



COMMISSION EUROPÉENNE

EuropeAid Office de coopération

Affaires générales

Evaluation

**NOTE RELATIVE A LA PRISE EN COMPTE DES
EXIGENCES DE L'EVALUATION *EX ANTE* DANS LA
PROGRAMMATION DE L'AIDE EXTERIEURE**

Février 2005

SOMMAIRE

1.	JUSTIFICATION DE L'ÉVALUATION <i>EX ANTE</i> DANS LE CADRE DE LA PROGRAMMATION DE L'AIDE EXTÉRIEURE.....	3
1.1.	Une aide à la programmation	3
1.2.	Une obligation formelle.....	3
2.	CHECK-LIST DE L'EVALUATION <i>EX ANTE</i>	4
2.1.	Liste des éléments constitutifs d'une évaluation <i>ex ante</i>	4
2.2.	Check-list.....	4
3.	LES ETAPES CONCRÈTES D'UNE ÉVALUATION <i>EX ANTE</i>	7
3.1.	L'identification des besoins (a)	7
3.2.	Définir les objectifs et élaborer des indicateurs (b et c).....	7
3.3.	Analyser la valeur ajoutée de l'intervention communautaire (d).....	8
3.4.	Examen des options alternatives et estimation du risque (e).....	9
3.5.	Tirer les enseignements du passé (f)	9
3.6.	Contribuer à garantir l'efficacité par rapport aux coûts (g)	10
3.7.	Planifier le suivi et l'évaluation future de l'intervention (h).....	10

1. JUSTIFICATION DE L'ÉVALUATION *EX ANTE* DANS LE CADRE DE LA PROGRAMMATION DE L'AIDE EXTERIEURE

1.1. Une aide à la programmation

L'évaluation *ex ante* a pour objet la collecte et l'analyse d'informations visant à **améliorer la conception** d'un programme ou d'une activité.

Elle permet de vérifier que les objectifs du programme sont clairs et cohérents. Elle aide en outre à quantifier les impacts attendus de manière réaliste ainsi qu'à définir les indicateurs qui permettront de suivre la mise en œuvre du programme et de rendre compte de ses effets.

1.2. Une obligation formelle

Outre son utilité dans l'élaboration des programmes et actions communautaires, l'évaluation *ex ante* répond à une obligation formelle, prévue par le Règlement Financier n° 1605/2002 du Conseil, du 25 juin 2002, dans son article 27, au paragraphe 4 :

« En vue d'améliorer la prise de décisions, les institutions procèdent à des évaluations ex ante et ex post, conformément aux orientations de la Commission. Ces évaluations s'appliquent à tous les programmes et activités qui occasionnent des dépenses importantes et les résultats de ces évaluations sont communiqués aux administrations chargées de la dépense et aux autorités législatives et budgétaires. »

Cette obligation a été précisée dans les modalités d'exécution du Règlement Financier (règlement n° 2342 / 2002 de la Commission du 23 décembre 2002, article 21, paragraphe 1 ; cf. 2. Les éléments constitutifs d'une évaluation *ex ante*).

Le caractère obligatoire de l'évaluation *ex ante* ne s'applique pas uniquement à la partie « budgétisée » (c'est-à-dire inscrite au budget communautaire) de l'aide extérieure mais concerne également les programmes et activités financées par le Fonds européen de développement (FED). L'article 4 paragraphe 3 du règlement financier (du 27 mars 2003) applicable au 9^{ème} FED prévoit en effet que :

« Des objectifs sont déterminés et le suivi de leur réalisation est assuré à l'aide d'indicateurs mesurables. À cette fin, l'utilisation des ressources du FED doit être précédée d'une appréciation ex ante de l'action à entreprendre, qui doit également faire l'objet d'une évaluation ex post en vue de s'assurer que les résultats escomptés justifient les moyens mis en œuvre. »

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

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

Le règlement financier applicable au 9ème FED ne fournissant pas de précisions sur le contenu d'une évaluation *ex ante*, la présente note propose d'étendre aux activités du FED les exigences prévues pour l'évaluation *ex ante* des activités financées par le budget communautaire.

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

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

2.2. Check-list

Construit sur la base de la liste indiquée dans les modalités d'exécution du Règlement Financier (cf. partie 2.1 ci-dessus), le tableau ci-après constitue une **check-list** permettant de vérifier que l'ensemble des éléments d'une évaluation *ex ante* ont bien été pris en compte dans la conception des documents de programmation de l'aide extérieure.

Eléments d'une évaluation <i>ex ante</i> pris en compte dans le document de programmation	Oui	Non
<p>(1) <u>L'identification des besoins (a)</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • L'analyse de la situation politique, économique et sociale du pays a-t-elle été correctement réalisée ? En particulier : <ul style="list-style-type: none"> – couvre-t-elle l'ensemble de la population, des zones géographiques et des secteurs d'activité du pays ? – prend-t-elle en compte la situation du pays au regard des grandes priorités transversales de la CE (égalité homme / femme ; respect de l'environnement ; protection des droits de l'homme et bonne gouvernance ; développement institutionnel ; prévention des conflits) ? – permet-elle d'identifier les atouts et les faiblesses, les contraintes et les opportunités de développement du pays (SWOT) ? • Les problèmes recensés ont-ils été traduits en besoins à court, moyen et long terme¹ ? Pour chacune de ces catégories de besoins, une population cible a-t-elle été identifiée ? • La réponse de la CE aux besoins identifiés fait-elle l'objet d'une justification satisfaisante ? En particulier, le document établit-il une correspondance claire entre les besoins du pays partenaire et : <ul style="list-style-type: none"> – les <i>objectifs généraux</i> de la politique communautaire de coopération et de développement ; – les <i>objectifs spécifiques</i> définis par les règlements et accords internationaux couvrant la zone géographique du pays concerné (ACP, ALA, MED, TACIS, etc.) ? 		
<p>(2) <u>Les objectifs à atteindre (b)</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Les objectifs du programme ont-ils été déclinés en : <ul style="list-style-type: none"> – objectifs généraux ; – objectifs spécifiques ? • Ces objectifs sont-ils précisés en fonction : <ul style="list-style-type: none"> – des zones géographiques ; – des populations cibles concernées ? <p>(3) <u>Les résultats escomptés et les indicateurs nécessaires à leur évaluation (c)</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Les objectifs généraux et spécifiques ont-ils été traduits en termes d'effets escomptés (respectivement impacts et résultats) ? • Les objectifs ainsi précisés sont-ils accompagnés de niveaux cibles (ou « target levels ») fournissant une indication de ce qui pourrait être considéré comme un succès, total ou partiel, des actions mises en œuvre dans le cadre du programme ? • A-t-on prévu des indicateurs adaptés pour mesurer : <ul style="list-style-type: none"> – les moyens nécessaires, tant du point de vue financier que du point de vue des ressources humaines ; – les résultats – et les impacts du programme communautaire de coopération et/ou de développement ? • A-t-on également défini : <ul style="list-style-type: none"> – des indicateurs de stratégie ; – des indicateurs relatifs aux secteurs focaux et aux secteurs non focaux ? • Ces indicateurs sont-ils objectivement vérifiables ? 		

¹ Pour la programmation, on examinera surtout les objectifs à moyen et à long terme

Eléments d'une évaluation <i>ex ante</i> pris en compte dans le document de programmation	Oui	Non
<p>(4) <u>La valeur ajoutée communautaire (d)</u></p> <p><i>Cohérence</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • La bonne articulation des différentes mesures prévues au titre de l'intervention communautaire, leur convergence vers un même objectif global, ont-elles été vérifiées ? • A-t-on veillé à la convergence (ou, au minimum, à l'absence de conflits) entre les objectifs de l'intervention de l'UE au titre de sa politique de coopération et de développement et ceux de ses interventions dans le cadre d'autres politiques nationales et communautaires ? • A-t-on étudié la possibilité d'effets de synergie entre les différentes mesures prévues au titre de l'intervention communautaire de coopération/et ou de développement ? • A-t-on étudié la possibilité d'effets de synergie entre les divers types d'intervention de l'UE ? <p><i>Coordination</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Des mécanismes de coordination suffisants ont-ils été prévus entre la Commission et les autres bailleurs de fonds, en particulier les Etats Membres de l'UE ? <p><i>Complémentarité</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • A-t-on vérifié l'absence de « double emploi » entre l'intervention de la Commission et celles du pays bénéficiaire et/ou d'autres bailleurs de fonds, en particulier les autres Etats membres de l'UE ? 		
<p>(5) <u>Les options d'intervention alternatives et les risques (e)</u></p> <p><i>Les options d'intervention alternatives</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Le document mentionne-t-il plusieurs options d'intervention alternatives ? • L'une d'entre elles au moins est-elle décrite de manière substantielle ? • Le choix de l'option retenue est-il correctement justifié ? <p><i>Les risques</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Les principaux risques liés à l'intervention ont-ils été correctement identifiés ? • Le document indique-t-il des moyens destinés à réduire ces risques ? 		
<p>(6) <u>Les leçons tirées d'expériences similaires déjà conduites (f)</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Le document fait-il état de résultats ou conclusions d'évaluations ou d'études portant sur des actions semblables ? • Indique-t-on la manière dont ces informations sont utilisables en vue d'améliorer la conception du programme ? 		
<p>(7) <u>Le volume des crédits, des ressources humaines et des autres dépenses administratives à allouer en fonction du principe de coût/efficacité (g)</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Les implications de l'option proposée en termes d'enveloppe financière globale (indicative) sont-elles indiquées ? • Le document propose-t-il une analyse comparée d'au moins une option alternative et de l'option retenue ? • Dispose-t-on d'une analyse de l'adéquation entre les moyens prévus et les objectifs assignés à l'intervention ? 		
<p>(8) <u>Le système de suivi (h)</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Les méthodes proposées pour collecter, stocker et traiter les données correspondant aux différents indicateurs sont-elles satisfaisantes ? • Le système de suivi sera-t-il pleinement opérationnel dès le début de la mise en œuvre du programme ? • Un programme d'évaluation a-t-il été établi ? • Prévoit-il une évaluation dont les résultats seront disponibles pour alimenter le prochain cycle de programmation ? 		

3. LES ETAPES CONCRETES D'UNE EVALUATION EX ANTE

NB : Le présent chapitre reprend de manière synthétique des éléments plus détaillés contenus dans un document réalisé par la DG Budget en décembre 2001².

3.1. L'identification des besoins (a)

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

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

- définir les aspects clés de la situation que doit aborder le programme ;
- recenser les facteurs susceptibles d'influer sur le problème clé ;
- identifier les principaux groupes d'acteurs qui influent sur la situation ou qui sont influencés par elle ;
- analyser les relations de cause à effet entre les facteurs identifiés et les intérêts et motivations des acteurs ;
- élaborer une présentation visuelle de ces relations, par exemple sous la forme d'un « arbre à problèmes »³.

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

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

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

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

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

² *Evaluation ex ante, guide pratique pour l'élaboration de propositions de programmes de dépenses*, DG Budget, décembre 2001, http://europa.eu.int/comm/budget/evaluation/pdf/ex_ante_guide_fr.pdf

³ Un exemple « d'arbre à problèmes » est présenté à la page 8 du guide de la DG budget (voir note 1)

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

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

- (1) les **objectifs généraux** : ils se traduisent par des **impacts** (conséquences du programme au-delà de son interaction directe et immédiate avec les destinataires), mesurés par des **indicateurs d'impacts** ;
- (2) les **objectifs spécifiques** : ils se traduisent par des **résultats** (avantages immédiats du programme pour ses destinataires directs), mesurés par des **indicateurs de résultats** ;
- (3) les **objectifs opérationnels** : ils se traduisent par des **réalisations** (produit de l'activité des opérateurs, ou, plus précisément, contrepartie immédiate de la dépense publique), elles-mêmes mesurées par des **indicateurs de réalisations**⁴.

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

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

La valeur ajoutée européenne (VAE) s'entend comme « la valeur résultant d'une intervention de l'UE qui s'ajoute à la valeur qui aurait résulté de l'intervention au niveau national ou régional des pouvoirs publics et/ou du secteur privé »⁵ et, dans le cas particulier de l'aide extérieure des autres bailleurs de fonds.

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

- la **cohérence** de l'intervention communautaire (absence de conflits / recherche de synergie entre les différents éléments de l'intervention communautaire au titre de la politique de coopération et de développement d'une part, entre l'intervention communautaire au titre de la coopération et du développement et les interventions menées au titre d'autres politiques communautaires ou nationales d'autre part) ;

⁴ Le point (3) relève de la mise en œuvre de l'intervention ; il ne concerne pas la programmation

⁵ p.21 du guide précité

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

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

Les méthodes pour atteindre un objectif sont souvent multiples. Dans le cadre d'une évaluation *ex ante*, l'analyse des différents mécanismes d'intervention possible doit permettre de **recenser les options** dont on dispose et de les comparer sur la base des critères retenus (efficacité prévisible ; niveau des coûts ; risques associés).

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

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

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

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

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

3.5. Tirer les enseignements du passé (f)

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

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

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

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

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

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

Compte tenu de la difficulté de calculer des ratios de coût-efficacité au stade *ex ante*, en particulier dans le cas d'une évaluation au niveau du pays, l'évaluation *ex ante* devra se concentrer sur :

- la présentation d'une estimation très globale du **coût de l'intervention** proposée (enveloppe financière indicative globale) ;
- la question de **savoir si les objectifs justifient le coût**, considérant qu'il s'agit, en dernier ressort, d'une appréciation politique ;
- la question de savoir si **les mêmes résultats pourraient être obtenus à un coût moindre** par le recours à une approche différente ou à d'autres instruments, ou si les résultats pourraient être **meilleurs au même coût** grâce à une approche différente ou à d'autres instruments.

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

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

- un suivi au jour⁶ le jour (« daily monitoring ») centré sur le niveau d'utilisation des ressources (inputs) et la progression des réalisations (outputs) ;
- un suivi plus ponctuel destiné à préparer les évaluations futures ; ce suivi porte quant à lui sur le niveau d'atteinte des résultats (outcomes) et des impacts de l'activité.

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

⁶ Ce type de suivi n'est pas pertinent dans le cadre de la programmation ; il prend son sens au moment de la mise en œuvre des projets.

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