

Guidelines for assessing the impact of enabling environment programmes : an integrated impact assessment approach (IIAA), Caroline Pinder, Colin KirkPatrick, Sarah Mosedale, avec les contributions de Pat Richardson et Simon White, 2005

Guide pour l'évaluation de l'impact des programmes pour le développement d'un environnement favorable aux activités économiques : l'approche d'évaluation intégrée de l'impact

L'objet de ce texte est de fournir un guide des principaux outils et étapes requis pour effectuer une évaluation d'impact de programmes pour le développement d'un environnement économique favorable aux activités économiques. La grille d'analyse choisie est l'approche de l'évaluation intégrée de l'impact¹.

Le terme « enabling environment » (environnement favorable) peut être utilisé pour décrire tous les facteurs qui sont extérieurs aux activités économiques mais qui affectent la manière dont elles sont conduites, et le développement du secteur privé. Les programmes concernés sont menés par les gouvernements, avec le soutien de bailleurs, en vue de faire évoluer l'environnement des activités économiques et de favoriser le développement du secteur privé, pour encourager la croissance économique et contribuer à un développement durable. Les changements espérés de ces programmes se concentreront sur trois domaines : le cadre légal et réglementaire, le cadre politique et le cadre institutionnel et organisationnel.

RÉPONDRE AUX CHALLENGES
DE L'ÉVALUATION D'IMPACT
DES PEE
(Programmes Enabling Environment)

L'évaluation de ce type de programmes s'avère complexe car ils ne constituent qu'une partie d'un ensemble d'inter-

ventions. Les challenges sont aux nombres de quatre.

Premièrement, il faut aller, au-delà d'une simple mesure de la performance, vers une réelle évaluation des objectifs et des impacts. D'une part, ce challenge pose le problème de l'échelle de temps de l'évaluation. Les changements et les impacts attendus prennent du temps à se manifester, souvent au-delà de la durée du projet. Des indicateurs, soigneusement choisis au début du programme, peuvent fournir une information sur les tendances des résultats et des impacts. D'autre part, il faut répondre aux problèmes de l'échelle de l'évaluation en fixant des frontières à l'évaluation, car ce type de programmes doit considérer un ensemble de réglementations et de politiques liées. La question est de savoir lesquelles vont rentrer dans la sphère de l'évaluation. Chaque intervention doit être traitée comme un élément délimité. Leur regroupement dans une grille d'analyse générale doit permettre de comprendre les liens et comment les parties interagissent pour déterminer l'impact du programme dans sa totalité.

¹ Integrated Impact Assessment Approach (IIAA).

Deuxièmement, se pose le problème de la disponibilité et de la qualité des données nécessaires à l'évaluation. En effet, l'absence de ligne de départ documentée est un problème commun dans l'évaluation des programmes de développement et elle met l'accent sur l'importance de conduire une évaluation ex-ante du programme. La première tâche pour une équipe de recherche est donc de reconstruire une base de départ par la revue et l'analyse de données historiques collectées par les agences nationales et internationales ainsi que la consultation d'acteurs ou groupes clés. Ensuite, elle devra développer des scénarios de base qui apparaissent au début du projet et les faire valider par des informateurs clés. Il faut noter que les données quantitatives et qualitatives sont toutes les deux importantes. Les premières permettront de mesurer les impacts actuels quand les secondes nous expliquent pourquoi et comment les impacts apparaissent. Un mélange de ces deux types de données est essentiel pour obtenir une image complète de ce qu'il se passe et pourquoi.

Troisièmement, il faut pouvoir démontrer les liens de causalité. En effet, la complexité de l'environnement des activités économiques et la multiplicité des facteurs peuvent affecter les résultats d'un programme, soit parce qu'ils ne sont pas prévisibles (guerres, catastrophes naturelles, etc.), soit parce qu'il est impossible d'attribuer précisément la cause du changement dans les comportements ou dans les performances économiques. Il existe plusieurs techniques qui permettent d'anticiper ces difficultés. L'analyse de la chaîne causale aide à identifier les liens de causes à effets significatifs entre les interventions et leurs éventuels impacts. De plus, l'évaluation du risque aide à identifier et à quantifier les impacts potentiels de menaces extérieures connues.

Quatrièmement, il faut considérer les problèmes institutionnels. Ils ont trait tout d'abord à la propriété du programme. Il doit être de la responsabilité du gouvernement, même si la consultation des acteurs concernés est indispensable pour comprendre les intérêts et les calendriers. Ensuite, il faut considérer la perte de mémoire institutionnelle, ce qui implique la mise en place d'un système de gestion de l'information qui suit l'histoire du programme du début à la fin

et diffuse les rapports du programme aux parties intéressées. Enfin, la fragmentation des connaissances se pose pour les programmes qui se composent d'une multiplicité d'éléments. Ce manque peut être réduit par un travail qui encourage la dissémination de l'information et de l'apprentissage. Il doit offrir une vue sur les problèmes transversaux et les liens entre les composantes du programmes.

Il est important d'avoir une attitude réaliste quant aux résultats à attendre d'une évaluation d'impact. Le premier objectif de la conduite de l'évaluation est de faciliter la réflexion et l'analyse. Elle ne peut donner des réponses complètes mais elle peut aider à développer une forte base de preuves à la disposition de la conception des politiques futures et de leur application.

LES NIVEAUX DE L'ÉVALUATION D'IMPACT DE PEE

L'évaluation d'un PEE peut s'effectuer à plusieurs niveaux comme le montre le schéma ci-dessous qui lie l'approche de l'évaluation d'impact au cadre logique du programme.

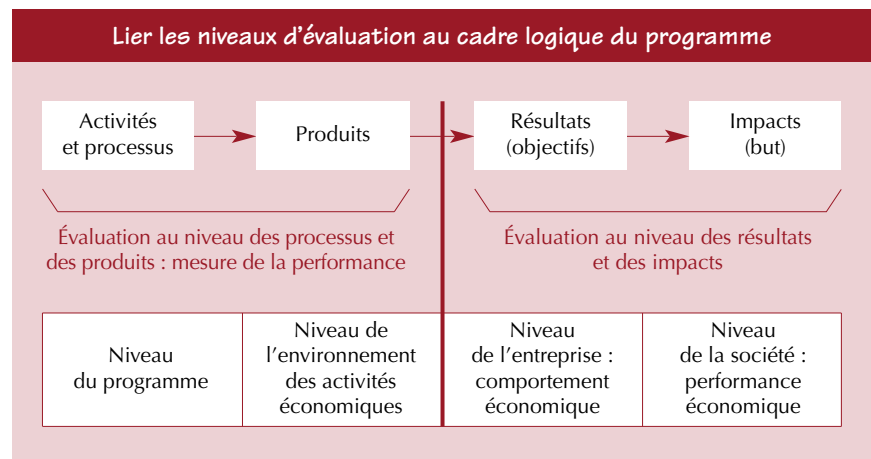
Si la majeure partie du travail d'évaluation tend à se situer au niveau des activités et des résultats du programme, ce qui consiste à répondre à la question « qui fait quoi et comment le faire », peu de travail se focalise sur l'évaluation au niveau des effets et des impacts. Or ce niveau d'analyse tente de répondre aux

questions « est-ce que les effets sur le secteur privé, sur la performance économique ou le développement durable sont le résultat du programme ? Existe-t-il des impacts inattendus ? ». Ce guide a pour objectif de faciliter la conduite des évaluations aux niveaux des effets et des impacts des programmes pour savoir si les buts et les objectifs de celui-ci ont été ou seront atteints.

LES ÉTAPES DANS L'ÉVALUATION DE L'IMPACT DES PROGRAMMES EE

Étape 1 : la projection

Il faut tout d'abord avoir une vue d'ensemble de l'environnement des activités économiques et du contexte économique du pays concerné. Ce travail nécessite de dresser une liste des domaines qui ont besoin d'être réformés avec une brève description et la raison de la sélection de ces domaines. Il faut définir les options et les priorités pour l'action au sein de cette liste, en prenant en compte quels domaines causent le plus de dommages sur l'environnement des activités économiques. Il faut ensuite faire une proposition qui déterminera sur quelles domaines se concentrer et quelles réformes peuvent être menées pour remédier aux dommages. Enfin, il faut obtenir un accord sur le domaine de l'environnement des activités économiques qui fera l'objet de toute l'attention.



Étape 2 : L'évaluation ex-ante

L'objectif est d'évaluer les impacts potentiels. La première partie de cette étape comprend quatre tâches.

La première tâche consiste en une revue de l'environnement législatif, politique et réglementaire. L'analyse détaillée doit être spécifiquement relative aux domaines sur lesquels on a choisi de se focaliser. Il faut décrire le contexte, le système et les processus de gouvernance par lesquels la politique est mise en place. Elle inclut des références aux associations professionnelles, organisations civiles concernées et leurs relations avec le gouvernement, notamment les mécanismes de dialogue. Il faut ensuite cartographier la grille d'analyse politique et légale et ses instruments. Le contenu de chaque politique devra être résumé pour connaître les institutions responsables de leur mise en œuvre et savoir si des processus de contrôle sont déjà en place.

La deuxième tâche est la revue du contexte et des conditions du pays. Elle doit fournir un résumé des politiques macro-économiques du pays en relation avec les domaines prioritaires choisis. Le produit de cette revue doit inclure des projections de croissance et des facteurs influents, une description du contexte social, une identification des problèmes environnementaux.

La troisième tâche consiste à consulter des acteurs concernés par le programme. Elle nécessite d'identifier et de définir les caractéristiques des acteurs clés, d'évaluer la manière dont ils sont affectés par les politiques et réglementations en cours ainsi que par le programme proposé. Elle doit permettre de comprendre les relations entre les acteurs, notamment les conflits réels et potentiels entre les intérêts et attentes de chacun ; et d'évaluer leurs capacités à participer au programme. La consultation est fondamentale pour la compréhension des impacts potentiels d'un changement dans l'environnement des activités économiques. Elle peut être la base de la construction d'une analyse des acteurs qui décrit quels types d'entreprises sont susceptibles d'être affectés (en fonction de sa taille, du secteur d'activité, sa localisation, etc.) mais aussi comment et pourquoi elles

sont affectées. Le résultat des consultations doit inclure une analyse des acteurs avec la constitution d'un groupe de gens ayant un intérêt pour le programme, une idée de leur influence sur celui-ci, et connaissant son importance pour leurs intérêts.

La dernière tâche prend la forme de l'évaluation du risque. En effet, les risques qui peuvent affecter l'efficacité du programme doivent être identifiés et évalués au regard de la manière dont ils influencent le programme, leur échelle ou leur gravité. Elle doit être accompagnée de considérations sur la manière d'adoucir ces risques et sur la manière dont les effets de la politique mise en place peut les surpasser.

La deuxième partie de cette étape va consister en quatre tâches distinctes.

L'analyse des données doit être suivie du développement d'une série d'options de politiques à mettre en œuvre. Leurs impacts sont évalués, dans un but de développement durable, par l'utilisation d'indicateurs. Cette évaluation s'accompagne d'une revue des risques spécifiques à chacun. Les entités, affectées directement ou indirectement par le programme, sont consultées.

Dans un deuxième temps, il faut sélectionner les indicateurs qui seront consultés au moment de la conception du projet et déterminés par les objectifs du programme. Les critères de sélection sont leur nombre limité et leur caractère mesurable. Ils doivent être équilibrés dans leur couverture des différents objectifs du programme et susceptibles d'apporter des preuves transparentes. À partir de ce choix, il faut considérer et peser leur portée. Les facteurs à prendre en compte pour les évaluer sont l'étendue des tensions économiques, sociales et environnementales dans les régions affectées, la direction des changements (leur nature, leur durée, leur magnitude et leur réversibilité) ; et enfin la capacité institutionnelle à mettre en place des mesures pour atténuer les impacts négatifs et renforcer les impacts positifs. Pour les indicateurs non quantifiables, il faut établir des normes et une échelle d'importance est nécessaire pour résumer la direction et l'importance de l'impact (par exemple : une échelle de cinq points : -1, -1, 0, +1, +2).

La troisième tâche consiste à mettre en lumière l'analyse de la chaîne causale. Elle doit être menée avant le commencement du programme pour identifier les liens de causes à effets et les résultats et impacts potentiels. Elle peut être aussi utilisée pour fournir une grille d'analyse afin de contrôler les résultats et les impacts durant et après le projet. Elle se concentre sur les liens significatifs qui doivent être ajustés au vue de leur portée. Pour dessiner les différents aspects, différents types d'outils sont utilisés : les méthodes analytiques, descriptives de modélisation, d'estimation statistique et l'opinion d'experts.

La dernière tâche s'attache au développement de scénarios. En effet, l'évaluation d'impacts potentiels doit être basée sur l'analyse de scénarios type. On considère deux scénarios : le scénario de base décrit la situation sans changement dans l'environnement des activités économiques et le scénario avec intervention décrit la situation après la mise en place du projet. La différence de situations donne l'estimation des impacts attendus.

Étape 3 : Le contrôle et l'évaluation courants

Un système de contrôle et d'évaluation courants doit être construit au début de la mise en place du programme pour assurer un retour sur les résultats et les impacts depuis son démarrage. Les données accumulées pourront contribuer à l'étape suivante de même qu'aux évaluations ex-ante et ex-post des autres domaines programmés.

Plusieurs méthodes peuvent être utilisées pour cette étape.

La première prévoit des groupes de discussions qui seront organisés à intervalles réguliers avec les membres des associations professionnelles et des réunions avec la communauté des activités économiques. Les panels d'impact sont une autre méthode. Elle consiste à construire un groupe dont les membres sont représentatifs du secteur ciblé par la réforme. Construit au début du programme, leurs membres doivent rester identiques et être consultés régulièrement (tous les six mois est la norme). Les études téléphoniques peuvent être utili-

sées. Elles consistent en une consultation d'un quota d'entreprises interviewées chaque semaine ou chaque mois. La composition du groupe sera renouvelée à chaque consultation mais choisie au hasard. Elle a pour but de voir comment ils ont été affectés par les changements dus au programme.

Enfin, la dernière méthode s'appuie sur des études sous forme de mini-questionnaires que les participants remplissent au point de livraison (comme un bureau d'enregistrement des entreprises).

En plus de cette étape, il peut être décidé de mener des évaluations à mi-parcours pour avoir des indications sur les tendances de l'impact et les progrès accomplis par rapport aux objectifs de départ.

Étape 4 : L'évaluation ex-post

Son but est d'évaluer les impacts actuels du projet. Elle consiste en une comparaison entre les scénarios.

La comparaison entre les impacts actuels et la situation de départ fournit une évaluation d'impact ex-post qui correspond à ce que le programme a actuellement réussi : ses résultats et ses impacts par rapport aux fonctions et aux objectifs initiaux du programme.

La comparaison des impacts actuels et du scénario avec intervention fournit une évaluation sur la manière dont le programme a été mis en place pour obtenir les meilleurs effets. Les impacts anticipés ont-ils été atteints ? et si ce n'est pas le cas, est-ce dû à des problèmes liés à la mise en place ou aux performances des programmes, ou bien à des facteurs externes ?

Cette comparaison fournit aussi un aperçu de la qualité de l'évaluation ex-ante. Les impacts ont-ils été sous ou surestimés ? Les contraintes sur les activités économiques ont-elles été bien évaluées ? Est-ce que les consultations et l'analyse des acteurs clés ont échoué à mettre en lumière ? Est-ce que l'évaluation du risque a été adéquate ?

Dans toutes les formes d'évaluation, il faut identifier les différences entre les impacts actuels et les prédictions ex-ante et leurs causes. Les remèdes proposés doivent servir à l'amélioration des pratiques de futures évaluations d'impact.

LES SOURCES DE DONNÉES ET LES MÉTHODES POUR LES COLLECTER

Les besoins en données dépendent de l'objectif du programme et des méthodes analytiques qui sont mises en place. Les données primaires viennent des rapports et d'autres documentations produites par les chargés du programme. Les données secondaires sont fournies par le gouvernement, les institutions multilatérales ou les instituts de recherche. L'utilisation de données existantes permet de maintenir des coûts bas pour cette tâche.

Il existe différentes méthodes de collecte qui sont globalement communes à tous les types d'évaluation d'impact. Les principales méthodes sont les suivantes : les études d'échantillon qui proposent des informations quantifiables ou dont le caractère qualitatif permet une analyse ; les entretiens avec des informateurs clés ; les études de cas ; les groupes de discussion ; mais aussi d'autres méthodes comme celles présentées dans l'étape 3 de l'évaluation ou leurs dérivés.

LA PRÉSENTATION ET LA DISSÉMINATION DES ENSEIGNEMENTS DE L'ÉVALUATION

Le but des évaluations (ex-ante ou ex-post) est de fournir aux politiques, preuves à l'appui, les conséquences de la décision de mettre en place un programme ou une série de réformes spécifiques. Les enseignements d'une évaluation nécessitent d'être présentés sous la forme d'un résumé qui soit compréhensible des décideurs non spécialistes, des participants et des parties intéressées. Pour encourager la transparence et la participation de la société civile dans le processus de conception d'une politique, il est important que les enseignements soient diffusés à toutes les personnes qui ont pris part au processus de réformes.

Le tableau de la page suivante nous présente un exemple de format de présentation du résumé des impacts significatifs dans le cadre d'une réforme des lois sur la concurrence.

QUI DOIT MENER L'ÉVALUATION D'IMPACT D'UN PEE

Le problème est de savoir si l'évaluation doit être menée en interne ou s'il est préférable de faire appel à un consultant extérieur. Ce choix dépend de l'opinion des responsables du projet et des bailleurs. Le facteur de décision est la capacité à entreprendre efficacement l'évaluation, que l'approche utilisée soit transparente et objective et que les enseignements soient acceptés par les personnes concernées. Dans la plupart des cas, il est décidé d'utiliser un mélange des deux sources dans le but d'obtenir une perspective équilibrée.

Quelles sont les avantages et les inconvénients à utiliser les ressources en interne ou l'appel à un consultant extérieur ?

Une ressource interne présente l'avantage d'une meilleure connaissance du domaine soit parce qu'elle en est proche, soit parce qu'elle est immergée dedans par sa pratique opérationnelle. De plus, elle connaît les acteurs clés. Son travail sera moins coûteux vu qu'elle appartient déjà à la structure. Enfin, elle peut mettre en pratique les enseignements sur le terrain et assurer un apprentissage interne. Mais cette formule cumule certains inconvénients. En effet, l'analyse peut être biaisée, subjective ou trop étroite. Il risque d'y avoir des relations clientélistes. La démarche peut s'avérer coûteuse si le travail courant n'est plus assuré. Il existe un risque de mise de côté des enseignements dans le cas où ils porteraient atteinte à l'équipe qui doit mener l'évaluation. L'apprentissage interne ne prendra forme que si l'évaluateur peut l'influencer.

Le consultant extérieur présente l'avantage de fournir l'objectivité et un œil nouveau sur le projet. Il est plus facile de limiter l'analyse dans le temps du fait

du contrat. Il peut apporter à l'évaluation de nouvelles compétences, expériences et aussi des idées sur de meilleures pratiques. N'étant pas impliqué dans l'application du programme, il sera plus apte à parler aux parties conflictuelles. Enfin, il peut répondre aux problèmes

nécessitant des compétences spécifiques. Mais il peut avoir le désavantage de méconnaître la région concernée ou le contexte spécifique au programme. Il peut ne pas se soumettre aux contraintes de temps du contrat. Son expérience dans le domaine de l'évaluation n'est

pas pertinente au contexte du programme. Même s'il est de la région concernée, il sera plus coûteux du fait de coûts annexes importants (du type hôtel). Enfin, il peut être plus à l'écoute des personnes qui parlent le plus fort ou qui sont les plus accessibles.

Loi sur la concurrence : résumé des impacts significatifs

Indicateurs d'impact	Description de l'impact	Facteurs causals	Facteurs affectant la portée	Portée horizontale
Économique				
Performance macro-économique	Baisse des prix à la consommation.	Meilleure dissuasion à la cartélisation.	Autorité de la loi et renforcement effectif.	▲
Emploi	Augmentation de l'emploi dans les anciennes industries cartélisées.	Moins d'incitations à engager des pratiques anti-concurrentielles.		▲
Social				
Réduction de la pauvreté	Prix plus faibles pour les biens achetés par les pauvres.	Meilleure dissuasion à la cartélisation.	Indépendance des législateurs vis-à-vis de l'emprise de l'industrie.	△
Équité sociale	Réduction des coûts des achats publics auprès des cartels libère des fonds pour les dépenses sociales.	Moins de tentatives de manipulation.	Indépendance du processus politique vis-à-vis de la corruption et du lobbying.	△
Environnemental				
Stocks de ressource	Usage amélioré des ressources.	Efficacité des ressources produits.	Renforcement de la réglementation environnementale.	△▽
Qualité environnementale	Réduction de la pollution de l'air et de l'eau.	Augmentation des transports et de la production.		△▽
Gouvernance				
Meilleure gouvernance	Transparence contractuelle et baisse de la corruption.	Investigations légales sur les pratiques anti-concurrentielles.	Indépendance du pouvoir judiciaire.	△
Capacité institutionnelle	Mise en place d'une agence pour la concurrence.	Activités de régulation et d'investigation.	Ressources et indépendance.	△

Symboles utilisés pour montrer la portée de l'impact

vide	L'impact a été évalué comme non significatif comparé à la situation de départ
△	Impact positif significatif faible
▽	Impact négatif significatif faible
▲	Impact positif significatif fort
▼	Impact négatif significatif fort
△▽	Impacts positifs ou négatifs en fonction du contexte (peut être faible ou fort)
?	Effets incertains