

Efficacité économique et efficacité de l'évaluation

Benoît Chervalier¹

I. Introduction

Les agents économiques cherchent à satisfaire des besoins. L'évaluation répond dans ce cadre à deux principes : la redevabilité vis-à-vis du contribuable et du citoyen et le fait de tirer des enseignements du passé pour améliorer les actions présentes et futures.

L'aide publique au développement n'est pas une politique publique comme une autre dans la mesure où c'est une politique publique dont les payeurs ne sont pas les bénéficiaires. Du point de vue du pays donneur, cette particularité a induit de manière précoce la nécessité de justifier l'efficacité, voire plus que d'autres la légitimité de ses actions.

II. L'évaluation de l'aide publique au développement au cœur des mutations institutionnelles et économiques

L'évaluation des actions d'aide au développement a connu ces dix dernières années de profondes mutations. Elles sont liées à la fois à la politique qu'elles servent et au contexte plus général de la nécessaire efficacité de la dépense publique dans un contexte aujourd'hui de fortes contraintes budgétaires.

L'aide publique au développement a significativement augmenté depuis le début des années 2000², tirant les conséquences des engagements de Monterrey débouchant sur ceux de Gleneagles en 2005. Cette augmentation est toutefois plus limitée en termes réels au regard des taux de croissance des bailleurs sur la période. La crise économique et financière qui a éclaté en 2008 a eu comme conséquence une explosion des dettes souveraines des principaux bailleurs traditionnels renforçant leurs contraintes budgétaires. Dans ce contexte, l'aide publique au développement, comme toute politique publique, doit démontrer son efficacité pour justifier des ressources additionnelles.

Parallèlement, la littérature économique relative à l'efficacité de l'aide publique au développement reste en ce début du XXIème siècle peu consensuel. Elle est argumentée à la fois par des convictions subjectives et des constats réels.

L'évaluation tente une approche différente dont les critères d'appréciation sont en général communément partagés (pertinence, efficacité, efficience, durabilité, impact et cohérence) mais où les méthodes demeurent discutées, notamment lorsqu'il s'agit d'opposer les approches qualitatives aux méthodes quantitatives. On peut donc considérer que la crise économique a renforcé le besoin d'évaluation pour permettre aux décideurs d'étayer utilement leurs décisions.

¹ Benoît Chervalier dirige l'unité d'évaluation à la Direction générale du Trésor en France et est vice-président du groupe évaluation au Comité d'Aide au Développement de l'OCDE

² L'APD recensée au CAD de l'OCDE est passée de 53 Mds \$ en 2000 à 128 Md \$ en 2008.

Ensuite, indépendamment des effets qu'elle est censée directement produire (redevabilité, leçons du passé), l'évaluation contribue également à l'efficacité des agences de l'aide à travers la conduite du changement qu'elle génère. Pour ce faire, deux conditions semblent nécessaires : la formalisation d'une politique de l'évaluation³ et la transparence systématique des résultats des évaluations. Dès lors, les opérateurs de l'aide se comportent comme des agents rationnels anticipant les exigences auxquelles ils sont nécessairement soumis.

III. La recherche de l'efficacité économique du développement à travers l'évaluation, l'exemple d'une étude menée par la DG Trésor sur l'interaction d'organisations multilatérales dans un contexte africain

La France, comme tout bailleur de fonds, cherche à rendre efficace son action en faveur du développement. Pour y répondre, elle se pose une question communément partagée : comment apprécier l'efficacité de l'aide publique au développement pour mieux guider ses actions et in fine ses choix sectoriels, géographiques et évidemment financiers.

La recherche de l'efficacité d'une seule agence de développement est peu satisfaisante dans la mesure où elle néglige la cohérence des politiques et des autres institutions. Parallèlement, les attentes, notamment des parlements nationaux en matière de redevabilité sont fortes. Elles s'appuient à la fois sur un idéal d'avantages comparatifs clairement établi et sur une nécessaire vision transversale de l'action publique.

Pour tenter de répondre à ce second aspect, une évaluation menée en 2009 a tenté d'étudier quantitativement et qualitativement l'efficacité de l'action conjointe de quatre principales organisations multilatérales (Banque africaine de développement, Banque mondiale, Commission européenne, Programmes des Nations Unies pour le Développement) dans le contexte africain⁴. Ainsi, les chercheurs⁵ se sont livrés à une analyse qualitative de leur coopération, de leur harmonisation et de leur alignement permettant d'évaluer les coûts de transaction associés à la fragmentation de l'aide. Ensuite, sur la base d'une analyse sectorielle (dans le domaine de la santé, de l'éducation et de l'agriculture), les auteurs se sont interrogés sur le fait de savoir si les institutions multilatérales étaient plus efficaces quand elles intervenant de concert ou non. Un des résultats intéressants de cette étude – tout en prenant toutes les précautions méthodologiques nécessaires - est que l'aide semble plus efficace lorsqu'elle est mise en œuvre par deux ou trois bailleurs importants plutôt que par un seul, ou à l'inverse si elle est dispersée entre de très nombreux bailleurs. Ce résultat suggère qu'il existe des effets favorables liés à la concurrence entre bailleurs à condition que le pays receveur possède la capacité de gérer cette concurrence de manière cohérente en fonction de ses propres priorités.

³ http://www.tresor.bercy.gouv.fr/publi/guide_evaluation_aide_dev2010.pdf

⁴ http://www.tresor.bercy.gouv.fr/publi/eval_ferdi1003.pdf

⁵ L'étude fut menée par des chercheurs de Paris I, du Centre DIAL et du CERDI.

Cette étude a également mis en avant plusieurs évolutions marquantes de la structure de l'aide sur ces vingt dernières années: (i) la montée en puissance de la Commission européenne (20% du total en 1990, 40% en 2007) ; (ii) l'émergence des fonds verticaux ; (iii) la baisse sensible du poids des agences des Nations Unies. Les parts de la Banque mondiale et des banques régionales de développement sont au contraire restées relativement stables. En ce qui concerne les aides sectorielles, deux autres points doivent être soulignés : i) une part significative de l'aide totale est non sectorielle (environ un tiers, sous forme d'appui budgétaire global, d'aide d'urgence) ; ii) l'aide à la santé et à l'éducation représente la moitié de l'aide sectorielle.

IV. Des perspectives d'avenir marquées par la nécessité à la fois de l'innovation méthodologique et des limites scientifiques

Si on peut considérer du fait de ce besoin de redevabilité que l'évaluation en matière d'aide au développement a un avenir radieux devant elle, plusieurs défis majeurs doivent être relevés.

Tout d'abord, on ne peut que se réjouir de l'intérêt croissant manifesté par les dirigeants et les décideurs en faveur de l'évaluation comme outil d'aide à la décision. Parallèlement, cet appétit soudain ou retrouvé n'est pas dénué de dangers. Parmi ses dangers, trois se distinguent particulièrement. Premièrement, la question du champ des interventions. Une évaluation pour être mesurable doit être délimitée à la fois dans son champ spatial, temporel et thématique. Or, les évaluations complexes, surtout les évaluations de politique, tendent à vouloir couvrir des champs trop vastes pour réellement être en mesure de tirer des enseignements utiles. Deuxièmement, la difficulté de l'attribution des résultats. Une activité aussi globale soit-elle, ne peut être la cause unique d'une réussite ou d'un échec d'une action de développement. Dès lors, il paraît vite périlleux de rechercher la causalité d'un effet sans tenir compte de la cohérence avec les autres acteurs et sans parler des externalités par définition plus insaisissables. Enfin, et tirant la conséquence du point précédent, la recherche de l'efficacité est censée passer par des indicateurs de résultats ou d'impact. La frontière entre évaluateur et décideur touche ici à sa limite. Il ne peut être scientifiquement et intellectuellement possible de renseigner un indicateur de résultats ou d'impact à partir de l'action d'une seule institution ; or, ce sont ces résultats qui légitiment souvent l'action publique, notamment vis-à-vis du citoyen et du contribuable.

Par conséquent, l'évaluation connaît des limites et il convient de les partager pour améliorer son efficacité et non l'altérer à terme du fait de déceptions ou d'insuffisances. Pour être utile, une évaluation doit répondre à plusieurs critères (définis traditionnellement dans la méthode SMART, c'est-à-dire Spécifique-Mesurable-Ressources-Temporellement défini). C'est dans cet esprit que le groupe des évaluateurs au sein du Comité d'Aide au Développement de l'OCDE a adopté début 2010 un nouveau cadre de normes nécessaires à une évaluation de qualité⁶. L'adoption de cette grille de lecture ne peut être qu'encouragée pour obtenir des évaluations aux périmètres déterminés, utiles et de qualité.

Des méthodes innovantes à l'instar des études d'impact ont fait l'objet d'investigation ces dernières années. Elles se développent mais leurs coûts, leur caractère limité et aléatoire ne

⁶ <https://www.oecd.org/dataoecd/55/0/44798177.pdf>

permet pas d'envisager leur développement à grande échelle comme un indicateur assuré d'efficacité.

V. En guise de conclusion

L'évaluation ne peut être le seul outil permettant d'apprécier l'efficacité d'un projet, d'un programme, d'un instrument, voire d'une politique d'aide au développement. En effet, fonder uniquement sa décision sur une efficacité avérée est susceptible d'aboutir à une paralysie de l'action publique. Or, peut-être plus que n'importe quelle autre politique publique, l'aide publique au développement notamment en faveur de l'Afrique ne peut prendre ce risque. Car l'absence de causalité directe et de faits stylisés avérés quant à l'efficacité et l'impact d'une action de développement n'indique pas a contrario une certitude quant à son inefficacité ou son impact négatif. Par conséquent, l'évaluation n'est qu'un élément parmi d'autres dont peut se servir le décideur.

Enfin, la conduite du changement constitue sans doute l'élément déterminant chez les partenaires pour créer les conditions de l'efficacité économique. Elle suppose une déclinaison appropriée de l'évaluation en faveur du contexte par la mise en œuvre d'étapes successives. Cette consolidation progressive joue son rôle d'effet d'hystérèse permettant in fine de constituer un facteur d'efficacité institutionnelle, social et économique.