles de déboursements et d'échelonnement des fonds et les stratégies en ce qui concerne une terminaison éventuelle du programme.

### **3.3 Portée de l'évaluation**

L'évaluation devrait couvrir la mise en œuvre et les résultats de l'ABG entre 1994 et 2004. Les évaluations par pays seront menées dans huit pays partenaires avec la participation confirmée du Burkina Faso, du Malawi, du Nicaragua, du Rwanda, de l'Ouganda et du Vietnam. Le Mozambique sera très probablement le septième pays et, au moment où nous terminons ces termes de référence, la participation du huitième pays, la Papouasie Nouvelle-Guinée, n'a pas encore été confirmée. Ces pays ne peuvent pas être considérés d'un échantillon représentatif des différentes régions ni de tous les pays partenaires recevant une ABG, mais ils *illustrent* les différentes expériences de l'ABG et les différents contextes d'application. Ils ont été choisis à fin de maximiser les enseignements à tirer de cette évaluation.

---

<sup>7</sup> Ministère des affaires étrangères des Pays-Bas, Département de l'évaluation des politiques et des opérations (2003 b).

<sup>8</sup> Inclure ODA y compris subventions et prêts concédés, le cas échéant.

<sup>9</sup> Institutions financières internationales – Banques de développement régional, Banque Mondiale et FMI

## 4. La mission : thèmes principaux et questions à soulever

Comme expliqué au premier chapitre, le Cadre d'évaluation a été mis au point dans le but d'être appliqué à cette évaluation conjointe. C'est pourquoi le Cadre d'évaluation présenté aux figures 1 et 3 de l'annexe 2 et aux figures 2 (résumé) et 4 de ces termes de référence est la référence principale pour l'évaluation, et devrait constituer la base de la méthodologie d'évaluation<sup>10</sup>.

Le rapport présentant le Cadre d'évaluation (Annexe 2), qui comprend également les questions d'évaluation et les recommandations générales sur la manière de mener des évaluations conjointes de l'ABG, ne fait pas partie de ces termes de référence, mais constitue un important document de référence. Les présents termes de référence ont priorité sur ce rapport (voir la section 5.2).

Comme expliqué à la section 5.2, le Cadre d'évaluation est général et doit être affiné pour s'appliquer spécifiquement à cette évaluation et aux évaluations par pays. C'est pourquoi, sur la base des présents termes de référence (en particulier aux sections 4.1-4.5), la revue documentaire (5.1.1) et les conclusions de la phase initiale, une liste plus détaillée de questions à soulever et de thèmes à aborder devrait être dressée et adoptée pendant la phase initiale (voir les chapitres 5 et 6), pour assurer que tous les aspects prioritaires sont considérés et inclus dans cette évaluation.

Les sections qui suivent se fondent sur la raison d'être et la portée de l'évaluation et du Cadre d'évaluation, et définissent la mission en plus de détail, en termes de domaines prioritaires devant être couverts par l'évaluation.

### 4.1 Niveaux du Cadre d'évaluation

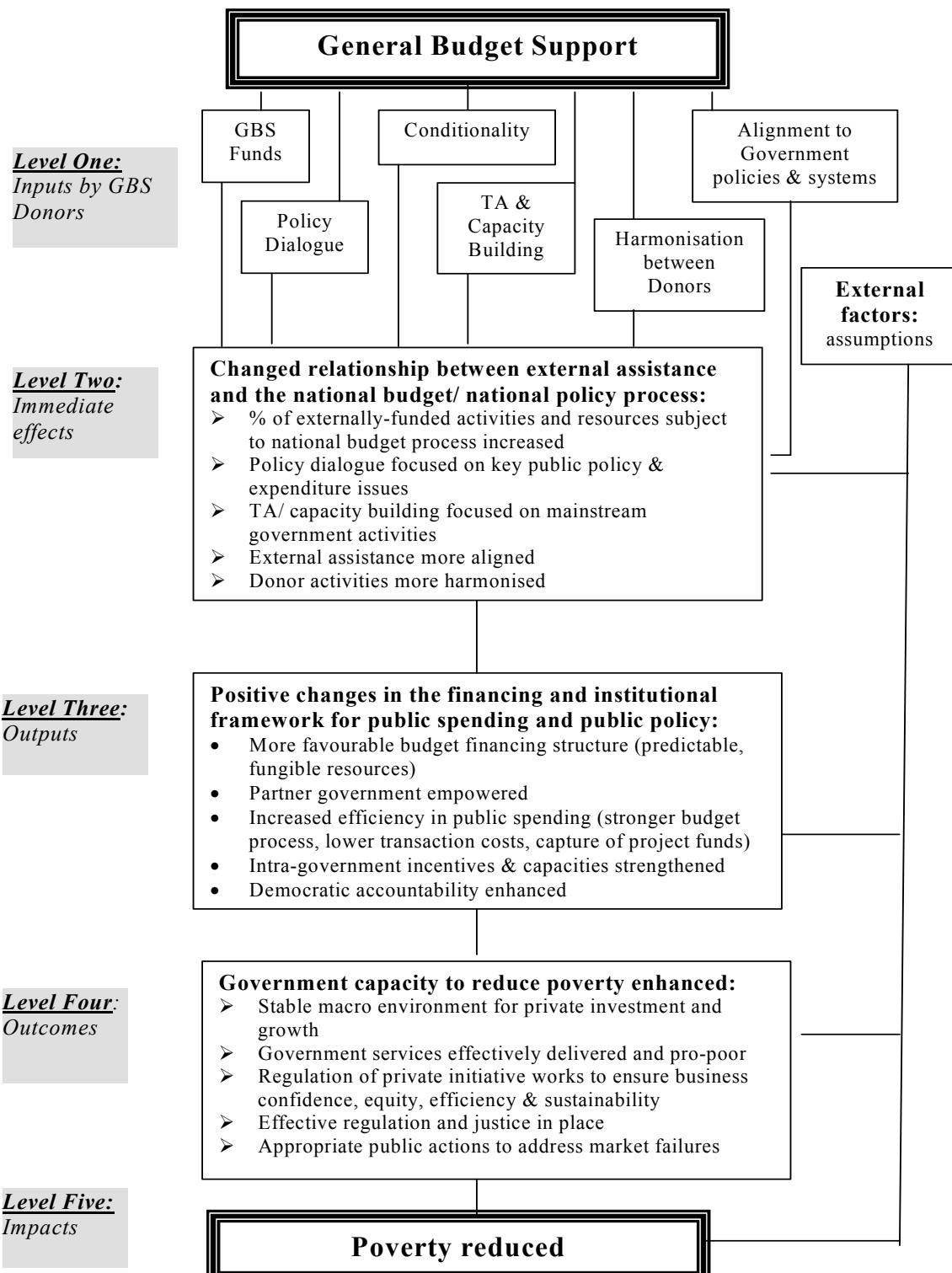
L'évaluation devrait analyser l'efficacité des différentes approches de l'appui budgétaire général, ce qui implique, tout d'abord, d'identifier ces différentes approches. C'est pourquoi les *niveaux un et deux* du Cadre d'évaluation sont importants. En effet, ils décrivent et analysent les inputs et les effets immédiats des programmes d'ABG : déboursement de fonds ; utilisation et contenu du dialogue ; application des conditions et des indicateurs (ex-post/ex-ante, résultats/processus) ; orientation et utilisation de l'assistance technique ; alignement et harmonisation. Il est tout aussi important de décrire et d'analyser les stratégies en matière d'ABG des plus grands bailleurs de fonds, y compris les objectifs liés aux inputs et aux stratégies de sortie.

L'évaluation devrait inclure une description et un examen du développement et de l'évolution de l'ABG sur la période considérée, et incorporer les changements importants concernant les approches de l'ABG, ses objectifs, les conditions et leur application et le raisonnement soutenant l'ABG (sélection des pays éligibles à l'ABG et critères d'éligibilité).

---

<sup>10</sup> Les références au Cadre d'évaluation de ces termes de référence renvoient à la chaîne de causalité (cadre logique) présenté aux figures de l'annexe 2 dans les termes de référence, et non au rapport complet en annexe 2.

Fig. 2 Cadre d'évaluation, version simplifiée (voir la figure 4 pour une version complète en langue française)



En outre, les effets et les impacts de l'ABG (les différentes approches) sur la réduction de la pauvreté devraient être évalués aussi précisément que possible en respectant les limites de l'évaluation et en respectant le fait que l'ABG soit en place pendant une période limitée dans certains pays étudiés. Les effets *jusqu'au niveau 3* s'entendent d'être des effets à court ou moyen terme. On peut donc raisonnablement escompter des effets attribués à l'ABG à ces niveaux pendant la période examinée. Les aboutissements des impacts aux niveaux 4 et 5 s'entendent à plus long terme. Toutefois, l'évaluation devrait analyser, dans la mesure du possible, les changements aux *niveaux 4 et 5* en fonction des inputs de l'ABG, et aborder les liens plausibles à l'ABG lorsque les changements sont moins évidents. Il est également important d'aborder les futurs effets potentiels sur ces niveaux en fonction des conclusions après l'analyse des niveaux 1 à 3. L'évaluation des changements aux niveaux 4 et 5 devrait incorporer les questions spécifiées dans le cadre d'évaluation, tels que les effets sur la prestation de services publics, sur les investissements et sur le secteur privé ainsi que sur le rôle de l'État.

Il est important de saisir la chaîne complète des effets (input – output – résultat – impact) pour juger : 1) des effets et impacts actuels de l'ABG ; 2) des futurs effets et impacts potentiels de l'ABG ; et 3) de l'importance des facteurs nationaux sur les changements observés. Cette importance réside également dans la nécessité d'effectuer l'analyse de la durabilité des effets et des impacts de l'ABG.

Le Cadre d'évaluation se concentre principalement sur les effets recherchés de l'ABG. Mais pour assurer un apprentissage optimal, il convient d'analyser les effets et impacts recherchés et non recherchés (positifs et négatifs) de l'ABG à tous les niveaux du Cadre d'évaluation.

## 4.2 Effets institutionnels et macroéconomiques

L'évaluation devrait couvrir à la fois les effets institutionnels et macroéconomiques de l'ABG. Sur le plan des *effets macroéconomiques*, il est particulièrement important d'évaluer 1) les effets financiers, y compris l'affectation des budgets et leur exécution (affectation par secteur, dépenses en faveur des pauvres, dépenses discrétionnaires, dépenses récurrentes et d'investissement) ainsi que les effets sur les revenus intérieurs et le déficit<sup>11</sup> ; 2) l'impact sur la balance des paiements, y compris le niveau des importations, le compte de capital et les réserves en devises ; et 3) les effets possibles sur les indicateurs macroéconomiques (niveau et variabilité) tels que le taux d'inflation, les taux de change réels et les taux d'intérêt réels. Il est tout aussi important de prendre en compte les *effets institutionnels* au niveau du gouvernement central et au niveau des administrations locales en termes de 1) changements dans l'efficacité de l'affectation et de l'utilisation des dépenses publiques ; 2) effets sur la justification démocratique et l'obligation de rendre compte ; et 3) effets sur la gestion des finances publiques (dépenses et revenus).

Par ailleurs, une attention particulière devrait être apportée à l'évaluation de la manière dont l'ABG a soutenu le processus du DSRP et sa mise en œuvre.

---

<sup>11</sup> En d'autres termes, l'ABG se substitue-t-elle aux revenus du pays, augmente-t-elle les dépenses et/ou réduit-elle le déficit? L'ABG est-elle utilisée pour le remboursement de la dette, et pourrait-elle donc diminuer les futures dépenses couvrant la dette?

### 4.3 Attentes en matière d'ABG en tant qu'instrument

L'évaluation devrait analyser le processus et les effets institutionnels de l'ABG par rapport aux *attentes en matière d'ABG comme instrument de l'aide*, et se pencher plus particulièrement sur la prévisibilité du financement, les coûts de transaction (types et niveaux), le partenariat et l'appropriation, la coordination des bailleurs de fonds, l'harmonisation et l'alignement.

La coordination, l'harmonisation et l'alignement des processus des bailleurs de fonds en ce qui concerne les processus de planification et de budgets nationaux (DSRP, par exemple) sont des questions fondamentales des programmes d'ABG pour le soutien du partenariat et de l'appropriation nationale et pour la baisse des coûts de transaction (voir niveaux 1 et 2 du Cadre d'évaluation). L'évaluation devrait analyser la progression en matière de coordination, d'harmonisation et d'alignement, et devrait examiner le rôle des acteurs clés (bailleurs de fonds bilatéraux, IFI, gouvernement) dans le dialogue stratégique, plus particulièrement sous l'angle des principes du partenariat et de l'appropriation nationale.<sup>12</sup>

### 4.4 Pertinence et thèmes transversaux

L'évaluation devrait inclure l'analyse de la *pertinence de l'ABG*, surtout par rapport au contexte national du pays concerné (priorités, besoins et demandes) et par rapport aux objectifs et aux problèmes traités<sup>13</sup>.

L'évaluation devrait également traiter les *thèmes transversaux* telles que l'égalité des sexes, l'environnement, la démocratie, les droits humains et le VIH/SIDA. L'équipe d'évaluation devrait (en phase initiale) proposer une manière de traiter ces thèmes dans son évaluation, et indiquer dans quelle mesure ces thèmes peuvent être analysés.

### 4.5 Attribution et causalité

L'évaluation met l'accent sur les enseignements. Il est donc très important d'appliquer une approche analytique, de se pencher particulièrement sur la question de l'attribution aux inputs, activités et approches de l'ABG, et d'analyser les motifs et les facteurs déterminants des changements et développements observés. Les changements et développements observés devraient être analysés surtout en fonction des éléments suivants :

- Contexte national – Changements et développements importants dans le pays, présence d'autres types d'aide (bilatérale et multilatérale), qualité des institutions, système budgétaire, niveau de développement, système de taux de change, ainsi que le contexte régional et mondial, comme les tendances du commerce international, les prix du pétrole brut, etc.<sup>14</sup> ;
- Différents inputs de l'ABG – Fonds, dialogue, assistance technique, conditions (quel input de programme a-t-il constitué le facteur le plus important des changements identifiés ?) ;
- Différentes approches de l'ABG (voir plus haut) ;
- Développement de l'ABG sur la période d'évaluation.

<sup>12</sup> L'enquête d'alignement de l'aide budgétaire sur les processus de SRP menés par le groupe de travail SPA est un référentiel documentaire important.

<sup>13</sup> Pertinence : mesure dans laquelle les objectifs d'une intervention pour le développement correspondent aux besoins des bénéficiaires, aux besoins du pays, aux priorités mondiales et aux stratégies des partenaires et des bailleurs de fonds. Voir les définitions à l'annexe 1.

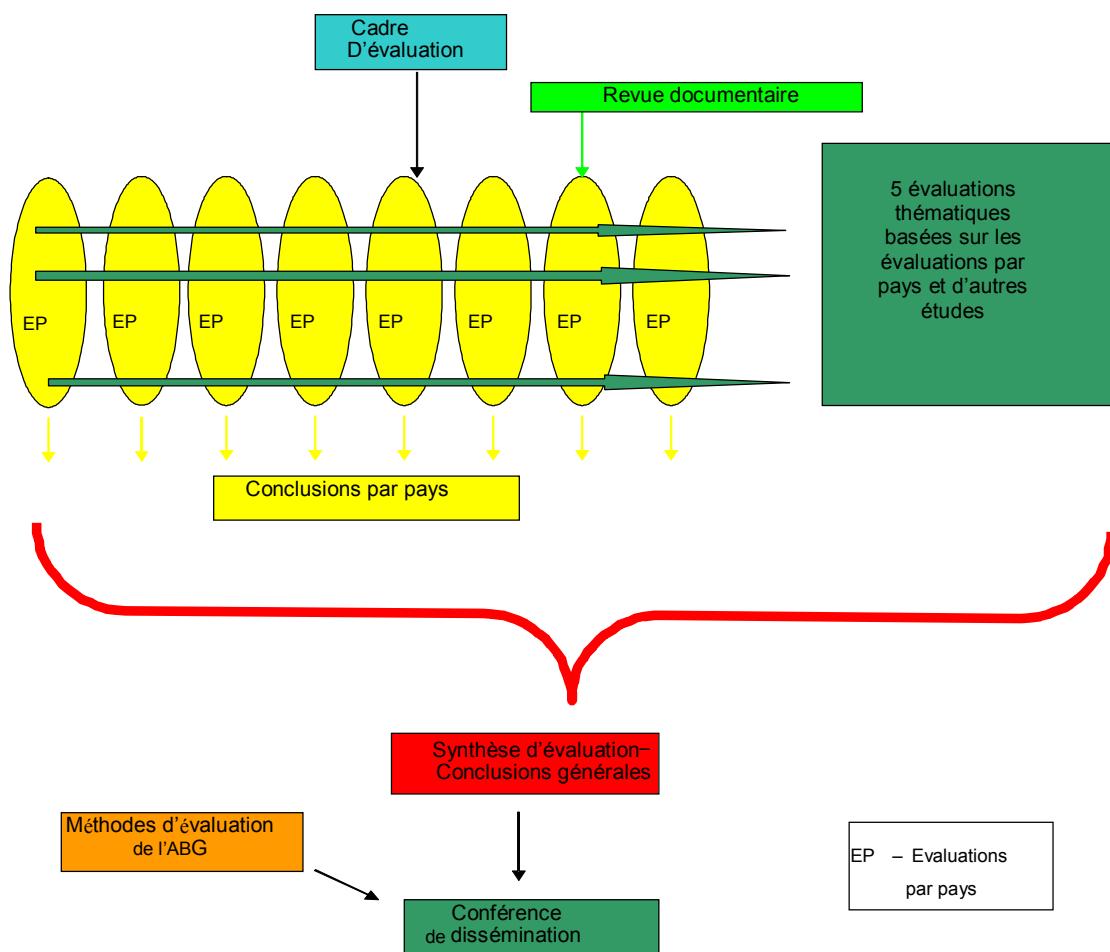
<sup>14</sup> Lorsque l'on examine l'importance du contexte, il est particulièrement important de prendre en compte les instruments d'aide alternatifs pour le transfert des ressources et l'objectif à long terme de réduction de la pauvreté.

## 5. Approche et méthodes

### 5.1 Éléments principaux de l'évaluation

Les principaux éléments de l'évaluation sont les suivants : 1) une phase initiale exhaustive ; 2) huit évaluations de pays avec un travail exhaustif sur le terrain résultant en huit rapports de pays ; et 3) une phase de synthèse résultant en un rapport de synthèse final comprenant les enseignements et les recommandations aux bailleurs de fonds et aux gouvernements partenaires à la fois au niveau des politiques et des opérations (voir fig. 3).

Fig. 3 Éléments principaux de l'évaluation



Une revue documentaire résumant les conclusions, les enseignements et les recommandations des documents existants sur les différents niveaux du Cadre d'évaluation sera effectuée à temps pour renseigner la phase initiale de l'évaluation. Cette revue a pour but d'assurer l'utilisation efficace des études et des évaluations existantes et en cours, d'identifier les domaines de manque de connaissances et de guider l'identification des problématiques et des thèmes clés de l'évaluation. Il convient toutefois de noter que, bien que cette revue soit un guide utile, il incombe à l'équipe d'évaluation de couvrir toute la documentation pertinente. Cette revue est commandée et financée séparément de cette évaluation.

Parallèlement aux évaluations par pays, plusieurs évaluations thématiques seront entreprises. Elles ont pour but d'analyser en profondeur certaines thèmes d'importance stratégique pour l'ABG et de permettre ainsi une meilleure compréhension de l'ABG. Ces évaluations thématiques consisteront principalement en un travail de bureau et seront fondées sur la documentation existante, y compris la revue documentaire et les évaluations par pays. Un travail limité sur le terrain sera peut-être inclus si nécessaire. Avec les rapports par pays, les évaluations thématiques devraient s'intégrer au rapport de synthèse final. Le groupe de gestion identifiera les thèmes des évaluations thématiques sur la base de la revue documentaire et des conclusions de la phase initiale. La coordination et les synergies entre les évaluations thématiques et les évaluations par pays devraient être exploitées autant que possible et des missions conjointes devraient être considérées. Les évaluations thématiques seront également commandées et financées séparément de cette évaluation.

## 5.2 Approche générale

Comme déjà indiqué, la méthodologie d'évaluation sera basée sur le Cadre d'évaluation.

L'évaluation devrait être conçue d'une telle manière qu'elle : i) s'inspire de travaux et d'enseignements précédents (voir la liste de référence), ii) analyse la contribution combinée des agences de financement de l'ABG et iii) reconnaît les intérêts (stratégiques et opérationnels) à la fois des agences de financement et des pays partenaires.

L'évaluation est avant tout une évaluation formative nécessitant l'alliance de plusieurs stratégies et approches d'évaluation pour en assurer la rigueur et l'indépendance. Elle doit absolument être basée sur une combinaison de méthodes qualitatives et quantitatives. Des entretiens avec un vaste groupe de bailleurs de fonds et de représentants des pays partenaires constitueront une partie importante de cette approche.

Comme clarifié à la section 3.2, l'objet de cette évaluation conjointe est l'appui budgétaire général. En outre, pour effectuer une évaluation correcte de l'efficacité et de l'efficience de l'ABG, il convient de considérer et d'étudier d'autres types d'aide déjà en place dans le contexte de l'ABG (et en particulier d'autres formes d'aide financière). L'évaluation n'est cependant pas conçue comme outil de comparaison des différentes modalités ni des différents instruments d'aide<sup>15</sup>. Il est recommandé de donner à l'une des évaluations thématiques une perspective plus explicitement comparative.

Par ailleurs, étant donné la complexité de cette évaluation et de son objet, une véritable analyse « contre factuelle », à savoir une analyse de comparaison entre la situation observée et un scénario sans aucune ABG, serait impossible. On estime qu'une analyse hypothétique de ce genre apporterait peu de chose. Toutefois, comme déjà signalé dans ces termes de référence, il est important d'évaluer l'attribution et la causalité de manière crédible. Pour ce faire, il convient d'observer les effets de différents inputs de l'ABG (mesure et composition) et de différentes approches d'ABG dans le temps et par pays, et d'étudier attentivement les facteurs importants pour l'efficience et l'efficacité de l'ABG.

---

<sup>15</sup> Les questions d'évaluation présentées dans le Cadre d'évaluation à l'annexe 2 adoptent davantage la perspective comparative et devraient, comme nous l'expliquons au chapitre 4, être utilisées en tant qu'information de fond. Elles ne font pas partie des termes de référence.

### **5.3 Cadre d'évaluation**

Le Cadre d'évaluation (voir figures 2 et 4) présente une structure pour l'évaluation des opérations d'ABG au niveau d'un pays. Il se répartit en cinq niveaux, pour retracer les liens de cause à effet et la dimension temporelle :

- Niveau 1 : inputs des bailleurs de fonds à l'ABG ;
- Niveau 2 : effets immédiats. Relation modifiée entre l'aide externe et les processus de la formulation des budgets nationaux et de la politique ;
- Niveau 3 : outputs. Changements positifs du cadre de financement et du cadre institutionnel de la dépense publique et de la politique du Gouvernement;
- Niveau 4: résultats. Capacité accrue du gouvernement à réduire la pauvreté ;
- Niveau 5 : impacts. Réduction effective de la pauvreté.

Le Cadre d'évaluation a une portée plus large et plus générale que celle de cette évaluation. Il doit donc être utilisé en tant que structure logique de base aux thèmes, aux problématiques, à l'approche et aux méthodes de l'évaluation, mais nécessite d'être détaillé et adapté à chaque étude par pays et à cette évaluation.

Lors de la phase initiale, les consultants commenceront *d'abord* par évaluer le Cadre d'évaluation en fonction des types, approches, objectifs et conditions de l'ABG dans les différents pays, et ils suggéreront les changements et/ou les ajouts à ce Cadre. *Ensuite*, l'équipe d'évaluation se concentrera sur l'ABG (types, approches et objectifs identifiés), et divisera le Cadre d'évaluation en un *arbre de causalité*. Cet arbre devrait montrer (i) les liens entre les différents inputs et les effets escomptés, et (ii) les liaisons et la hiérarchie entre les différents résultats et les effets escomptés actuellement présentés au même niveau. Les écarts possibles et les interconnexions ou interdépendances importantes devraient être mis en évidence et analysés. Le résultat de cette analyse aidera à identifier les thèmes et les problématiques de l'évaluation et à affiner l'approche et la méthode. Il est en outre important d'expliquer les effets volontaires, involontaires, positifs et négatifs de l'ABG avec les domaines majeurs de risque et leur relation dans l'arbre de causalité.

Un arbre de causalité unique devrait être développé lors de la phase initiale. Il s'appliquera à toutes les études par pays, pour faciliter de tirer des enseignements généraux dans les rapports thématiques et de synthèse. Cependant, différentes parties de l'arbre seront plus ou moins pertinentes selon le pays (mais toujours analysées), et les liens seront plus ou moins forts.

### **5.4 Phases d'évaluation**

#### **5.4.1 Phase initiale**

La phase initiale a pour but de préparer l'équipe aux missions sur le terrain et de spécifier l'approche et la méthode d'évaluation. Pendant cette phase, l'équipe se réunira et examinera tous les documents et toutes les données disponibles. Cette phase comprendra également une vaste visite initiale dans chaque pays. Le produit final de cette phase initiale sera le rapport initial (voir chapitre 6).

Il est particulièrement important que l'équipe *passe en revue les différents types d'ABG* dans les pays à étudier et les *différents objectifs et conditions* connexes (voir également la section 5.3).

Ce rapport initial *précisera plus à fond les thèmes et les problématiques au cœur de l'évaluation*. Ces thèmes et problématiques devraient être identifiés sur la base des termes de référence, de la revue documentaire, de l'analyse du Cadre d'évaluation, de l'arbre de causalité (voir 5.2), des données collectées, des points de vue des acteurs clés dans les différents pays et sur la base des analyses menées lors de la phase initiale. Ils devraient être homogènes dans toutes les évaluations par pays, tout en permettant de prendre en compte les situations internes spécifiques.

L'équipe d'évaluation devrait aussi, sur la base des résultats de la phase initiale, proposer une approche et une méthodologie détaillées, comprenant : 1) les méthodes appropriées de *collecte de données et d'informations*, par exemple la documentation supplémentaire, les entretiens structurés et ouverts, les questionnaires, les séminaires ou ateliers, l'utilisation d'indicateurs, etc., indiquant des limites éventuelles ; 2) les *méthodes d'analyse* appropriées des informations et des données collectées, indiquant encore une fois les limites et décrivant comment analyser les données par examen croisé, pour valider cette analyse.

L'équipe d'évaluation devrait présenter une approche assurant une méthodologie homogène dans toutes les évaluations par pays, et assurant que l'évaluation sera capable de fournir des enseignements et des recommandations d'ordre général sur l'utilisation et le développement futur de l'instrument qu'est l'ABG. Dans le même temps, il est important que l'évaluation reste sensible à la situation unique de chaque pays.

Il est également important que l'équipe d'évaluation présente un système d'assurance-qualité pour toutes les évaluations par pays et pour son travail de synthèse.

La phase sur le terrain ne commencera pas tant que le Comité de gestion n'a pas approuvé le rapport initial.

#### **5.4.2 Phase sur le terrain**

Une fois la phase initiale est réussie et le rapport initial est formellement accepté, les missions sur le terrain pourront commencer. Le travail sur le terrain sera entrepris sur la base des conclusions du rapport initial. Il concerne principalement la collecte de données primaires et les entretiens avec les personnes clés. Les études devraient s'appuyer sur des méthodes qualitatives et quantitatives soigneusement appliquées, et devraient être particulièrement riches en données. S'il apparaît nécessaire, au cours de la phase sur le terrain, de s'écartez de manière significative de la méthodologie ou du calendrier adoptés, cet écart devrait être expliqué au Comité de gestion qui devrait l'accepter. À la fin de la mission sur le terrain, l'équipe informera les partenaires dans le pays de ses conclusions préliminaires au moyen d'ateliers avec les acteurs clés et de rapports écrits, selon ce qui est le mieux approprié.

Le calendrier préliminaire présenté au chapitre 7 subdivise chaque évaluation de pays en 2 à 3 phases, d'où la possibilité pour les chefs de mission et les membres d'équipes de participer à plusieurs évaluations par pays, pour optimiser l'utilisation des ressources humaines et maximiser l'expérience et les enseignements tirés.

#### **5.4.3 Phase de rédaction des rapports par pays**

Un projet de rapport présentant les conclusions principales et les enseignements et recommandations les plus importants devrait être soumis pour chacun des huit pays, au plus tard trois semaines après la fin de chaque mission respective. Après les commentaires du Comité de pilotage et des commentaires et débats avec le Comité de gestion, les rapports devraient être finalisés (voir le chapitre 6 sur les rapports). Les rapports par pays seront publiés dès qu'ils seront terminés, pour assurer une présentation régulière de produits finis.

Une note résumant les principales conclusions de la phase sur le terrain devrait être soumise au plus tard quatre semaines après la dernière mission sur le terrain. Elle devrait pouvoir servir de base à une réunion du Comité de pilotage et de permettre des discussions et une première validation des conclusions préliminaires, avant la rédaction du projet de rapport de synthèse.

#### **5.4.4 Phase de synthèse**

Le chef d'équipe d'évaluation devrait entamer la rédaction du rapport de synthèse parallèlement à la rédaction des rapports par pays (voir le chapitre 6 sur les rapports).

### **5.5 Communication et dissémination**

Comme mentionné aux sections précédentes, cette évaluation se focalise sur les enseignements. Il est donc important de la concevoir de manière à permettre le retour maximal d'information vers les acteurs concernés pendant tout le processus d'évaluation. Les réunions du Comité de pilotage et les réunions d'information en fin de mission sont des éléments clés de la stratégie de dissémination et de retour d'information. L'évaluation devrait également être organisée pour promouvoir à fond des opportunités d'apprentissage en dehors du Comité de pilotage, telles que les ateliers dans les pays partenaires. Les soumissions devraient suggérer des moyens de communication des enseignements.

Une conférence internationale est prévue à la fin de l'évaluation. Elle a pour but de disséminer les conclusions de l'évaluation et de discuter des enseignements, des recommandations et de leur mise en œuvre.

Avec le soutien de l'équipe d'évaluation, le Comité de gestion sera en contact avec les acteurs clés et les groupes externes au Comité de Pilotage, tels que le SPA<sup>16</sup>, LENPA<sup>17</sup> et le CAD<sup>18</sup>, et soutiendra les opportunités de discussion et d'apprentissage de l'évaluation.

## **6. Rapports**

Tous les rapports devraient être succincts, mais contenir suffisamment d'éléments justifiant les conclusions. Des informations plus détaillées peuvent être ajoutées en annexes. Les rapports remis seront des projets de rapports. Après commentaires et discussions avec le Comité de gestion et le Comité de pilotage, ils seront finalisés. Les évaluateurs devraient répondre activement aux commentaires du Comité de gestion, du Comité de pilotage et d'autres acteurs

---

<sup>16</sup> Strategic Partnership with Africa

<sup>17</sup> Learning Network on Program-based Approach

<sup>18</sup> Comité d'Aide au Développement

clés. Si les évaluateurs sont en désaccord avec certains de ces commentaires, ils s'en expliqueront par écrit si le Comité de gestion le leur demande.

Un rapport initial sera soumis à la fin de la phase initiale, fournira les détails de l'approche et des méthodes proposées et spécifiera les thèmes et les problématiques à étudier. Le rapport initial concernera plus particulièrement :

- Les conclusions des premières visites dans les pays concernés avec une vue d'ensemble de la prise en charge de l'appui budgétaire et les conséquences possibles en fonction de l'objet, de l'approche et de la méthodologie de l'évaluation ;
- L'application du Cadre d'évaluation (voir 5.3), y compris l'arbre de causalité développé ;
- L'objet précis de l'évaluation, à savoir les thèmes et problématiques clés à évaluer, en spécifiant les limites de l'évaluation ;
- L'approche et la méthode, y compris la collecte de données et leur analyse (analyse de causalité et triangulation), la spécification des indicateurs et l'identification des groupes d'acteurs clés ;
- L'approche d'évaluation des thèmes transversaux ;
- L'approche permettant d'assurer la synthèse facile des études par pays ;
- Le programme d'assurance-qualité pour toutes les évaluations par pays et pour la synthèse de l'évaluation ;
- Le plan de travail détaillé, spécifiant l'organisation et le calendrier du processus d'évaluation et prévoyant suffisamment de temps pour la consultation avec le Comité de pilotage, le Comité de gestion et les autres acteurs clés.

L'équipe d'évaluation développera des rapports individuels pour chacun des pays étudiés, qui présenteront les conclusions principales, les enseignements et les recommandations par pays. Ces rapports par pays seront autonomes et comprendront un résumé indépendant, une introduction et le contexte de l'évaluation, la description de l'approche et de la méthodologie utilisées, la description du contexte national et le contexte de la coopération au développement, les conclusions liées à l'arbre de causalité (différents niveaux du Cadre d'évaluation) et les thèmes et problématiques de l'évaluation spécifiés dans le rapport initial. Ils contiendront également les conclusions principales, les recommandations et les enseignements tirés de l'analyse, à la fois pour les bailleurs de fonds et le pays partenaire. Une table des matières plus précise et commune à tous les rapports par pays doit faire l'objet de l'approbation ultérieure du Comité de gestion.

La note de synthèse résumera les conclusions principales des missions sur le terrain. Elle traitera des thèmes et problématiques clés, définis lors de la phase initiale. Cette note devrait être succincte et servir uniquement de base à la réunion avec le Comité de pilotage, et à la préparation de la phase de synthèse. Elle ne sera pas publiée sous forme de rapport individuel.

Le rapport de synthèse devrait se fonder sur les rapports par pays et sur les rapports thématiques ainsi que d'autres documents pertinents, y compris la revue documentaire. Il est important que les données, les conclusions, les enseignements et les recommandations des évaluations par pays et les évaluations thématiques soient utilisées efficacement lors de la

rédaction du rapport de synthèse. Ce rapport devrait inclure des références aux autres rapports et rendre compte précisément des faits sur lesquels il s'appuie. Il devrait en outre ne pas se contenter de résumer les conclusions des évaluations par pays et les évaluations thématiques, mais ajouter aussi un autre niveau d'analyse permettant de voir plus précisément les tendances, les conclusions, les enseignements et les recommandations sur l'utilisation future de l'ABG, à la fois sur le plan opérationnel et stratégique.

Le rapport de synthèse devrait inclure : un résumé (pouvant être publié indépendamment de l'évaluation), une introduction, le contexte de l'évaluation, l'approche et la méthodologie appliquées (y compris l'arbre de causalité) et la description du contexte de la coopération au développement. Il devrait également présenter les conclusions principales liées aux thèmes et problématiques de l'évaluation, tels que spécifiés dans le rapport initial, les conclusions globales principales, les recommandations et les enseignements tirés. Une table des matières plus précise devrait faire l'objet de l'approbation ultérieure du Comité de gestion.

Une note abordant les approches et les méthodes utilisées dans le processus d'évaluation devrait être rédigée à la fin de l'évaluation, et devrait porter plus précisément sur l'utilisation du Cadre d'évaluation et l'expérience qui en a été tirée. Cette note devrait tirer des enseignements pour les évaluations futures de l'ABG et s'intégrer au développement d'un guide d'évaluation de l'ABG.

Tous les rapports doivent être de très haute qualité. Les conclusions, les analyses et les recommandations doivent être très approfondies. Elles doivent refléter une approche systématique et bien fondée, et montrer un lien clair entre la méthodologie et l'approche.

Tous rapports seront rédigés en anglais à l'exception des rapports suivants : Burkina Faso, rédigé et finalisé en français et en anglais ; Nicaragua, rédigé et finalisé en espagnol et en anglais ; Mozambique, rédigé en anglais et traduit dans sa version finale en portugais. Selon la décision du Comité de gestion (informé par le Comité de Pilotage), les rapports seront publiés et disséminés. Les rapports finaux seront présentés d'une manière qui en permettra la publication sans modification. Les résumés, en particulier, seront présentés de manière à permettre la publication indépendante pour un public plus étendu, sans besoin de modification.

## 7. Calendrier

Il est envisagé de finaliser l'évaluation au plus tard en novembre 2005. Les équipes soumissionnaires peuvent proposer un calendrier différent, en justifiant leur raisonnement. Il convient en effet d'allier rigueur et qualité de l'évaluation aux besoins stratégiques pressants des gouvernements partenaires et des bailleurs de fonds.

Remise du contrat	Début juillet 2004
Projet de rapport initial	Mi-octobre 2004
Réunion du Comité de Pilotage et discussion sur le rapport initial	Fin octobre 2004
<i>Début des évaluations thématiques</i>	<i>Novembre 2004</i>
Rapport initial final	Fin novembre 2004
Evaluations par pays, missions sur le terrain	Décembre à mars 2005
Projets de rapports par pays	Fin mars 2005
Note de synthèse sur les conclusions préliminaires	Fin mars 2005
Discussion du Comité de pilotage sur les conclusions préliminaires	Fin avril 2005
Rapport d'évaluations finales par pays	Fin mai 2005
<i>Projets de rapports thématiques</i>	<i>Fin mai 2005</i>
Projet de rapport de synthèse	Fin juillet 2005
<i>Rapport d'évaluations thématiques finales</i>	<i>Octobre 2005</i>
Discussion du Comité de Pilotage sur le projet de rapport de synthèse	Début septembre 2005
Rapport de synthèse final	Octobre 2005
Note sur l'approche et la méthode	Novembre 2005
Conférence de dissémination	Janvier 2006

## 8. Spécification de l'appel d'offres

### 8.1 Éléments obligatoires

En plus des critères d'approche et de travail spécifiés dans l'appel d'offres, les soumissions doivent satisfaire aux exigences qui suivent. Elles constituent une subdivision supplémentaire des critères d'évaluation des soumissions.

#### 8.1.1 Contenu de la soumission

La soumission technique devrait inclure :

- L'approche, la méthodologie et l'assurance-qualité devant être appliquées dans la réalisation de la mission. Celles-ci doivent être spécifiées et justifiées aussi concrètement que possible. Plus précisément, la soumission :
  - spécifiera les méthodes et les théories afférentes à appliquer, y compris l'approche des thèmes transversaux ;
  - présentera la combinaison éventuelle entre l'approche de l'évaluation par pays et le travail documentaire de bureau, les questionnaires, les analyses

économétriques et/ou d'autres méthodes.

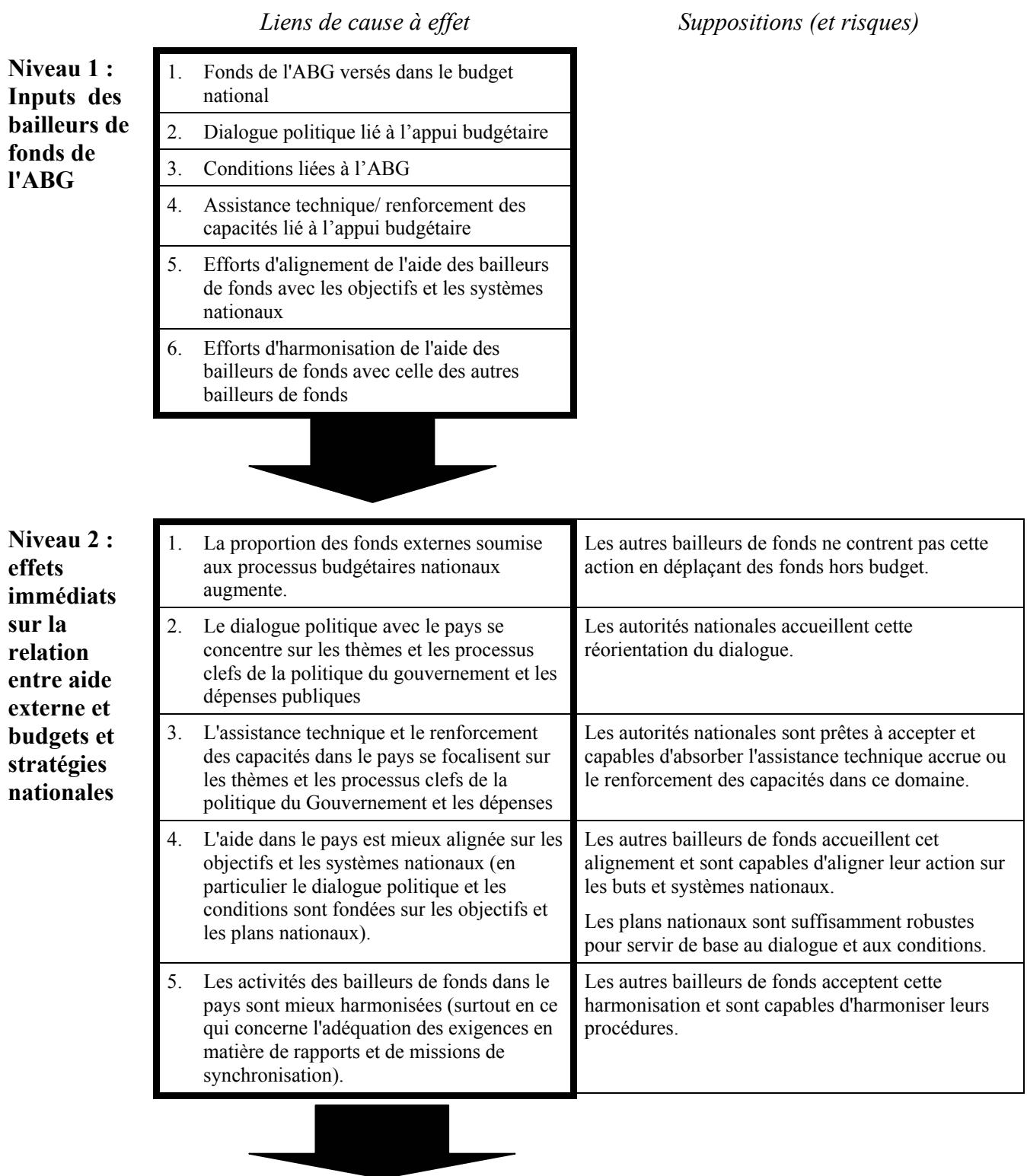
- Le soumissionnaire fournira le calendrier et le plan de travail détaillé de la mission. Il précisera notamment : a) les rôles, fonctions et responsabilités des différents membres de l'équipe, b) les estimations temporelles pour chaque tâche de la mission, et c) le détail du personnel, chaque tâche à effectuer et le temps alloué à chaque membre de l'équipe.

### **8.1.2 Personnel et capacité d'organisation**

Le soumissionnaire retenu satisfera aux exigences de compétence détaillées dans l'appel d'offres. Ces informations devraient être clairement présentées.

---

Fig. 4 Cadre complet d'évaluation



**Niveau 3 :  
Outputs**  
**Amélioration  
du  
financement  
et du cadre  
institutionnel  
des politiques  
et dépenses  
publiques**

	<i>Liens de cause à effet</i>	<i>Suppositions (et risques)</i>
	<p><b>1. Structure de financement budgétaire plus favorable :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Financement plus prévisible</li> <li>• Plus haut niveau de ressources fongibles qui peuvent être utilisées avec plus grande flexibilité</li> <li>• Réduction de l'incidence des manques de liquidités, d'où l'utilisation moindre des découverts de la banque centrale et une moindre accumulation d'arriérés</li> <li>• Réduction du coût du financement d'un déficit budgétaire</li> </ul>	<p>Les apports de l'ABG ne sont pas sapés ni contrés par le ciblage important d'autres formes d'appui budgétaire.</p> <p>Les bailleurs déboursent de manière prévisible pour le gouvernement partenaire.</p> <p>Le gouvernement partenaire n'agit pas de manière à obliger l'interruption des déboursements.</p> <p>Le gouvernement partenaire détient une réserve adéquate, permettant d'amortir les variations mineures imprévues.</p> <p>La gestion des liquidités par le Ministère des finances permet la prévisibilité du financement aux ministères et autorités locales, les encourageant ainsi à planifier.</p>
	<p><b>2. Le gouvernement partenaire renforce ses pouvoirs :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• d'utiliser le budget pour aligner les programmes du secteur public sur ses objectifs (y compris la réduction de la pauvreté) ;</li> <li>• d'aligner les DSRP sur ses systèmes et ses cycles budgétaires ;</li> <li>• de promouvoir l'alignement et l'harmonisation par les bailleurs de fonds.</li> </ul>	<p>La concurrence politique dans le pays s'écarte de l'utilisation des ressources de l'État pour le patronage, pour se concentrer sur les résultats.</p> <p>Les leaders politiques sont prêts à assumer les coûts politiques d'un nouveau mode de pensée fondé sur la gestion des dépenses publiques.</p> <p><b>REMARQUE : le modèle du club de l'ABG suggère des conditions de prévisibilité :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Les partenaires ne participent pas à l'ABG s'ils n'en partagent pas les objectifs clés et ne comprennent pas les contraintes des uns et des autres</li> </ul> <p><b>Sortie (non-déboursement) est limitée par la loyauté à ce club</b></p> <p><b>Les mécanismes efficaces de consultation sont en place ; la Voix que cela donne compense les restrictions de Sortie.</b></p>
	<p><b>3. Les dépenses publiques sont plus efficaces :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• grâce à un processus budgétaire plus efficace (orienté sur les résultats, la participation, l'exécution efficace et l'audit) ;</li> <li>• grâce aux réductions de certains coûts de transactions pour le gouvernement partenaire ;</li> <li>• grâce à des améliorations de l'efficacité de l'affectation des fonds par intégration des financements dans le budget ;</li> <li>• grâce aux gains d'efficacité dans la prestation des services publics.</li> </ul>	<p>Le gouvernement s'engage à la réforme budgétaire, et ceci s'internalise dans le service public.</p> <p>Les coûts de transaction étaient importants dans les modalités d'aide précédentes.</p> <p>Les précédentes affectations étaient inefficaces.</p> <p><b>(Pour l'argument complet sur le point, voir DFID, 2004, Vol.1).</b></p>

	<i>Liens de cause à effet</i>	<i>Suppositions (et risques)</i>
<b>Niveau 3 : Outputs (suite)</b>	<p>4. <b>Les motivations et les moyens internes au gouvernement sont renforcés :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Les circuits officiels de rapportage sont mieux respectés (circuit vertical du gouvernement au cabinet, et non horizontal pour les bailleurs de fonds).</li> <li>• Les motivations à la performance du service public sont renforcées, les stratégies sont faites et mises en œuvre, les systèmes d'audit et d'approvisionnement fonctionnent et la corruption est réduite.</li> <li>• Les effets de lavage de cerveau par des structures de gestion de projets parallèles (le "braconnage" permanent et l'emploi temporaire <i>de facto</i> de personnel clé) sont réduits.</li> </ul> <p>5. <b>La responsabilité démocratique est accrue par:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Le rôle plus important du parlement dans la surveillance des résultats budgétaires ;</li> <li>• L'augmentation de la responsabilité par les institutions nationales pour la dépense financée par les bailleurs de fonds ;</li> <li>• L'amélioration des conditions de démocratisation générale, y compris la confiance des gens en leur gouvernement et la hausse conséquente de leur niveau d'attentes.</li> </ul>	<p>Les circuits officiels de rapportage sont toujours reconnus dans le service public.</p> <p>Le gouvernement applique des stratégies de paie et d'évaluation des performances qui contribuent à la motivation.</p> <p>L'équilibre politique du pays entraîne la punition de la corruption officielle.</p> <p>Les autres bailleurs de fonds n'augmentent pas les structures de gestion de projets parallèles.</p> <p>Les conditions constitutionnelles et politiques existent pour que le parlement renforce son rôle.</p> <p>Les circonscriptions nationales et des moyens de pression agissent pour des niveaux de responsabilités plus élevés.</p>
<b>Niveau 4 : Résultats</b>	1. L'environnement macroéconomique est favorable à l'investissement privé et à la croissance.	Aucun engagement politique envers la macro stabilité et les réformes de dépenses en faveur des pauvres.
<b>Influence plus grande du gouvernement sur les déterminants proches de la</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• contrôle de l'inflation ;</li> <li>• taux de change réalistes atteints ;</li> <li>• déficit fiscal et niveau d'emprunt national supportable et n'empêchant pas les investissements privés.</li> </ul>	<p>Macro conditions et séquences de réformes recommandées bien choisies et exécutées.</p> <p>La Banque centrale stérilise les entrées pour éviter les effets négatifs sur les motivations des entreprises et des foyers, via les taux de change et les taux d'intérêt.</p>

### *Liens de cause à effet*

### *Suppositions (et risques)*

<b>réduction de la pauvreté</b>	2. Les services publics sont effectivement fournis et favorisent les pauvres. <ul style="list-style-type: none"> <li>• Les cibles de la prestation de service sont atteintes pour les services aux plus pauvres.</li> <li>• Évidence de l'augmentation de l'utilisation des services par les pauvres (y compris les femmes pauvres).</li> </ul>	Les cibles clés de prestation de service peuvent être établies, adoptées et surveillées. Les services en faveur des pauvres passent efficacement en priorité. Les prestataires de services répondent mieux et davantage à un financement et à une gestion en faveur des pauvres. L'accès aux services par les pauvres peut être influencé de manière positive s'il est mieux ciblé.
	3. La réglementation des initiatives privées assure la confiance du secteur privé, l'équité, l'efficacité et la durabilité. <ul style="list-style-type: none"> <li>• Les stratégies sur la corruption et les droits sur la propriété sont suivies résolument.</li> <li>• Des institutions favorables à l'économie de marché sont développées.</li> </ul>	La légitimité de l'État suffit à faire accepter le rôle de régulateur du secteur public. La confiance ne peut être affaiblie de manière importante par des facteurs hors du contrôle national, comme l'instabilité régionale.
	4. Un gouvernement plus efficace et plus responsable améliore l'administration de la justice et le respect des droits humains, ainsi que la confiance générale des gens dans leur gouvernement.	Les menaces à la sécurité nationale ne deviennent pas si graves que la justice et les droits ne puissent plus partager les améliorations générales des responsabilités et de moyens
	5. Les politiques sectorielles incluent les actions publiques destinées aux défaillances du marché, y compris celles qui naissent d'une inégalité entre les sexes.	Les autorités sectorielles ne confondent pas l'intervention pour corriger les échecs du marché avec les interventions de l'État qui empêchent le développement des marchés.



### **Niveau 5 : impacts**

### **Développement des moyens et réduction de la pauvreté dans toutes ses dimensions.**

1. La pauvreté est réduite (dans toutes ses dimensions)	Les agents privés accumulent les actifs, et/ou la productivité des facteurs de production augmente, menant à une croissance économique plus rapide. Le schéma de croissance est favorable aux pauvres et/ou des mécanismes efficaces de redistribution des richesses sont en place. La croissance est durable sur le plan de l'environnement. L'incidence de l'insécurité, de l'injustice et des abus des droits humains est réduite.
2. Les gens pauvres reçoivent des moyennes et sont inclus sur le plan social.	Les facteurs ethniques qui justifient l'exclusion sont réduits. Les facteurs de genre qui restreignent la productivité et le bien-être des femmes et des enfants, sont réduits.

## Liste de référence

*Une revue documentaire est en cours de préparation pour l'évaluation conjointe, et elle sera communiquée au soumissionnaire retenu au moment de la remise du contrat. Des références plus complètes seront fournies dans ce document. Les rapports qui suivent peuvent être utiles à la rédaction de la soumission.*

Bourguignon F, Pereira da Silva L, Stern N (2002), “The Impact of Economic Policies on Poverty and Income Distribution. Evaluation Techniques and Tools”, World Bank Publication.

Brobäck U, Sjölander S (2001), “Programme Support and Public Financial Management: A New Role for Bilateral Donors in Poverty Strategy Work”, Sida (Swedish International Development Agency) Studies no. 6. 2001.

Edgren G (2003), “Donorship, Ownership and Partnership. Issues Arising from Four Sida Studies of Donor-Recipient Relations.” Sida (Swedish International Development Agency) Studies in Evaluation 03/03.

Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (2003), “German Participation in Budget Support and Similar Instruments”, CEP 02C2.6.2.

FMI (2003), “Evaluation of Poverty Reduction Strategy Papers and the Poverty Reduction and Growth Facility”, Issues Paper, termes de référence.

FMI (2003), “Aligning the Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF) and the Poverty Reduction Strategy Paper (DSRP) Approach: Issues and Option”.

Institute of Development Studies (IDS) (2002), “Independent Evaluation of SECO’s Budget Support Programme”.<sup>19</sup>

LENPA (2002, 19-21 juin), “Forum on Accountability and Risk Management under Program-based Approaches. Synthesis Report”.

Ministère des affaires étrangères des Pays-Bas, Département de la stratégie et des opérations (2003 a), “Results of International Debt Relief”, évaluation IOB n°292.

Ministère des affaires étrangères des Pays-Bas, Département de la stratégie et des opérations (2003 b), “Evaluation of General Budget Support (GBS). Inventory of Programme Aid 1992-2002”.

OCDE, CAD, groupe de travail sur l'évaluation de l'assistance (2000), “Effective Practices in Conducting a Multi-Donor Evaluation”.

OCDE, CAD (2002), “Measuring Performance in Public Financial Management”, Good Practice Papers, Référence CAD.

---

<sup>19</sup> Cette publication inclut les rapports par pays sur le Burkina Faso, la République fédérale de Yougoslavie, le Kyrgyzstan, le Mozambique et la Tanzanie.

OCDE, CAD – Task Force on Donor Practices (2003), “Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery”, DAC Guidelines and Reference Series.

Oxford Policy Management (OPM), (2003), “Assessing Aid Effectiveness in Uganda: An Aid-Disaggregation Approach”.

Pavigani E, Sjölander S et Aarnes D (2002), “Moving On-budget in the Health Sector of Mozambique. Requirements, Features and Implications of Future Aid Management and Financing Mechanisms”.

PEFA, Peter Brooke (2003), “Study of Measures used to address Weaknesses in Public Financial Management Systems in the Context of Policy Based Support”, Final Report.

PEFA Secretariat (2003), “Assessing Public Expenditure, Procurement and Financial Accountability: A Review of the Diagnostic Instruments”.

USAID (2003), “When is General Budget Support the Most Appropriate Way to Support Development”, Evaluation Concept Paper.

White H (1999), “Dollars, Dialogue and Development. An Evaluation of Swedish Programme Aid”, Sida Evaluation 99/17.<sup>20</sup>

Banque Mondiale (2000), “Country Financial Accountability Assessment”, Guidelines to Staff”.

Banque Mondiale (2000), “The Quality of Growth”.

Banque Mondiale et FMI (2001), “Tracking of Poverty-Reducing Spending in Heavily Indebted Poor Countries”.

Banque Mondiale et FMI (2002), “Actions to Strengthen the Tracking of Poverty-Reducing Spending in Heavily Indebted Poor Countries”.

Banque Mondiale (2002), “A Case for Aid. Building a Consensus for Development Assistance”.

Banque Mondiale, OED (2003), “OED Review of the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) Process” Approach Paper.

Banque Mondiale, OED (2003), “Toward Country-led Development: A Multi-Partner Evaluation of the Comprehensive Development Framework”.

Banque Mondiale, OED (2003), “Debt Relief for the Poorest. An OED Review of the HIPC Initiative”.

### Rapports de fond sur l'évaluation et le cadre d'évaluation

---

<sup>20</sup> Cette publication inclut également les rapports par pays suivants : Bangladesh, Cap Vert, Mozambique, Nicaragua, Tanzanie, Ouganda, Vietnam et Zambie, et les rapports thématiques sur les tendances et les virages de l'aide suédoise, les conditions de l'aide, l'impact sur les réformes, les modalités d'aide, l'évaluation de l'aide et un rapport de conférence.

DFID (2004), “General Budget Support Evaluability Study Phase I; Volume I: Synthesis Report”, DFID Evaluation Department EV643, Vol 1.

DFID (2004), “General Budget Support Evaluability Study Phase I; Volume II: Country Case Studies”, DFID Evaluation Department EV643, Vol 2.

*The below documents are unpublished documents which are available upon request.*

Department for International Development (DFID) Evaluation Department (2003) “Evaluating General Budget Support, Issues Emerging from Evaluation Findings, Workshop Report, Glasgow 3-4 March 2003”.

DFID, Evaluation Department (2003), “Evaluating General Budget Support, Issues emerging from DFID Evaluability Study and proposals for joint evaluation work, Uganda MoFPED Workshop, Kampala 28<sup>th</sup> May 2003, Aide Mémoire”.

DFID Evaluation Department, (2003), “Planning Workshop on Evaluation of General Budget Support, Brighton UK 14-15 October 2003, Workshop Report”.

Wilkes J (2001), “Programme Aid: what do we need to learn? Background Paper”, DFID Evaluation Department.

DFID Evaluation Department, (2001, 30<sup>th</sup> October), “Evaluation of General Budget Support, Terms of Reference for Consultancy Assistance”.

DFID, Evaluation Department (2002), “General Budget Support Evaluability Study, Phase I, Inception Report”.

ODI, (2002), “General Budget Support Evaluability Study, Literature Review”, DFID Evaluation Department.

## ANNEXE 1

### **Les cinq critères d'évaluation définis par le CAD**

*Efficacité* : mesure dans laquelle les objectifs de l'intervention de développement sont remplis ou sont prévus d'être remplis, en prenant en compte leur importance relative<sup>21</sup>.

*Efficience* : mesure de la conversion économique des ressources et des inputs (fonds, expertise, temps etc.) en résultats<sup>22</sup>.

*Pertinence* : mesure dans laquelle les objectifs d'une intervention pour le développement correspondent aux besoins des bénéficiaires, aux besoins du pays, aux priorités mondiales et aux stratégies des partenaires et des bailleurs de fonds<sup>23</sup>.

*Impacts* : effets à long terme, positif et négatifs, principaux et secondaires, volontaires et involontaires produits par une intervention de développement, directement ou indirectement<sup>24</sup>.

*Durabilité* : continuation des avantages d'une intervention de développement après la réalisation d'une assistance majeure au développement. Probabilité d'avantages à long terme durables. Résistance au risque des flux de bénéfices nets dans le temps<sup>25</sup>.

---

<sup>21</sup> OCDE/CAD (2002) "Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management", p. 20.

<sup>22</sup> OCDE/CAD (2002) "Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management", p. 21.

<sup>23</sup> OCDE/CAD (2002) "Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management", p. 32.

<sup>24</sup> OCDE/CAD (2002) "Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management", p. 24.

<sup>25</sup> OCDE/CAD (2002) "Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management", p. 36.