

ExPost

Synthèse

Évaluation
de l'AFD

SEPTEMBRE
2021
N° 89

Auteurs Jean-Martial BONIS CHARANCLE,
Martin VIELAJUS, Pauline SIMON



Évaluation de la politique d'évaluation de l'AFD

Le rapport complet de l'évaluation
est téléchargeable sur le site de l'AFD :
<https://www.afd.fr/fr/ressources-accueil>

Sous la coordination de

Karen Rousseau et Sabrina Guerard (AFD).

Avertissement

Les analyses et conclusions de ce document sont formulées sous la responsabilité de ses auteurs. Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue officiel de l'Agence française de développement ou des institutions partenaires.

Photo de couverture

Clinique juridique d'Abobo, Abidjan (Côte d'Ivoire),
© Pierre Terdjman/Doran pour l'AFD, février 2017.

Sommaire

Résumé exécutif	p. 4	évaluatifs standards, mais qui progressent vers davantage de ciblage	
1. Informations-clés concernant l'évaluation à l'AFD	p. 6	2.3.2 Un enjeu d'évaluabilité des interventions qui reste souvent problématique	
1.1 L'organisation de l'évaluation	p. 6	2.3.3 Un enjeu de renforcement de la capacité d'analyse critique et de qualité de formulation des recommandations	
1.2 Les évaluations menées	p. 6		
2. Les principaux constats	p. 8	2.4 La coordination, le pilotage et les moyens disponibles pour les évaluations	p. 14
2.1 L'évaluation face aux exigences accrues de redevabilité	p. 8	2.4.1 Un rôle de pilotage du Comité des évaluations qui semble s'affaiblir	
2.1.1 Des évaluations « mal placées » face aux demandes d'informations systématiques sur les résultats directs des interventions		2.4.2 Une évolution importante du département EVA dans ses missions et ses ressources	
2.1.2 Un effort de mesure d'impact de certaines interventions stratégiques		2.4.3 Des moyens croissants, mais qui pourraient être plus importants au regard des défis de l'évaluation à l'AFD	
2.1.3 Un défi d'informations sur la cohérence des interventions au regard des grands engagements			
2.2 L'évaluation et son utilité pour aider à la décision et améliorer l'action menée	p. 10		
2.2.1 La programmation des évaluations : un exercice insuffisamment stratégique et concerté			
2.2.2 Le suivi des recommandations des évaluations : un manque fréquent qui grève l'utilité des évaluations			
2.2.3 Le lien des évaluations aux équipes opérationnelles : une distance qui se réduit progressivement			
2.2.4 La place des contreparties dans l'évaluation : un idéal de « partenariat de redevabilité » difficile à atteindre			
2.2.5 Le lien avec les autres acteurs publics de l'APD : une coordination à renforcer			
2.3 La qualité des évaluations	p. 12		
2.3.1 Des cadres de questionnement			
		3. Défis et recommandations	p. 15
		3.1 Axe 1 – Renforcer les outils pour répondre aux exigences de redevabilité	
		3.2 Axe 2 – Renforcer la gouvernance des évaluations pour répondre au besoin d'évaluations utiles à l'action et à la décision	
		3.3 Axe 3 – Renforcer la qualité des évaluations	
		3.4 Axe 4 – Renforcer la coordination, le pilotage et les moyens disponibles pour les évaluations	
		3.5 Quelques points-clés pour la construction de la nouvelle politique d'évaluation	
		Liste des sigles et abréviations	p. 25

Résumé exécutif

La présente évaluation s'est donnée pour objectif de déterminer si le dispositif d'évaluation mis en place par l'Agence française de développement (AFD) a pu répondre aux objectifs établis dans sa politique d'évaluation en 2013 et si, finalement, les évaluations menées ont été « utiles ». Il s'agissait aussi de réfléchir aux orientations à donner à une nouvelle politique d'évaluation, en prenant en compte l'évolution des attentes et des pratiques dans le domaine. Le Comité des évaluations de l'AFD (COMEVA) a assuré la maîtrise d'ouvrage de cette évaluation.

Quelle est la réponse des évaluations aux exigences de redevabilité ?

L'étude constate une montée en puissance de l'enjeu de redevabilité de l'aide publique au développement (APD), qui se répercute naturellement sur l'AFD (étant donné la croissance rapide des fonds gérés par l'Agence qui sont passés de 3,4 milliards d'euros en 2007 à 14 milliards en 2020). Cette montée en puissance se traduit notamment par des attentes plus fortes vis-à-vis de l'évaluation, à la fois en termes de remontées d'informations systématiques sur les résultats, de démonstration de l'impact de certaines interventions stratégiques, et de besoin d'informations concernant la cohérence des interventions menées, au regard des grands engagements de l'AFD et de ses tutelles.

→ Pour apporter une information systématique sur les résultats, nous faisons le constat que les évaluations, largement qualitatives et non systématiques, ne peuvent à elles seules répondre à cette demande car elles ne sont qu'un maillon d'une chaîne qui comprend aussi les démarches de suivi des résultats, encore souvent assez faibles à l'AFD.

→ Face aux exigences de démonstration d'impacts de certaines interventions stratégiques, notre constat est que l'AFD a pris la mesure de cette demande au cours de ces dernières années, en élargissant l'équipe en charge des évaluations d'impact au sein du département Évaluation et Apprentissage (EVA), et en explorant de nouvelles méthodes dans ce domaine.

→ Enfin, concernant le besoin d'informations sur la cohérence des interventions, il s'agit d'un champ qui reste encore largement à développer, en lien sans doute avec la future Commission indépendante d'évaluation.

Quelle est l'utilité des évaluations pour l'action et la décision ?

Les évaluations à l'AFD pourraient être davantage utilisées pour améliorer l'action et orienter la décision. L'un des freins identifiés est que les évaluations arrivent souvent trop tard par rapport au temps de la décision. Pour les instances décisionnelles (directions exécutives, direction générale et conseil d'administration [CA] de l'AFD), l'évaluation est un dispositif important, qui permet de garantir la qualité de ce qui a été fait, mais qui reste assez peu consulté et influe peu sur la décision stratégique.

→ Partant du constat que l'utilité de l'évaluation est liée au niveau d'implication des parties prenantes, l'étude recommande la mise en place d'une programmation et d'un suivi des recommandations plus stratégiques et plus concertés, intégrant à différents niveaux les directions exécutives, la direction générale de l'AFD, le CA, les administrations, les contreparties ainsi que les opérationnels de l'AFD.

→ L'implication des contreparties de l'AFD (c'est-à-dire les entités porteuses des projets financés par l'AFD) dans les évaluations apparaît comme un enjeu important, dans la perspective de la promotion d'une « redevabilité partagée » avec celles-là. Leur donner davantage les rênes de la conception et du pilotage de certaines évaluations pourrait permettre de nourrir plus encore le dialogue de politiques publiques.

Quelle est la qualité des évaluations ?

La qualité des évaluations est largement déterminée en amont, au travers du ciblage des questionnements auxquels elles cherchent à répondre, et de l'évaluabilité des interventions (logique d'intervention claire, situation de référence, indicateurs précis, etc.). Sur le premier point, une grande partie des travaux évaluatifs menés a eu tendance à être construite sur le cadre assez standard du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Toutefois, nous faisons le constat d'une progression ces dernières années vers un ciblage des questions et des critères d'évaluation. L'évaluabilité des interventions reste en revanche l'une des faiblesses principales mises en avant par une grande partie des évaluations.

Quels rôles et quels moyens sont attribués au département EVA ?

EVA a diversifié ses fonctions et ses types d'évaluation, a accompagné davantage les évaluations décentralisées, a exploré le domaine des évaluations d'impact et a fait progresser la culture d'évaluation de l'AFD. Cette diversification et la progression qualitative des évaluations dans la période récente expliquent la hausse des moyens et des ressources humaines du département, malgré une certaine stabilité du nombre d'évaluations menées jusqu'en 2020. Cependant, au regard du niveau des engagements de l'AFD, il ne serait pas inadéquat que les ressources pour l'évaluation puissent augmenter davantage.

En conclusion, nous soulignons le fait que la nouvelle politique d'évaluation gagnerait à se construire en interrogeant le renforcement parallèle des dispositifs de suivi des résultats, en travaillant sur des modes de programmation et de suivi plus stratégiques et plus concertés, et en redéfinissant la relation avec les contreparties au sein de ces évaluations. Le rôle de la future Commission indépendante d'évaluation devra également être pris en compte.

1. Informations-clés concernant l'évaluation à l'AFD

L'AFD a adopté en 2013 une politique d'évaluation qui a depuis servi de cadre à ses pratiques en matière d'évaluation. La présente étude constitue l'évaluation de cette politique.

L'objectif principal de cette évaluation est de parvenir à savoir si le dispositif mis en place par l'AFD a pu répondre aux objectifs établis dans sa politique d'évaluation et si, finalement, les évaluations menées ont été « utiles ». Il s'agit aussi de réfléchir aux orientations à donner à une nouvelle politique d'évaluation, en prenant en compte l'évolution des attentes et des pratiques dans le domaine de l'évaluation.

Le Comité des évaluations de l'AFD (COMEVA) a assuré la maîtrise d'ouvrage de cette évaluation et a été garant de son indépendance. L'évaluation porte sur la **période 2007-2020** (soit avant et après l'adoption de la politique d'évaluation), et sur toute la diversité des types d'évaluation engagées. Elle s'appuie sur de nombreuses sources de données, en utilisant de manière complémentaire les résultats :

- d'un bilan quantitatif de l'évaluation à l'AFD sur la période 2007-2020 ;
- d'une enquête en ligne, réalisée auprès de répondants internes et externes, ayant permis de recueillir plus de 470 réponses ;
- d'une centaine d'entretiens réalisés auprès de l'AFD et des acteurs-clés de son environnement ;
- de la revue d'un échantillon de 30 évaluations menées durant la période 2007-2020 ;
- de l'approfondissement de la documentation institutionnelle de l'AFD et du secteur autour de l'évaluation.

Avant d'entrer dans les principaux constats et les recommandations associées, quelques éléments d'organisation et de bilan sont utiles à mettre en avant concernant l'évaluation à l'AFD.

1.1 L'organisation de l'évaluation

La politique d'évaluation de l'AFD a commencé à être pensée et mise en discussion à partir de 2007, puis écrite entre 2011 et 2013. Elle reflète les débats sur l'évaluation durant cette période, concernant notamment l'équilibre entre les objectifs assignés à l'évaluation (redevabilité, amélioration de l'action, production de connaissances), la diversification des exercices d'évaluation, le nombre d'évaluations à réaliser, ou encore le positionnement du département EVA. La politique d'évaluation a servi avant tout à préciser un territoire et à entériner des pratiques en matière d'évaluation. Elle établit peu d'objectifs ciblés et n'est pas déclinée sous la forme d'une feuille de route ou d'un plan d'action.

Le département EVA est en charge de l'évaluation à l'AFD. Il est situé au sein de la direction exécutive Innovation, Recherche et Savoirs (IRS) depuis 2006. Ce positionnement au sein de la direction IRS révèle la volonté de ne pas placer l'évaluation comme un exercice de contrôle, et de maintenir un certain niveau d'indépendance de l'évaluation vis-à-vis des « opérationnels ».

La gouvernance de l'évaluation à l'AFD associe le CA, la direction générale, le COMEVA et l'Observatoire du Conseil national pour le développement et la solidarité internationale (CNDSI). Le COMEVA, dont les membres sont nommés par le CA, a été créé en octobre 2009 pour « appuyer l'AFD dans l'exercice de sa mission de rendre des comptes et d'évaluer ses actions de manière indépendante et transparente ». La programmation des évaluations est soumise pour avis au COMEVA et à l'Observatoire du CNDSI, présentée au CA, et validée par la direction générale.

1.2 Les évaluations menées

Au total, 490 évaluations ont été menées depuis 2007 sur des interventions de la direction exécutive des Opérations (DOE). Une hausse importante est observée entre 2008 et 2010, suivie d'une stabilisation depuis 2011 (avec une moyenne de 30 à 40 évaluations par an).

L'AFD a développé un panel diversifié d'exercices d'évaluation et de capitalisation. Cette diversité de cadres et d'outils d'évaluation

est d'ailleurs plus forte à l'AFD que chez beaucoup d'autres bailleurs de fonds. L'évolution de ces dernières années va dans le sens de cette diversification des formats et des méthodologies, plutôt que dans le sens d'une augmentation de la quantité des évaluations.

Le schéma 1 ci-après illustre la répartition des évaluations à l'AFD sur la période 2007-2020.

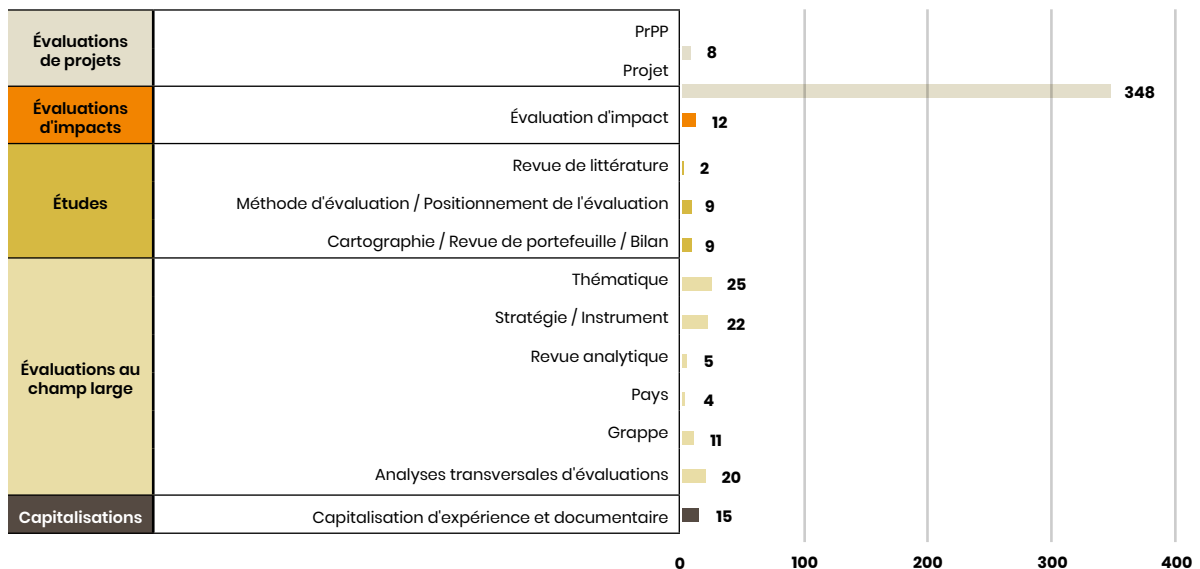
Les évaluations de projets constituent la grande majorité des évaluations menées (73 %). La plupart d'entre elles sont décentralisées au niveau des agences, principaux pilotes de ces exercices, même si le département EVA en accompagne la plupart des étapes.

Le niveau d'effort (pourcentage de projets évalués) est relativement constant depuis 2015. Il s'établit entre 40 et 45 % (pour un objectif fixé à 50 % de projets évalués, depuis le Contrat d'objectifs et de moyens [COM] de l'AFD pour la période 2014-2016). Cet effort d'évaluation peut toutefois varier du simple au double

en fonction des secteurs et des zones géographiques concernés.

Nous notons depuis quelques années un phénomène d'accélération ou de « rattrapage » de l'effort d'évaluation sur des interventions stratégiques pour l'AFD (comme par exemple sur les prêts de politique publique [PrPP], évalués dans 59 % des cas sur la période 2013-2020) ou sur des régions stratégiques pour l'Agence (notamment le Grand Sahel avec un objectif spécifique de 75 % des projets évalués, annoncé dans la stratégie IRS 2019-2022).

Schéma. Répartition des évaluations à l'AFD (2007-2020)



Source : Kayros, d'après les données AFD.

2. Les principaux constats

Les constats de cette évaluation sont organisés autour de quatre questions-clés :

- la capacité de l'évaluation à répondre aux exigences accrues de redevabilité ;
- l'utilité de l'évaluation pour aider à la décision et améliorer l'action ;
- la qualité des évaluations menées ;
- la coordination, le pilotage et les moyens disponibles pour les évaluations.

2.1 L'évaluation face aux exigences accrues de redevabilité

La question de la place et de la nature de l'évaluation à l'AFD se pose aujourd'hui dans un contexte de croissance rapide des fonds gérés par l'Agence (de 3,4 milliards d'euros en 2007 à 8 milliards en 2016, et à 14 milliards en 2020). La politique d'évaluation de 2013 a été développée alors que l'AFD devenait un acteur de plus en plus important de l'APD française.

Le contexte est également marqué par une réflexion croissante sur la redevabilité de l'APD française, qu'illustre notamment le projet actuel de création d'une Commission indépendante d'évaluation de l'aide au développement française, suggérée dans le rapport du député Hervé Berville (2018), *Modernisation de la politique partenariale de développement*^[1]. Cette montée en puissance de l'enjeu de redevabilité de l'APD se répercute naturellement sur l'AFD et se traduit notamment par des attentes de plus en plus fortes vis-à-vis de l'évaluation (mais aussi, nous le verrons, sur l'ensemble des démarches susceptibles de contribuer à la redevabilité).

Derrière le terme de redevabilité, il existe en réalité trois types d'attentes, assez différentes, principalement issues des tutelles de l'AFD, à savoir une demande d'accès à :

- des informations systématiques et agrégées sur la bonne utilisation des

fonds et les résultats directs des interventions ;

- une information plus approfondie sur l'impact de certaines interventions stratégiques, de grande ampleur, ou particulièrement innovantes ;
- une information globale sur la cohérence des interventions au regard des grands engagements de l'AFD et de ses tutelles.

Nous faisons le constat que la capacité de réponse de l'évaluation à ces demandes est très différente. Derrière la réponse à ces exigences de redevabilité se trouve en réalité une série de défis culturels et organisationnels majeurs à l'AFD.

2.1.1 – Des évaluations « mal placées » face aux demandes d'informations systématiques sur les résultats directs des interventions

La première demande de redevabilité renvoie à l'accès à des informations systématiques et agrégées sur les résultats des interventions. Or, nous faisons le constat que les évaluations sont aujourd'hui « mal placées » pour répondre à cette demande de manière systématique. Largement qualitatives et ne couvrant qu'une partie des interventions, les évaluations ne constituent pas l'ensemble de la réponse. Elles sont en réalité un maillon d'un *continuum* (qui comprend aussi toute la démarche de suivi des résultats), et il est redevenu nécessaire aujourd'hui de préciser la contribution de l'évaluation à ce *continuum*.

Une grande partie de la réponse à cette demande d'accès à des informations systématiques et agrégées sur les résultats des interventions se trouve donc en amont des évaluations : dans la mise en place systématique de dispositifs de suivi solides des interventions et dans la capacité de ces dispositifs à être orientés sur les résultats, et pas uniquement sur les moyens. Notre constat est que ces dispositifs restent assez faibles aujourd'hui, tant dans leur capacité à définir des cadres d'objectifs et d'indicateurs solides, que dans leur capacité à établir des situations de références documentées et à collecter des données tout au long des interventions.

Des efforts ont toutefois été faits dans l'accompagnement des équipes et des

[1] <https://www.gouvernement.fr/partage/10475-rapport-d-herve-berville-sur-la-modernisation-de-la-politique-partenarial-de-developpement>

contreparties (c'est-à-dire les entités porteuses des projets financés par l'AFD) sur la mise en place de dispositifs de suivi. Mais l'enjeu aujourd'hui est une plus grande reconnaissance de ce suivi comme une activité-clé du cycle de projet. Ce manque actuel de reconnaissance se traduit d'ailleurs par le constat d'un flou en interne autour de la question de savoir qui peut accompagner les opérationnels dans le développement et l'animation de leurs dispositifs de suivi.

2.1.2 – Un effort de mesure d'impact de certaines interventions stratégiques

Face à la demande d'une information approfondie sur l'impact de certaines interventions stratégiques, l'évaluation d'impact a un rôle-clé à jouer. Ces évaluations peuvent en effet permettre l'accès à une information rigoureuse sur les liens de causalité entre les interventions et leurs impacts (même si elles nécessitent un certain recul temporel et restent donc difficiles à raccorder au pas de temps politique).

Notre constat est que l'AFD a pris la mesure de cette demande au cours de ces dernières années, en élargissant l'équipe en charge des évaluations d'impact au sein du département EVA, et en promouvant un rôle d'exploration et d'incubation de nouvelles méthodes. Cette ouverture nous semble être une bonne chose et devrait s'accompagner de l'exploration de nouvelles méthodologies, au-delà du modèle d'analyse contrefactuelle, qui permettraient d'ouvrir l'analyse de l'impact à une variété d'interventions et de démarches.

2.1.3 – Un défi d'informations sur la cohérence des interventions au regard des grands engagement

La troisième attente de redevabilité concerne le besoin d'une information globale sur la cohérence des interventions au regard des grands engagements de l'AFD et de ses tutelles. Cette attente est exprimée clairement par les ministères de tutelle et les parlementaires. Elle est aussi une préoccupation croissante des instances décisionnelles de l'AFD. L'enjeu de cohérence concerne à la fois (i) l'alignement des interventions aux cadres définis par l'AFD elle-même (Projet d'entreprise, Plan d'orientation stratégique, Cadre d'intervention sectoriel, Cadre d'intervention transversal, etc.), (ii) l'alignement aux orientations politiques définies par les

ministères de tutelle, et (iii) l'alignement vis-à-vis des grands engagements internationaux de la France (ODD - Objectifs de développement durable, Accord de Paris, etc.).

Au stade actuel, nous constatons que la réponse à cette demande se trouve dans la réalisation d'évaluations appelées « évaluations champ large ». Certaines de ces évaluations au champ large questionnent la cohérence d'une série d'interventions vis-à-vis des cadres stratégiques de l'AFD, mais sans nécessairement prendre en compte la diversité des engagements de l'AFD et de ses tutelles autour de la thématique concernée. Ces évaluations sur la cohérence constituent ainsi un champ encore largement à développer au sein de l'AFD. Le défi sera donc de travailler sur de nouvelles méthodologies spécifiques aux évaluations de cohérence, au sein de ces évaluations au champ large. Notons par ailleurs que la future Commission indépendante d'évaluation nous semble devoir jouer un rôle important en ce qui concerne ces évaluations « de cohérence ».

Face aux exigences accrues de redevabilité, nous faisons donc globalement le constat que l'AFD a augmenté ses efforts à travers, notamment :

- le développement d'un cadre de redevabilité (chantier de refonte des indicateurs agrégables, mise en place de référents redevabilité, objectifs de 50 % de projets évalués, etc.) ;
- le développement de produits de redevabilité (rapport annuel écrit avec les départements " Évaluation " respectifs des tutelles, rapport bisannuel sur les évaluations de l'AFD, mise en ligne des rapports des évaluations champ large et des résumés des évaluations décentralisées, des rapports sectoriels sur les indicateurs agrégables, etc.) ;
- des démarches exploratoires qui nourrissent la redevabilité (développement et ouverture des évaluations d'impacts, développement des évaluations de grappes, etc.).

Un cadre se met donc en place pour répondre aux exigences de redevabilité, mais l'enjeu se situe au niveau de sa mise en pratique. Il s'agit aujourd'hui de combler une série de manques ou de faiblesses dans cette capacité de réponse, des manques qui ne sont pas tous dépendants de l'évaluation.

2.2 L'évaluation et son utilité pour aider à la décision et améliorer l'action menée

L'un des enjeux majeurs de l'évaluation est sa capacité à constituer un outil d'aide au pilotage et à la décision, pour permettre l'amélioration de l'action. Or l'évaluation est plus utile aux acteurs qui s'y impliquent.

Derrière l'enjeu de l'utilité pour le pilotage et la décision, se trouve la question de la mobilisation des différents acteurs concernés par ces évaluations. Cette question est à envisager à la fois dans la programmation de ces évaluations, dans leur mise en œuvre et dans le suivi de leurs recommandations.

Le constat général partagé par un grand nombre de répondants (quel que soit leur profil) est que les évaluations à l'AFD restent en pratique assez peu utilisées pour améliorer l'action et orienter la décision. Le risque mis en avant est celui de mobiliser du temps et de l'énergie en interne sur des exercices qui transforment peu les interventions et les stratégies. Le défi pour l'AFD est donc d'amener les parties prenantes des interventions à accroître leur volonté et leur disponibilité à s'impliquer dans les processus évaluatifs.

Nous présentons cinq types de constat, en matière de gouvernance et de mobilisation des parties prenantes (qui peuvent être à la fois les instances décisionnelles de l'AFD, les tutelles, les équipes opérationnelles et les contreparties).

2.2.1 – La programmation des évaluations : un exercice insuffisamment stratégique et concerté

Pour les instances décisionnelles (directions exécutives, direction générale et CA de l'AFD), l'évaluation reste aujourd'hui et avant tout un dispositif rassurant, du fait de son existence même. Bien qu'assez peu consultée et avec une faible influence sur la décision stratégique, elle permet de garantir la qualité de ce qui a été fait. Il ressort de ce constat le besoin de renforcer et d'augmenter la visibilité globale des conclusions des évaluations les plus stratégiques auprès du management interne et du CA. Ce défi est lié, selon nous, à la nécessité d'une participation plus forte de ces instances dans l'orientation de la programmation des évaluations.

Au-delà de ces instances, la programmation des évaluations reste traitée de manière trop peu stratégique et également trop peu concertée avec les autres acteurs qui pourraient en bénéficier (les tutelles, les équipes opérationnelles et les contreparties). Un portage plus stratégique de cet exercice de programmation et une participation plus grande de ces acteurs à la programmation seraient nécessaires pour garantir un meilleur ciblage et une meilleure appropriation des évaluations auprès de chacun d'entre eux.

Par ailleurs, l'utilité des évaluations est optimisée si elles ont lieu au bon moment et selon le bon format pour nourrir le pilotage et la décision. Or le constat est que les évaluations (notamment les évaluations de projet) arrivent souvent trop tard au regard du temps de la décision. Certes, les efforts de l'AFD pour raccourcir le temps entre l'achèvement des opérations et l'évaluation, et pour s'assurer du calage évaluation-instruction, ont permis de rendre progressivement les évaluations plus directement utiles à l'amélioration de l'action. Néanmoins, ce temps raccourci ne résout pas tout. Encore largement dominée par le modèle d'évaluation *ex-post*, la programmation des évaluations n'explore pas encore suffisamment les différents formats/*timings* possibles d'évaluations (évaluations à mi-parcours, évaluations anticipées, etc.) en fonction des objectifs visés.

2.2.2 – Le suivi des recommandations des évaluations : un manque fréquent qui grève l'utilité des évaluations

L'une des finalités de l'évaluation est de faire des propositions pour améliorer les interventions, sous la forme de recommandations. Ces recommandations ne sont pas contraignantes, mais il est nécessaire de savoir ce qui en est fait, puis de suivre la mise en œuvre de celles qui ont été retenues.

Nous faisons le constat que les acteurs-clés pour qui l'évaluation pourrait être utile (équipes opérationnelles, MOA - maîtrise d'ouvrage, instances décisionnelles), sont souvent peu mobilisés sur l'étape de prise en compte des recommandations, de réponse à ces recommandations et de suivi de ces réponses dans le temps.

Ce manque est perçu comme une faiblesse en interne, et il participe à la trop faible utilisation des évaluations pour l'orientation des phases suivantes de financement ou pour la conception de projets et de stratégies dans le même domaine.

L'une des explications à cette faiblesse, souvent mise en avant, est liée à la « discontinuité » d'une partie des actions menées, du fait de l'ouverture importante des champs sectoriels et géographiques de l'AFD au cours de la dernière décennie. Un autre facteur d'explication mis en avant est la prédominance d'une « culture de l'octroi » au sein de l'AFD, davantage concentrée sur l'instruction que sur l'analyse des interventions. Pour répondre à ce manque, l'AFD est face à un défi à la fois culturel et organisationnel de mobilisation autour du suivi des recommandations des évaluations.

2.2.3 – Le lien des évaluations aux équipes opérationnelles : une distance qui se réduit progressivement

Nous faisons le constat d'une certaine « distance » des équipes opérationnelles vis-à-vis de l'évaluation et du rôle qu'elle peut jouer pour celles-ci (cette distance étant plus marquée du côté des agences que des équipes du siège).

Toutefois, l'intérêt pour l'évaluation progresse globalement, du fait notamment d'un rapprochement d'EVA avec les autres départements et les équipes opérationnelles, d'une implication plus substantielle dans le cadre des évaluations décentralisées, et d'une coordination de plus en plus étroite avec la DOE sur la programmation des évaluations.

Ces dernières années, force est de constater que ce rapprochement a pu se heurter à un « plafond de verre », du fait même de la perception de l'évaluation au sein de l'AFD, celle-ci devant éviter de s'imposer comme une contrainte trop lourde pour les équipes opérationnelles, dans un contexte de croissance rapide des engagements. Il existe donc encore un défi de progression de la culture d'évaluation au sein des équipes opérationnelles et de plus grande implication de ces équipes dans les évaluations.

2.2.4 – La place des contreparties dans l'évaluation : un idéal de « partenariat de redevabilité » difficile à atteindre

La position actuelle de l'AFD vis-à-vis des contreparties est de les considérer comme des « partenaires de redevabilité », et de penser les évaluations comme des opportunités intéressantes de dialogue sur le sens et l'orientation de l'action menée. Cette vision pousserait *a priori* vers une co-construction des évaluations, à la fois dans la conception, le pilotage et la valorisation de ces exercices. Elle est d'autant plus logique que les données concernant les résultats des interventions ne sont pas, pour la plupart, sous le contrôle de l'AFD. Ce sont les contreparties qui restent en première ligne pour renseigner l'évolution de la situation des bénéficiaires des projets.

Notre constat est que les parties prenantes nationales, et en premier lieu les contreparties, sont assez peu impliquées dans les démarches évaluatives initiées par l'AFD et qu'elles perçoivent ces évaluations le plus souvent comme peu utiles pour elles-mêmes. Les évaluations décentralisées sont l'occasion d'un dialogue entre les contreparties et l'AFD sur les résultats des interventions, mais ce dialogue peine souvent à s'instaurer.

Les efforts des agences et du département EVA pour renforcer cette implication, notamment dans le pilotage et la construction des recommandations issues des évaluations, nuancent toutefois ce constat. Ainsi, par exemple, le focus important sur l'évaluation dans les zones de crise, a notamment permis d'accroître cet effort auprès des contreparties, et souvent de renforcer le dialogue autour des évaluations. Au moment où l'AFD affirme plus fortement sa position de plate-forme et la position de « partenaires de redevabilité » des contreparties, la question est donc de savoir comment ces dernières peuvent davantage s'emparer des évaluations.

2.2.5 – Le lien avec les autres acteurs publics de l'APD : une coordination à renforcer

L'enjeu de la coordination de l'évaluation en externe concerne notamment et surtout le lien aux ministères de tutelle de l'AFD (ministère de l'Europe et des Affaires étrangères [MEAE], ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance, ministère des Outre-Mer), à la fois avec les directions concernées par ces évaluations et avec les unités d'évaluation de ces mêmes ministères.

Une série de formats et de canaux d'information existent déjà pour rendre compte des activités d'évaluation de l'AFD: la note annuelle au CA et à l'Observatoire du CNDI qui présente un bilan des évaluations de l'année et une planification des années à venir ; le rapport bisannuel préparé par les unités d'évaluation du MEAE, de la DG Trésor (direction générale du Trésor) et de l'AFD à l'intention des parlementaires. Malgré ce dispositif d'information, nous notons une volonté de rapprochement des tutelles vis-à-vis des activités d'évaluation menées à l'AFD. Ce rapprochement passe par une demande d'information plus approfondie sur les évaluations et sur les activités du département EVA, par une demande d'implication plus grande sur certaines évaluations stratégiques, par une volonté de développement des évaluations conjointes, et par une demande d'échanges accrus entre unités d'évaluations autour des outils et des méthodes.

2.3 La qualité des évaluations

Les retours de l'enquête et des entretiens présentent une perception de la qualité des évaluations assez variable, le regard le plus critique étant porté par les répondants internes de l'AFD. Trois facteurs déterminants de la qualité sont identifiés par les répondants : (i) les cadres de questionnement évaluatifs, (ii) l'évaluabilité des interventions elles-mêmes, et (iii) la capacité d'analyse et de recommandations.

2.3.1 – Des cadres de questionnement évaluatifs standards, mais qui progressent vers davantage de ciblage

Le cadre de questionnement des évaluations, la clarté des termes de référence (TDR), de leur périmètre et de leurs questions évaluatives sont perçus par les répondants de cette évaluation comme les premiers facteurs de la qualité des évaluations.

La grande majorité des évaluations analysées (évaluations de projets surtout, mais aussi d'autres exercices) se structurent autour des critères du CAD de l'OCDE (pertinence, efficacité, efficience, impact, viabilité, cohérence), en considérant généralement l'ensemble des critères et en accordant un poids assez similaire à chacun d'entre eux. Ce traitement exhaustif et équitable des critères aboutit souvent à une analyse superficielle de chaque critère. Par ailleurs, la grille du CAD propose des dimensions assez larges qui sont peu déclinées au travers de questions évaluatives plus précises et adaptées au projet.

Nous constatons toutefois une progression ces dernières années vers un ciblage des questions et des critères d'évaluation, visible notamment dans les TDR consultés sur les évaluations de projets les plus récentes. Cette progression est liée à la reformulation des modèles standards de TDR, mais aussi et surtout au temps passé par EVA sur l'accompagnement des agences et des divisions techniques dans la rédaction des TDR.

2.3.2 – Un enjeu d'évaluabilité des interventions qui reste souvent problématique

Nous faisons le constat que la plupart des évaluations analysées évoquent une même difficulté « d'évaluabilité » des interventions (par « évaluable », nous entendons des interventions qui disposeraient d'une logique d'intervention claire, d'une situation de référence bien établie, d'indicateurs précis et réalistes, etc.). Près de la moitié des rapports d'évaluation analysés durant cette évaluation mettent ainsi en avant ce problème d'évaluabilité de l'intervention ou de la stratégie concernée par l'évaluation.

Le manque d'accès aux données est repéré en interne comme étant l'un des principaux points faibles d'une grande partie des évaluations. La difficulté des évaluations à dresser un bilan des interventions et à établir un jugement se crée donc en partie en amont, dans la faiblesse de la formalisation des logiques d'intervention et des dispositifs de suivi des interventions.

Cette difficulté est liée avant tout à la faiblesse du processus de construction des dispositifs de suivi au moment de l'instruction et du lancement des projets, ainsi qu'à la faible capacité de collecte de données dans les phases suivantes de l'intervention. Des efforts ont toutefois été faits dans l'accompagnement des équipes et des contreparties sur les cadres de suivi, notamment dans les zones stratégiques pour l'AFD comme le Sahel.

2.3.3 – Un enjeu de renforcement de la capacité d'analyse critique et de qualité de formulation des recommandations

Les retours de l'enquête et l'étude de l'échantillon des évaluations convergent sur le fait que les évaluations restent en grande partie trop descriptives et peu analytiques, et qu'elles ne sont pas à la hauteur des attentes concernant à la fois l'analyse critique sur les interventions et la formulation des recommandations. Parmi les raisons pouvant expliquer cette faiblesse, nous

notons l'importance d'une demande de l'AFD de reconstitution de l'histoire et des logiques d'intervention, qui peuvent tenir une place centrale dans le travail des évaluateurs.

Il nous semble qu'une partie de cette fonction descriptive des évaluations a été liée au déficit de réalisation des rapports d'achèvement de projet (RAP). Si cette étape de bilan et de mémoire du projet est manquante, il est logique d'observer un glissement du rôle des évaluations vers certaines des missions du RAP. Depuis 2018, nous observons toutefois un effort de rattrapage dans la réalisation de ces RAP, qui pourrait permettre de dégager les évaluations d'une partie de cette fonction.

Par ailleurs, une partie des évaluations propose des recommandations qui sont perçues comme trop peu précises, trop peu réalistes, ne conduisant pas à l'action ou encore trop peu connectées aux conclusions des analyses menées. Faiblesse de certains prestataires, questions évaluatives peu précises, manque d'espace de co-construction des recommandations, les explications sont plurielles derrière le constat de la difficile formulation de recommandations « au bon niveau ». Pour répondre à cette faiblesse, nous notons toutefois, au cours de ces dernières années, une progression de la démarche de co-construction des recommandations dans les processus évaluatifs.

2.4 La coordination, le pilotage et les moyens disponibles pour les évaluations

Nous nous intéresserons ici à la manière dont l'évaluation est pilotée et animée ainsi qu'à la question des ressources disponibles pour développer les évaluations. Cet enjeu, largement transversal, touche l'ensemble de défis évoqués précédemment, mais il permet d'aborder plus précisément la place du département EVA et du COMEVA, et la question des moyens humains et financiers disponibles pour les évaluations.

2.4.1 – Un rôle de pilotage du Comité des évaluations qui semble s'affaiblir

Le COMEVA a été créé en octobre 2009 pour « appuyer l'AFD dans l'exercice de sa mission de rendre des comptes et d'évaluer ses actions de manière indépendante et transparente ». Le rôle du COMEVA semble être aujourd'hui moins clair qu'en 2013, et ses fonctions semblent s'être affaiblies. L'un des objectifs initiaux était d'avoir une instance capable de promouvoir l'évaluation au niveau du CA. Or cet enjeu d'accès au CA semble être aujourd'hui moins central, du fait des progrès réalisés dans ce domaine, et notamment de la présentation régulière d'évaluations au CA. Le COMEVA ne semble pas non plus jouer un rôle majeur dans le suivi de la qualité des évaluations ou dans la programmation des évaluations.

Le maintien de cette structure, aujourd'hui en question, ne paraît pas possible sans en redéfinir la composition et le mandat. Ces aspects devront être traités dans le cadre de la nouvelle politique d'évaluation de l'AFD, et en lien avec une réflexion sur les contours et les responsabilités de la future Commission indépendante d'évaluation.

2.4.2 – Une évolution importante du département EVA dans ses missions et ses ressources

Le département EVA a poursuivi ces dernières années une stratégie s'appuyant sur quatre piliers : diversifier, explorer, accompagner et se rapprocher. EVA a diversifié ses fonctions et ses types d'évaluation, a exploré le domaine des évaluations d'impact, a accompagné davantage les évaluations décentralisées, et enfin a cherché à se rapprocher des autres services, du management décisionnel et des agences. Cette diversification explique la hausse importante des

moyens et des ressources humaines du département, malgré une certaine stabilité du nombre d'évaluations menées.

Globalement, cette diversification nous semble positive. Elle renvoie à plusieurs attentes-clés exprimées dans les pages précédentes : le besoin d'informations plus approfondies sur l'impact de certaines interventions, la nécessité de renforcer la qualité des évaluations décentralisées, le besoin de valorisation des évaluations auprès des opérationnels et des instances de décision, etc. Par ailleurs, nous notons globalement qu'EVA a un rôle-clé à jouer dans les prochaines années sur la plupart des défis et des recommandations.

2.4.3 – Des moyens croissants, mais qui pourraient être plus importants au regard des défis de l'évaluation à l'AFD

En parallèle de la diversification des activités d'EVA, les ressources humaines du département ont été largement renforcées au cours des dernières années. Cette croissance des ressources humaines est surtout marquée en 2017, 2018 et 2019 : alors qu'EVA compte une dizaine d'ETP (équivalents temps plein) entre 2007 et 2016, ce chiffre monte à 24 ETP en 2019. Plus globalement, le budget alloué aux évaluations a lui aussi augmenté régulièrement depuis 2015 (de 2,9 millions d'euros en 2015 à 5,6 millions d'euros en 2019). Ce budget comprend le coût des ressources humaines d'EVA, le coût des prestataires des évaluations et le coût des processus d'évaluation.

Nous notons toutefois que, malgré la croissance des effectifs dédiés à l'évaluation et des montants alloués aux évaluations, ce budget reste faible en pourcentage des engagements de l'AFD. L'augmentation des ressources affectées à l'évaluation est d'ailleurs plus ou moins en ligne avec l'augmentation du budget AFD depuis 2015.

3. Défis et recommandations

Les constats précédents mettent en lumière **15 défis majeurs pour l'évaluation à l'AFD**. Sur chacun de ces défis, nous proposons une série de recommandations à mettre en discussion lors de l'élaboration de la prochaine politique d'évaluation. Ces 15 défis sont organisés autour de quatre grands axes :

Renforcer les outils pour répondre aux exigences de redevabilité

Renforcer la gouvernance pour répondre au besoin d'évaluations utiles à l'action et à la décision

Renforcer la qualité des évaluations

Renforcer la coordination, le pilotage et les moyens disponibles aux évaluations

3.1 Axe 1 – Renforcer les outils pour répondre aux exigences de redevabilité

DÉFI 1 – CLARIFIER LA CONTRIBUTION DE L'ÉVALUATION À LA REDEVABILITÉ

1.1 → Intégrer, dans l'élaboration de la future politique d'évaluation, des éléments précis concernant la contribution attendue de l'évaluation aux différentes attentes de redevabilité, en articulation avec les autres contributions à la redevabilité (notamment le suivi des résultats tout au long des interventions). Ce travail aurait intérêt à être mené conjointement avec les tutelles et les instances décisionnelles de l'AFD, afin de formaliser une vision commune, à la fois sur les différentes attentes de redevabilité adressées à l'AFD et sur la manière dont l'évaluation peut y répondre.

1.2 → Maintenir pour le moment le principe d'un pourcentage minimum d'interventions à évaluer (aujourd'hui à 50 %), sans entrer dans une démarche de sélection aléatoire des évaluations.

Ce pourcentage minimum permet de garantir la permanence de l'effort évaluatif et reste perçu comme un gage de crédibilité (sans être véritablement une réponse à la demande d'informations systématiques sur les résultats). De plus, cet objectif est pour l'instant nécessaire pour rassurer sur la qualité et la performance des interventions, tant que les systèmes de suivi

de ces interventions restent assez faibles et font remonter trop peu de données sur leurs résultats.

En revanche, **le système de tirage aléatoire des évaluations à mener est contradictoire avec le besoin d'une programmation plus stratégique des évaluations**, qui conduit à choisir les interventions à évaluer en fonction d'objectifs spécifiques, exprimés par les opérationnels, les partenaires ou les tutelles.

DÉFI 2 – RENFORCER L'AUTRE PIED DE LA RÉPONSE AUX EXIGENCES DE REDEVABILITÉ : LES DISPOSITIFS DE SUIVI DES RÉSULTATS

2.1 → Renforcer l'accompagnement des équipes opérationnelles à la mise en place de dispositifs de suivi des résultats, tout au long des interventions. Cet accompagnement renforcé implique une transformation culturelle et organisationnelle au sein de l'AFD, qui placera la gestion axée sur les résultats comme une orientation structurante de l'organisation, et le suivi des résultats comme une pratique plus au centre du métier des équipes opérationnelles. Pour y parvenir, il s'agira de revenir sur le temps disponible des équipes opérationnelles pour réaliser ce suivi, de clarifier le mode d'accompagnement (individuel ou collectif) de ces équipes opérationnelles et de leurs partenaires, et de cibler précisément le service qui devrait être mandaté pour cet accompagnement.

2.2 → Approfondir davantage, avec chaque division sectorielle, le travail d'articulation entre les indicateurs de suivi des résultats des interventions (lié au pilotage de l'action de terrain) et les indicateurs « agrégables » (visant à rendre compte de manière plus "macro" des résultats des interventions de l'AFD). Dans plusieurs secteurs, le constat est que les deux niveaux d'indicateurs ne se « parlent » pas encore facilement, malgré les démarches qui ont été menées en interne pour constituer des pyramides d'indicateurs. La construction plus poussée de cadres d'indicateurs connectés, du niveau de l'intervention au niveau global, et faisant sens pour ceux qui mènent le suivi de terrain, nous paraît une étape importante de la progression des dispositifs de suivi.

DÉFI 3 – POURSUIVRE LE RENFORCEMENT DES DÉMARCHES D'ÉVALUATION DE L'IMPACT, DANS TOUTE LEUR DIVERSITÉ

3.1 → Poursuivre l'effort de développement des évaluations d'impact avec contrefactuel, notamment lorsque la démonstration de l'impact est extrapolable à des pans importants de l'action de l'AFD, et peut donc contribuer largement à la redevabilité. Le développement de ces démarches aurait tout intérêt à mettre en avant des approches souples (comme l'AFD a commencé à le faire), permettant d'optimiser l'usage des données et d'en faire un outil de dialogue et de renforcement des capacités des partenaires. Cette poursuite de l'effort autour des évaluations d'impact est à penser en articulation étroite avec la future Commission indépendante d'évaluation, qui pourrait jouer un rôle-clé en ce qui concerne cette catégorie d'évaluation.

3.2 → Au-delà des approches avec contrefactuel, poursuivre l'exploration d'autres méthodes d'analyse des impacts et des changements, qui peuvent s'appliquer à des formats / budgets plus légers et à d'autres profils d'interventions. Dans ce domaine, il serait utile notamment d'aller plus loin dans l'exploration d'une série d'approches qualitatives et participatives permettant d'aborder les « changements » survenus dans le cadre des interventions (*outcome harvesting, most significant*

change, realist evaluation, etc.) Ces méthodes sont utilisées par d'autres bailleurs de fonds publics et privés, et orientent déjà certaines des démarches récentes d'évaluation lancées par l'AFD. L'une des clés de progression dans cette voie réside dans la collaboration étroite entre les équipes « quanti » et « quali » du département EVA, permettant de concevoir et d'ajuster ensemble des approches mixtes dans ce domaine.

DÉFI 4 – RENFORCER L'ÉVALUATION DE LA COHÉRENCE DES INTERVENTIONS AU REGARD DES GRANDS ENGAGEMENTS DE L'AFD ET DE SES TUTELLES

4.1 → Envisager une collaboration étroite entre l'AFD, ses tutelles et la Commission indépendante d'évaluation, pour développer de nouvelles méthodologies spécifiques aux « évaluations de cohérence » (comme cela a été fait dans le cadre de l'évaluation des PrPP); afin de s'assurer que ces évaluations sont menées au bon niveau d'analyse stratégique au regard des engagements concernés.

4.2 → En complémentarité avec la Commission indépendante d'évaluation, et en fonction du périmètre couvert par celle-ci, l'AFD peut également chercher à développer certaines « évaluations de cohérence » au sein de ses évaluations « au champ large ». Un élément méthodologique important sera la prise en compte, dans ces évaluations, des avis *ex ante* émis sur les interventions concernées (et des avis *ex post* développement durable mis en place récemment), puisque ces avis regardent des dimensions qui renvoient aux engagements les plus « macro » de l'AFD.

3.2 Axe 2 – Renforcer la gouvernance des évaluations pour répondre au besoin d'évaluations utiles à l'action et à la décision

DÉFI 5 – PROGRAMMER LES ÉVALUATIONS DE MANIÈRE STRATÉGIQUE ET CONCERTÉE

Nous faisons plusieurs recommandations qui portent sur la programmation en faisant intervenir des acteurs différents, internes et externes à l'AFD. Vu l'importance de cet enjeu de programmation et le nombre d'acteurs concernés, parmi lesquels la future Commission indépendante d'évaluation, il importera de bien définir la gouvernance et la chronologie d'ensemble de l'exercice de programmation et de sa validation, afin d'éviter les contradictions et duplications.

5.1 → Instaurer au niveau du CA la production d'une note d'orientation stratégique annuelle précisant les besoins prioritaires d'évaluation. Cette note permettrait d'orienter à la fois les évaluations stratégiques (évaluations « au champ large ») et une partie des évaluations de projets. Le rythme annuel aurait pour avantage de coller aux enjeux décisionnels. Élaborée au niveau du CA, cette note associerait directement les tutelles de l'AFD. La future Commission indépendante d'évaluation pourrait éventuellement être également associée à ce processus. L'élaboration de cette note impliquerait que les ministères de tutelle présents au CA consultent en amont les directions concernées au sein de leurs propres institutions.

5.2 → Une évaluation par année pourrait être directement commanditée par le CA, sur un enjeu stratégique prioritaire pour l'AFD, afin que le CA pilote l'exercice et renforce collectivement sa culture d'évaluation. Cette proposition contribuerait, selon nous, à faire basculer l'évaluation d'un dispositif qui « rassure » sur les résultats vers un dispositif qui influence les décisions.

5.3 → En ce qui concerne la direction des Opérations (DOE), associer la programmation des évaluations aux revues du Plan d'affaires par secteur permettrait de donner plus de visibilité à l'évaluation auprès des équipes opérationnelles.

Il s'agirait d'animer cette programmation des évaluations dans une dynamique de copilotage entre EVA et la DOE, et de s'assurer

du lien étroit avec les départements géographiques de l'AFD (et avec les directions géographiques correspondantes au sein des ministères de tutelle) afin qu'ils s'approprient dès le départ les évaluations à réaliser.

5.4 → Tout en assurant un meilleur ciblage stratégique des évaluations grâce à la note d'orientation stratégique, conserver une partie importante de la programmation des évaluations de projets ouverte aux besoins et aux demandes des agences de l'AFD (sans chercher à imposer trop de critères de sélection des évaluations à mener).

À ce niveau, pour garantir des évaluations adaptées aux besoins des opérationnels, il serait utile d'**ouvrir davantage la programmation des évaluations de projets à une diversité de formats et de timings d'évaluations**, au-delà du modèle prédominant de l'évaluation *ex post* de fin de projet.

Il s'agirait d'intégrer notamment davantage :

- des évaluations à mi-parcours, pour nourrir l'action en cours de projet ;
- des évaluations anticipées sur la dernière année, pour informer la phase suivante d'instruction ;
- des évaluations conduites plusieurs années après la fin des projets, pour un meilleur recul sur les effets.

DÉFI 6 – ANIMER LA PRISE EN COMPTE DES RECOMMANDATIONS À PLUSIEURS NIVEAUX

6.1 → Au niveau du CA, prévoir la mise en discussion des recommandations des évaluations les plus importantes ciblées par la note d'orientation stratégique évoquée dans la recommandation 5.1. Il s'agira donc de faire un retour direct sur les principaux constats et recommandations issus de ces évaluations, afin de mettre en lumière leurs impacts potentiels sur les orientations stratégiques de l'AFD. Notons qu'il s'agit d'un changement profond de la gouvernance des évaluations, qui positionne le CA en demandeur de conclusions et de recommandations des évaluations, dans le cadre d'une aide à la décision.

Ce changement nécessitera de caler ces retours d'évaluations avec l'agenda des prises de décision du CA, et de travailler sur le format de valorisation de ces évaluations : des formats courts, lisibles, centrés sur les conclusions et recommandations les plus stratégiques.

Enfin, en amont de ce retour vers le CA, il est nécessaire de garantir que les recommandations aient pu être discutées avec les équipes opérationnelles concernées, et qu'elles arrivent au niveau du CA accompagnées d'une réponse formelle de la part de ces équipes.

6.2 → Engager, au niveau d'EVA, un travail plus systématique de capitalisation croisée des résultats des évaluations à partir de grandes entrées thématiques ou transversales (structurées par exemple autour des six grandes transitions définies par l'AFD), et animer les échanges avec les équipes opérationnelles autour de ces capitalisations. Il s'agit d'amplifier encore la démarche déjà engagée ces dernières années par EVA de mise en dialogue des évaluations auprès des opérationnels, en assurant l'agrégation des conclusions de ces évaluations et l'animation régulière de la discussion autour de ces conclusions agrégées. Ce travail « post-évaluation » est l'une des pistes principales pour une évaluation plus utile.

6.3 → Au niveau des pays, instaurer une dynamique de suivi des recommandations entre les équipes opérationnelles et les MOA, tout en évitant de faire de ce suivi une obligation systématique, au risque qu'il devienne une contrainte supplémentaire et une nouvelle « case à cocher ». Ce travail de suivi aurait du sens notamment lorsqu'il permettra de nourrir le dialogue entre l'AFD et les acteurs nationaux. Il serait donc à cibler principalement sur des projets en lien avec un dialogue de politique publique engagé dans le temps entre l'AFD et la contrepartie (ou un dialogue stratégique dans le cas de contreparties non souveraines).

DÉFI 7 – FORMER LES ÉQUIPES OPÉRATIONNELLES, VALORISER ET ENCADRER LES ÉVALUATIONS POUR MOBILISER EN INTERNE

7.1 → Renforcer les démarches de valorisation des évaluations en interne. La valorisation doit être conçue comme un processus itératif de mise en débat plutôt que comme une simple mise à disposition d'informations. Cette recommandation s'articule avec la recommandation 6.2 qui met en avant la nécessité d'un travail de capitalisation se nourrissant des conclusions et recommandations des évaluations. En lien avec

le renforcement des démarches de valorisation, une approche coordonnée de la valorisation de certaines évaluations serait utile entre le département EVA, le département de la Communication (CMN) et la DOE.

7.2 → Poursuivre le développement des outils de formation autour de l'évaluation, à disposition des équipes opérationnelles. Il s'agirait notamment de continuer à développer des outils de formation en ligne, permettant que toutes les équipes aient accès à une série de repères de base en matière d'évaluation, et qu'elles puissent s'y référer en permanence, en fonction des besoins. Au sein de ces outils de formation, il sera utile de valoriser la diversité des formats et des moments possibles d'évaluation tout au long du cycle du projet, en fonction des besoins des opérationnels.

7.3 → Amplifier le dispositif des « Accords-cadres » en l'étendant à d'autres régions, au-delà des trois directions régionales actuellement concernées. Ces Accords-cadres (passés entre une direction régionale, le département géographique concerné, le département EVA et des bureaux d'étude partenaires) permettent de faire sauter certains verrous qui freinent l'implication des opérationnels dans les évaluations. Ils les allègent d'une grande partie du temps administratif passé sur ces évaluations, ils évitent la recherche de nouveaux évaluateurs et favorisent la revue croisée des évaluations d'une même région. La mise en place de nouveaux Accords-cadres pourrait être considérée lorsque la région concernée fournit une masse critique d'évaluations à mener chaque année, et que l'AFD cherche à y placer un effort d'évaluation particulier. Ce développement des Accords-cadres devra toutefois prendre en compte le transfert de tâches administratives à EVA et au département géographique concerné (et le temps qu'il implique).

7.4 → Renforcer le rôle des directions régionales dans la programmation, l'accompagnement et la valorisation des évaluations. Ces directions régionales sont un bon échelon pour accompagner les agences, faire le lien avec le département EVA et croiser les différentes évaluations menées dans la région. Du fait que ces objectifs relèvent du mandat d'EVA, il pourrait

être intéressant d'envisager la déconcentration d'une partie de l'équipe d'EVA au niveau de ces directions régionales. Notons sur ce plan que différentes formules ont été adoptées par d'autres bailleurs de fonds, notamment par le DFID, *Department for International Development*, (décentralisation d'une grande partie des évaluateurs), et la Fondation Bill & Melinda Gates (évaluateurs placés dans les directions de programmes).

DÉFI 8 – MOBILISER LES CONTREPARTIES À TOUTES LES ÉTAPES DE L'ÉVALUATION

8.1 → Une réflexion sur le niveau d'implication de la contrepartie autour de l'évaluation serait à mener en amont, dès les premières étapes d'instruction du projet. Cette réflexion devrait permettre d'ouvrir à plusieurs niveaux d'implication possibles, allant jusqu'au pilotage de l'évaluation par la contrepartie. Il sera notamment utile de rechercher une implication plus importante de la contrepartie, lorsque l'évaluation offre une possibilité de nourrir un dialogue de politique publique plus large. Les capacités de MOA à piloter l'évaluation devront également être prises en compte.

8.2 → Des financements pour l'évaluation pourraient également être davantage inclus dans les enveloppes projets, afin de permettre une meilleure intégration de l'évaluation dans la dynamique du projet. Toutefois, ces enveloppes devraient couvrir en priorité les évaluations à mi-parcours, utiles notamment aux opérationnels et aux MOA pour réorienter l'action. Le financement intégré d'évaluations finales semble quant à lui plus problématique, notamment en termes de garantie des budgets liés à l'évaluation.

8.3 → Renforcer la dimension de « redevabilité partagée » des évaluations décentralisées, et leur capacité à être des temps de dialogue entre les contreparties et l'AFD : en travaillant sur une dynamique de suivi commun des recommandations pour les projets s'inscrivant dans la durée, nourrissant un dialogue de politique publique ou ayant un enjeu de redevabilité important au niveau national (cf. recommandation 6.3).

DÉFI 9 – RENFORCER LA COORDINATION DE L'ÉVALUATION DE L'APD ENTRE ACTEURS PUBLICS

Nous l'avons noté dans les recommandations 5.1 et 6.1, le premier niveau de renforcement de l'implication des tutelles pourrait se faire au niveau du CA, avec leur participation active à la fois dans l'élaboration de la note d'orientation stratégique (en amont de la programmation des évaluations) et dans le suivi des recommandations des évaluations les plus importantes ciblées dans cette note.

9.1 → L'implication des ministères de tutelle dans les évaluations de l'AFD pourrait progresser selon deux directions. D'une part, une implication plus grande lorsque les évaluations contribuent ultérieurement à des instructions faites par les tutelles, par exemple dans le cas de renouvellement de fonds spécifiques. D'autre part, dans le cadre des évaluations portant sur des interventions au sein desquelles les tutelles ont un rôle stratégique, la réalisation de davantage d'entretiens « au bon niveau » avec les répondants « tutelles », lors de la collecte de données.

3.3 Axe 3 – Renforcer la qualité des évaluations

DÉFI 10 – RENFORCER LE CIBLAGE DES QUESTIONS ET DES CRITÈRES D'ÉVALUATION

10.1 → Poursuivre la prise de recul vis-à-vis du cadre évaluatif « standard », notamment pour les évaluations décentralisées. Il s'agit de continuer à prioriser davantage les critères CAD à évaluer, mais aussi de renforcer l'exigence interne de formulation de questions évaluatives précises. Cette liberté par rapport au cadre standard permet de mettre les évaluations en capacité de porter un jugement utile en réponse à des questions précises. Trop standardiser l'évaluation serait prendre le risque d'une moindre utilité d'apprentissage, sans pour autant être capable d'apporter une réponse systématique aux demandes de redevabilité sur les résultats des projets.

DÉFI 11 – RENFORCER L'ÉVALUABILITÉ DES INTERVENTIONS, DEPUIS LEUR CONCEPTION JUSQU'À LEUR ÉVALUATION

11.1 → Poursuivre le travail entamé pour améliorer l'évaluabilité des interventions. Cela renvoie principalement au besoin de renforcement des dispositifs de suivi déjà abordé dans la recommandation 2.1, mais aussi au renforcement des démarches d'évaluation *ex ante* permettant d'établir des situations de référence et des cadres d'interventions basés sur des objectifs et des indicateurs clairs. La réflexion sur l'évaluabilité doit aussi porter sur les méthodes d'évaluation lorsque les interventions doivent être adaptables, par exemple dans les zones de crise.

DÉFI 12 – RENFORCER LA CAPACITÉ D'ANALYSE CRITIQUE ET LA QUALITÉ DE FORMULATION DES RECOMMANDATIONS

12.1 → L'accompagnement et le pilotage des évaluations pourraient chercher à faire évoluer l'équilibre entre, d'un côté, les demandes de reconstitution et de bilan de l'action menée (qui devraient avant tout se situer au niveau des RAP), et de l'autre côté, les demandes d'analyse critique des interventions. Il s'agirait de veiller à ce que l'analyse soit

privilegiée, en particulier dans les phases finales des évaluations et dans le cadre des temps collectifs.

12.2 → Les TDR des évaluations devraient être plus précis en ce qui concerne la qualité des recommandations des évaluations et leur formulation « pour action » (autrement dit, des recommandations qui laissent entrevoir clairement et précisément ce qui doit changer). Les questions évaluatives devraient être réfléchies en se demandant si elles sont formulées d'une manière qui facilitera des recommandations « pour action ».

3.4 Axe 4 – Renforcer la coordination, le pilotage et les moyens disponibles pour les évaluations

DÉFI 13 – REDÉFINIR LE RÔLE DU COMEVA

13.1 → Recentrer le COMEVA sur le suivi de la mise en œuvre de la prochaine politique d'évaluation. La nouvelle politique d'évaluation devra poser un certain nombre de défis à relever et d'objectifs associés. Elle pourrait par ailleurs être complétée par un plan d'action pluriannuel contenant les étapes de progression de la mise en œuvre de cette politique et des indicateurs de cette progression. Le COMEVA pourrait être en charge du suivi de l'application de la politique d'évaluation et de ses plans d'action. Dans ce cadre, EVA produirait un rapport annuel (comme cela se faisait jusqu'en 2016), adossé à la politique d'évaluation et au plan d'action de cette politique.

13.2 → Conserver également, pour le COMEVA, un rôle de « référent évaluation ». Dans ce cadre, le COMEVA porterait un regard de fond sur certains travaux évaluatifs menés, notamment des travaux explorant des méthodologies nouvelles ou portant sur des enjeux stratégiques pour l'Agence.

Notons que ces deux rôles peuvent être remplis en donnant au COMEVA une composition proche de celle arrêtée aujourd'hui, qui mêle des membres des ministères de tutelle et des personnalités indépendantes, tout en ciblant en priorité des profils d'experts de l'évaluation au sein de ces institutions.

DÉFI 14 – RENFORCER LE RÔLE D'ACCOMPAGNATEUR ET D'ANIMATEUR DU DÉPARTEMENT EVA

14.1 → Poursuivre la logique d'adaptation des formats, timing et méthodes d'évaluations en fonction des besoins prioritaires auxquels elles répondent. Dans ce domaine, EVA a entamé une démarche de « Carte des méthodes » autour de l'évaluation et de l'apprentissage, permettant de donner à voir la diversité des démarches possibles en fonction des besoins. Cette démarche pourrait être approfondie, afin d'explorer une large gamme d'outils.

14.2 → Poursuivre l'investissement d'EVA sur les outils de mesure de l'impact et de gestion des *datas*, qui constitue une réponse importante à l'une des attentes-clés de redevabilité évoquées dans les pages précédentes (cf. recommandations 3.1 et 3.2).

14.3 → Poursuivre l'investissement d'EVA sur les évaluations décentralisées, et renforcer sa visibilité sur l'ensemble des évaluations menées autour des interventions de l'AFD (y compris celles commanditées par d'autres acteurs). La stratégie d'EVA visant à avoir un regard sur l'ensemble des évaluations des interventions de l'AFD nous semble devoir être poursuivie, car elle permet de favoriser l'agrégation et la diffusion des enseignements de ces évaluations. Elle permet de s'assurer que les bénéfices de l'évaluation à l'AFD sont supérieurs à la somme des évaluations prises séparément.

En lien avec ce pilier, EVA pourrait développer une fonction de répertoire des évaluations qui serait ensuite étendue aux autres acteurs publics de l'APD. Ce répertoire permettrait un meilleur suivi et une meilleure visibilité de l'effort d'évaluation.

14.4 → Les efforts d'EVA pour faire progresser la culture d'évaluation à l'AFD et pour aller vers une évaluation plus influente doivent être poursuivis. De nombreuses recommandations en lien avec les défis précédents portent sur ce point ; nous reprenons ici quelques enjeux-clés qui concernent EVA :

- **renforcer le rôle d'EVA dans l'animation d'une programmation stratégique et concertée des évaluations,** en lien avec la DOE, les directions exécutives, la direction générale, le CA, les directions concernées dans les ministères de tutelle, etc. (défi 5) ;
- **renforcer le rôle d'EVA dans la valorisation et l'animation de la prise en compte des évaluations,** à la fois au niveau des instances décisionnelles et au niveau des équipes opérationnelles ;
- **préciser la place d'EVA face au besoin d'accompagnement des équipes opérationnelles autour de la conception de dispositifs solides de suivi des résultats.** Nous notons que l'augmentation de la visibilité et de la disponibilité de l'équipe EVA a créé un appel d'air et une demande d'une partie des opérationnels d'être davantage accompagnés en amont dans le suivi des

interventions. Si EVA n'est finalement pas placée en première ligne dans la réponse à cette demande, il s'agira de s'assurer que le département reste étroitement associé à cet accompagnement.

14.5 → Animer (ou participer activement à) un groupe d'expertise et d'échanges autour de l'évaluation. Ce groupe impliquerait les unités d'évaluations des ministères de tutelle, les membres des entités intégrant prochainement la politique d'évaluation de l'AFD (Expertise France, Proparco, FICOL (Facilité de financement des collectivités territoriales) et des experts extérieurs. Il aurait des responsabilités de courtier en information, de renforcement des capacités, d'animation des débats sur l'évaluation, de gestion des données sur les travaux menés, etc. Son objectif serait de maintenir un dialogue régulier sur les outils et les méthodes d'évaluation, et de faire le lien avec les réflexions extérieures menées autour l'évaluation (fonction d'échange, de « communauté de pratiques » entre évaluateurs). Nous notons que cette fonction pourrait relever de la future Commission indépendante d'évaluation.

La place de l'AFD et plus particulièrement d'EVA dans ce groupe dépendra donc du rôle joué par la Commission dans ce domaine.

DÉFI 15 – RENFORCER LES MOYENS DISPONIBLES POUR L'ÉVALUATION

Plusieurs des recommandations évoquées dans les pages précédentes nécessitent des moyens accrus dédiés aux évaluations. La mise en avant d'une logique de gestion axée sur les résultats (et le renforcement des dispositifs de suivi qu'elle implique), le besoin d'outils de mesure de l'impact et de gestion des *datas*, la poursuite d'un accompagnement des évaluations décentralisées pour garantir leur qualité ou encore de la demande de nouveaux formats d'évaluations centrés sur la cohérence des interventions, sont autant de défis qui mettent en lumière l'enjeu de moyens accrus pour l'évaluation. Cet investissement plus important dans l'évaluation est l'une des conditions qui permettrait de répondre aux

besoins d'apprentissage et aux exigences de plus en plus fortes de redevabilité.

15.1 → La nouvelle politique d'évaluation devra prendre en compte le besoin d'un investissement (à la fois financier et humain) plus important sur l'évaluation. Nous ne sommes pas en mesure dans le cadre de cette évaluation de chiffrer ces coûts additionnels, ni d'analyser d'où devraient provenir les financements. Ces deux points relèveront plutôt de l'opérationnalisation de la nouvelle politique d'évaluation.

3.5 Quelques points-clés pour la construction de la nouvelle politique d'évaluation

Au regard de la construction de la nouvelle politique d'évaluation, nous proposons de retenir quatre enjeux qui apparaissent cruciaux et structurants dans les réflexions à venir :

- **la programmation de l'évaluation doit être plus stratégique, plus partagée et doit permettre de répondre de manière plus ciblée à la diversité des besoins (en adaptant encore davantage les formats, le timing et les démarches évaluatives).** Le défi est de prendre en compte à la fois les propositions du CA, de la direction générale et des directions exécutives, des tutelles et des opérationnels, dans le cadre d'une animation plus ouverte de la programmation. Le défi est également de bien définir la gouvernance et la chronologie d'ensemble de l'exercice de programmation et de sa validation ;
- **l'évaluation à l'AFD doit être plus que la somme des évaluations considérées individuellement.** Ce constat renvoie à un besoin de mise en lien et de capitalisation sur les évaluations (déjà initiées en interne), de manière à en tirer les leçons de manière agrégée, pour un objectif d'influence plus important de l'évaluation sur les pratiques et les décisions ;
- **la future politique d'évaluation a tout intérêt à se construire en interrogeant le renforcement parallèle des dispositifs de suivi des résultats,** sur lesquels les évaluations puissent s'appuyer, et qui puissent jouer leur rôle dans le *continuum* de la réponse aux attentes de redevabilité ;
- **dans la perspective d'une redéfinition progressive de la relation avec les contreparties de l'AFD, vers une logique de « redevabilité partagée », le suivi et l'évaluation ont un rôle central à jouer.** En donnant davantage à ces contreparties les rôles de la conception, du pilotage et du suivi de certaines évaluations, celles-là pourront nourrir plus encore le dialogue de politique publique.

Par ailleurs, cette nouvelle politique d'évaluation devra prendre en compte plusieurs évolutions institutionnelles qui auront un impact sur le dispositif et la gouvernance de l'évaluation à l'AFD :

- **l'intégration de nouvelles entités au sein de la politique d'évaluation (Expertise France, Proparco, FICOL) implique de s'accorder et de se comprendre sur la manière de penser et mener l'évaluation.** Un nouvel équilibre devra être trouvé entre harmonisation des pratiques et respect des spécificités. En parallèle, les ministères de tutelle expriment le besoin d'une collaboration plus étroite autour des démarches évaluatives engagées. Ces deux tendances poussent à réfléchir à la création d'un groupe d'échanges (« communauté de pratiques ») entre les membres de ces différentes organisations, qui permette de renforcer l'expertise partagée en matière d'évaluation et qui fasse progresser une vision commune de l'évaluation de l'APD française ;
- **la création de la Commission indépendante d'évaluation aura nécessairement des conséquences sur l'évaluation à l'AFD. Elle fera apparaître de nouveaux enjeux de coordination, de la programmation notamment, et de gestion de l'information. Le portefeuille d'évaluations réalisées par l'AFD ainsi que l'équilibre des objectifs pourraient être modifiés.** La pression pour des évaluations répondant à certaines attentes de redevabilité et/ou d'indépendance pourrait se déplacer vers cette Commission. Les « évaluations de cohérence » les plus « macro » pourraient également être commanditées par la Commission plutôt que par l'AFD. Ces possibilités devront être intégrées dans la préparation de la nouvelle politique d'évaluation.

Liste des sigles et abréviations

AFD	Agence française de développement (l'Agence)
APD	Aide publique au développement
CA	Conseil d'administration
CAD	Comité d'aide au développement (OCDE)
CIS	Cadre d'intervention sectoriel (AFD)
CIT	Cadre d'intervention transversal (AFD)
CMN	Département de la Communication (AFD)
CNDSI	Conseil national pour le développement et la solidarité internationale
COM	Contrat d'objectifs et de moyens (AFD)
COMEVA	Comité des évaluations de l'AFD
DFID	<i>Department for International Development</i> (remplacé en 2020 par le FCDO - <i>Foreign, Commonwealth & Development Office</i>)
DG Trésor	Direction générale du Trésor
DOE	Direction exécutive des Opérations (AFD)
ETP	Équivalent temps plein
EVA	Département Évaluation et Apprentissage (AFD)
FICOL	Facilité de financement des collectivités territoriales (AFD)
IRS	Direction exécutive Innovation, Recherche et Savoirs (AFD)
MEAE	Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères
MOA	Maîtrise d'ouvrage
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ODD	Objectifs de développement durable (Nations unies)
POS	Plan d'orientation stratégique (AFD)
PrPP	Prêt de Politique publique
RAP	Rapport d'achèvement de projet (AFD)
TDR	Termes de référence

**Agence française
de développement**
5, rue Roland Barthes
75012 Paris | France
www.afd.fr

**Direction Innovation,
Recherche et Savoirs.
Département Évaluation
et Apprentissage (EVA)**

Le groupe Agence française de développement (AFD) met en œuvre la politique de la France en matière de développement et de solidarité internationale. Composé de l'AFD, en charge du financement du secteur public et des ONG, de Proparco, pour le financement du secteur privé, et bientôt d'Expertise France, agence de coopération technique, il finance, accompagne et accélère les transitions vers un monde plus cohérent et résilient.

Nous construisons avec nos partenaires des solutions partagées, avec et pour les populations du Sud. Nos équipes sont engagées dans plus de 4 000 projets sur le terrain, dans les Outre-mer, dans 115 pays et dans les territoires en crise, pour les biens communs – le climat, la biodiversité, la paix, l'égalité femmes-hommes, l'éducation ou encore la santé. Nous contribuons ainsi à l'engagement de la France et des Français en faveur des Objectifs de développement durable. Pour un monde en commun.

Directeur de la publication Rémy Rioux
Directrice de la rédaction Nathalie Le Denmat
Création graphique MeMo, Juliegilles, D. Cazeils
Conception et réalisation Comme un Arbre !

Dépôt légal 3^e trimestre 2021
ISSN 2425-7087
Imprimé par le service de reprographie de l'AFD

Pour consulter les autres publications de la collection ExPost :
www.afd.fr/fr/collection/evaluations-ex-post

