

7

SUR L'ETAT DES CONNAISSANCES **RRN**  
revue

# L'évaluation des programmes d'assistance humanitaire dans les situations complexes

par Alistair HALLAM

éditée par John BORTON,  
Laura GIBBONS et Sarah LONGFORD



Les commentaires, qui seront transmis à l'auteur, sont à adresser à :

Réseau Aide d'Urgence et de Réhabilitation  
Overseas Development Institute  
Portland House  
Stag Place  
London SW1E 5DP  
Royaume-Uni

Tél : +44 (0) 207 393 1674

Fax : +44 (0) 207 393 1699

Courrier électronique : <rrn@odi.org.uk>

Site Web : <www.oneworld.org/odi/rrn/index.html>

Les commentaires reçus pourront figurer dans des bulletins ultérieurs.

Les versions ultérieures de ce revue tiendront compte, à la discrétion du coordinateur, des commentaires et suggestions reçus.

ISBN : 0-85003-412-4

Prix de l'exemplaire :

10 £ frais de port et d'emballage non compris

7,50 £ pour les membres du RRN ou à partir de dix exemplaires

© Overseas Development Institute, Londres, 1998

Des photocopies de la totalité ou d'une partie de cette publication sont autorisées à condition de mentionner la source. Les demandes de reproduction commerciale de documents publiés par le Réseau doivent être adressées à ODI qui détient les droits d'auteur. Le coordinateur du Réseau souhaite être informé de toute utilisation de tels documents dans le domaine de la formation, de la recherche ou de la conception, de la mise en oeuvre ou de l'évaluation de programmes.

# Sommaire

Les efforts pour améliorer la transparence, la responsabilité et la performance du système international d'assistance humanitaire comptent sur l'évaluation comme outil clef. Néanmoins, des procédures moins rigoureuses de suivi et d'évaluation sont généralement adoptées dans le cas de l'assistance humanitaire par comparaison avec l'aide au développement. La nécessité d'élaborer des méthodologies appropriées pour l'évaluation du secours d'urgence est d'autant plus apparente que la proportion de l'aide internationale consacrée à l'assistance humanitaire augmente. Ainsi la nécessité de développer des méthodologies appropriées pour évaluer l'assistance humanitaire est de mieux en mieux comprise.

Cette étude de bonnes pratiques représente le produit écrit d'un projet OCDE/CAD visant à identifier et à diffuser les meilleurs usages dans le domaine de l'évaluation des programmes d'assistance humanitaire. L'étude cherche à améliorer la cohérence et la qualité des méthodologies d'évaluation, à valoriser le rôle de l'évaluation dans l'obligation de rendre des comptes, à contribuer à l'institutionnalisation des enseignements tirés et à identifier des méthodes améliorées de suivi de la performance des interventions humanitaires.

## A propos de l'auteur

Alistair HALLAM, économiste, a neuf ans d'expérience à l'étranger — Soudan, Somalie, Mozambique, Tanzanie, Vietnam — en collaboration avec les institutions onusiennes, les gouvernements locaux et les ONG, intervenant pour la plupart dans la gestion des programmes de secours.

En 1995, il faisait partie de l'équipe de base chargée de l'étude III "L'assistance humanitaire et ses effets" de l'évaluation conjointe de l'assistance d'urgence au Rwanda. Lors de la préparation de la présente étude, il a exercé les fonctions de chercheur, membre du Groupe de recherche sur les politiques et les pratiques humanitaires, au sein de l'ODI et l'équipe RRN a bénéficié de son soutien : il s'est chargé d'éditer un document de réseau, il a contribué des articles au Bulletin et aidé à préparer les sections Mise à jour, Publications et Conférences. Par ailleurs, il a participé à une évaluation des questions de réhabilitation et de transition guerre/paix, en Angola et au Mozambique, menée par COWI Consult, l'Institut Chr. Michelsen et le London School of Oriental and African Studies.

Alistair est actuellement en train de réaliser un vieux rêve et a commencé des études de médecine.

# Remerciements

Nous tenons à remercier les nombreuses personnes qui ont participé aux réunions lors desquelles les versions préliminaires de cette étude des bonnes pratiques ont été discutées et qui ont bien voulu adresser leurs commentaires à l'auteur. Le processus de consultation ayant été d'une grande ampleur, il est impossible de mentionner le nom de tous ceux qui m'ont aidé, mais toutes les contributions ont été appréciées à leur juste valeur.

Je suis très reconnaissant envers tous mes collègues du Groupe de recherche sur les politiques et pratiques humanitaires à l'ODI. John BORTON, Laura GIBBONS, Caroline DOBBING, Sarah GEILESKEY et Sarah LONGFORD ont joué des rôles clefs lors de la production de cette REC, acceptant généreusement de partager avec l'auteur, qui a également apprécié leur amitié, leurs compétences et leur temps. Par ailleurs, je remercie Helen AWAN, Koenraad VAN BRABANT, Jo MACRAE, Nick LEADER, Aidan COX et Angela O'BRIEN (collaborateurs à ODI).

Je suis redevable à Niels DABELSTEIN qui a incité ODI à élaborer la proposition et qui, dans sa capacité de président du groupe de travail CAD sur l'évaluation de l'aide, a guidé les travaux à travers le CAD. En effet, son apport a commencé beaucoup plus tôt, car c'est en partie grâce à lui que l'évaluation conjointe de l'aide d'urgence au Rwanda a été commandée. Il a également participé à la gestion de cette initiative, qui a stimulé l'intérêt pour "les bonnes pratiques d'évaluation des programmes d'urgence".

Nous remercions tout particulièrement les critiques et les commentateurs qui ont continué à manifester leur intérêt pour le travail et qui ont toujours pris le temps de discuter des idées et d'offrir quelques conseils : Andre GRIEKSPoor (MSF-H), John KIRKBY et Phil O'KEEFE (ETC Royaume-Uni), Raymond APHORPE (ANU), Jerry ADAMS (Tear Fund), Susan PURDIN (Reproductive Health for Refugees Consortium), John TELFORD (EMMA Ltd.), Claes BENNEDICH (SIDA) et John ERIKSSON (indépendant).

Lowell MARTIN (HCR) et Des GASPER (ISS) m'ont aimablement autorisé à utiliser certaines parties de leur travail dans le cadre de cette

étude ; Izzy BIRCH (Oxfam) a fourni des informations utiles tirées d'études de cas ; Dr. Steve COLLINS (indépendant), Bruce LAURENCE (MERLIN), Janice GIFFEN (Oxfam), Dr. Nancy MOCK (Université de Tulane), Richard BLEWITT (Croix-Rouge britannique), Claude FORTHOMME (FAO), Gary McGURK (SCF-UK), Susanne JASPARS (indépendante), Peter HAWKINS (SCF-UK), Chris LEATHER (indépendant), Polly BYERS (USAID), Kate ALLEY (UNICEF), Ted KLIEST (ministère des Affaires étrangères, Pays-Bas), Kari KARANKO (Finnida), Dr. Horst BREIER (BWZ), Chris RALEIGH (DFID), Ian SHAW (Université de Cardiff), Antonio DONINI (OCHA), Dr. Marco FERRARI (Swiss Disaster Relief Unit), Peter WALKER (FICR), Jacques STROUN (CICR), Sara DAVIDSON (People in Aid), Hans LUNDGREN (OCDE) et Louisa CHAN (OMS) ont également apporté une aide précieuse à différents stades du travail. De nombreux membres du personnel de la FAO, du PAM, de la Cellule d'Urgence du ministère italien de la Coopération, de MSF-F, ACF, Epicentre, de la Cellule d'Urgence du ministère français des Affaires étrangères, LWF, CICR, FICR, OCHA, DFID, OXFAM, de la Banque Mondiale, USAID, Action Aid, World Vision-UK, SCF-UK, CARE et de la Croix-Rouge britannique ont bien voulu participer aux entretiens ou répondre aux questionnaires.

# Avant-propos

Cette Revue sur l'Etat des Connaissances (REC) a connu un processus de validation d'une longueur inhabituelle. Tout d'abord, un questionnaire a été envoyé, en juillet 1997, à 50 personnes clefs responsables de l'évaluation de l'aide humanitaire ; les 16 réponses ont été analysées (comme ont été examinés environ 70 rapports d'évaluation et études de synthèse relatifs à l'assistance humanitaire).

Par la suite, des entretiens ont eu lieu avec environ 65 agents de 30 organisations humanitaires (de financement, de canalisation et d'exécution) à Paris, Rome, Genève, New York, Washington et au Royaume-Uni. Les conclusions préliminaires et les premières versions de ce rapport ont été présentées dans différents forums réunissant des responsables d'évaluation et des représentants d'organisations humanitaires. Finalement, les projets de rapport successifs ont bénéficié des commentaires d'une série de personnes.<sup>1</sup> Le processus a duré plus d'un an. En conséquence, les conclusions ne représentent pas simplement l'avis de l'auteur, mais reflètent une gamme plus large d'opinions.

La première discussion substantielle du projet a eu lieu lors de la réunion, en octobre 1997, à Londres, du Réseau d'apprentissage actif sur la transparence, la responsabilité et la performance de l'assistance humanitaire (Active Learning Network on Accountability and Performance in Humanitarian Assistance — ALNAP).<sup>2</sup> Deuxièmement, une réunion a été organisée par Danida, sous les auspices du groupe de travail CAD sur l'évaluation de l'aide, à Copenhague en janvier 1998, avec la participation de représentants de 16 bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux, de six institutions de l'ONU, de la FICR, du CICR et de cinq ONG. Cette réunion s'est avérée être d'une grande utilité pour l'auteur, éveillant son attention sur les différents besoins des différents groupes au sein du système international d'assistance humanitaire et apportant des informations précieuses sur certains aspects des méthodes performantes.

L'étude a également tiré profit d'un atelier sous l'égide d'AusAID, organisé conjointement par le National Centre for Development Studies à l'Université nationale australienne (Canberra) et ODI, qui a réuni un petit

groupe de spécialistes de l'évaluation et de praticiens ayant une expérience de l'évaluation des situations d'urgence complexes, qui a discuté pendant quatre jours de la gestion des évaluations de l'assistance humanitaire. Par ailleurs, les recherches ont été présentées au groupe d'évaluation ONG au Royaume-Uni (REMAPP), le groupe de travail sur l'évaluation de la Development Studies Association (Royaume-Uni) et au Forum annuel de l'organisation chapeautant les ONG aux Etats-Unis, InterAction, en avril 1998.

Cette REC fait partie des produits d'un projet exécuté par ODI pour identifier et diffuser les meilleurs usages en matière d'évaluation des programmes d'assistance humanitaire. Ce projet a été approuvé, en avril 1997, par le groupe d'experts sur l'évaluation de l'aide du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, qui souhaite améliorer l'efficacité du processus d'évaluation dans le domaine humanitaire. Il a été financé par Danida, Finnida, l'Administration néerlandaise du développement, le ministère britannique de la Coopération (DFID) et le Réseau ODI de secours et de réhabilitation.



# Table des matières

<b>Conclusions et recommandations clefs</b>	<b>13</b>
Le but, l'objectif, et l'issue d'une évaluation	13
Plannifier une évaluation dans le contexte plus large	14
Choisir le moment et la portée d'une évaluation	15
Les conséquences pour le suivi des programmes	16
La communication doit impérativement aller dans les deux sens	17
Donner suite aux évaluations	19
<b>1. Introduction</b>	<b>21</b>
1.1 Public cible et portée de l'étude	23
<b>2. Les avantages et les coûts des évaluations</b>	<b>27</b>
2.1 Avantages	27
2.2 Coûts	29
<b>3. Considérations clefs</b>	<b>33</b>
3.1 La portée et la nature d'une évaluation	33
3.2 Savoir doser évaluation des politiques et évaluation des projets	37
3.3 Tenir compte de l'espace humanitaire	39
3.4 Estimer les besoins de protection	40
<b>4. Mesures visant à renforcer l'efficacité du processus d'évaluation</b>	<b>43</b>
4.1 Exprimer et préciser les objectifs	44
4.2 Accroître la disponibilité d'information de suivi et de contrôle	45

<b>5.</b>	<b>Etablir les paramètres de base</b>	<b>49</b>
5.1	Que faut-il évaluer ?	49
5.2	Rendre des comptes ou tirer des enseignements ?	50
5.3	L'évaluation : l'avis des pairs, pas le jugement d'en haut	51
5.4	Préciser les buts d'une évaluation	52
5.5	Choisir le moment de l'évaluation	52
5.6	Préparation, pre-études et auto-évaluation	53
<b>6.</b>	<b>Les termes de référence</b>	<b>57</b>
6.1	Préparer les termes de référence	57
6.2	Les critères d'évaluation	61
6.3	Expliciter les arbitrages	66
<b>7.</b>	<b>Gérer l'évaluation</b>	<b>66</b>
7.1	La structure de gestion	67
7.2	Le processus de gestion	68
<b>8.</b>	<b>La composition de l'équipe</b>	<b>71</b>
8.1	La composition de l'équipe	71
8.2	Evaluer de l'intérieur ou de l'extérieur ?	74
<b>9.</b>	<b>Les modalités du travail</b>	<b>77</b>
<b>10.</b>	<b>Sources d'information et techniques de rassemblement de l'information</b>	<b>81</b>
10.1	La collecte préliminaire des données	81
10.2	Les entretiens	82
10.3	Intervenir dans des zones de conflit et d'instabilité	84
10.4	Comprendre le point de vue des bénéficiaires	85

<b>11. Les techniques d'analyse</b>	<b>91</b>
11.1 Analyser l'impact	91
11.2 Le rapport coût-efficacité	98
11.3 Les critères, normes et repères	103
<b>12. Le rapport, recommandations et les résultats</b>	<b>107</b>
12.1 La rédaction du rapport	107
12.2 La structure du rapport d'évaluation	110
<b>13. Donner suite à l'évaluation</b>	<b>111</b>
<b>Annexe I</b>	<b>114</b>
<b>Annexe II</b>	<b>120</b>
<b>Annexe III</b>	<b>125</b>
<b>Sigles et abréviations</b>	<b>133</b>
<b>Notes</b>	<b>134</b>
<b>Références</b>	<b>137</b>
<b>Ouvrages recommandés</b>	<b>142</b>
<b>Index des figures</b>	
Figure 1 Le dosage des techniques d'évaluation des politiques et d'évaluation des projets varie selon la portée de l'étude	38
Figure 2 Les flux de ressources à l'intérieur du système de secours international	119
Figure 3 Une grille logique standard	122
Figure 4 Une grille logique modifiée	124

## Index des Encadrés

1	Définition des termes	22
2	Les situations d'urgence complexes	25
3	Les évaluations à l'échelle du système	34
4	L'analyse du discours	36
5	L'absence d'informations essentielles de suivi et de contrôle limite l'efficacité des évaluations	47
6	Choisir le moment de l'évaluation pour maximiser son impact	54
7	La plus grande partie de l'assistance humanitaire concerne des situations de conflit	60
8	Un manque de cohérence entre les domaines humanitaire et militaire ?	64
9	Consulter les différents acteurs	82
10	Le dialogue avec l'ensemble des parties intéressées	83
11	Exemples de différentes convictions aussi solides les unes que les autres	85
12	Le décalage entre théorie et pratique	87
13	Le dialogue avec les bénéficiaires	88
14	Comprendre la dynamique du rapport de forces local	89
15	Les données disponibles	93
16	La ventilation des données	97
17	Comptabiliser tous les coûts (et tous les avantages)	100
18	Exemples d'analyse coût-efficacité	102
19	Code de conduite du mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et des ONG en matière de secours en cas de catastrophe	105
20	Le projet SPHERE	106
21	Donner suite aux évaluations	112
22	Exemple des différents buts des acteurs clefs	118

# Conclusions et recommandations clefs

## Le but global, l'objectif et l'issue d'une évaluation

Les évaluations permettent, d'une part, de réfléchir aux événements provoquant une crise humanitaire et aux réactions suscitées par cette crise et, d'autre part, de déterminer la possibilité de modifier les procédures afin d'améliorer l'action humanitaire à l'avenir.

Les évaluations officielles débouchent sur des rapports écrits, qui contribuent à accroître la transparence, à respecter l'obligation de rendre des comptes et permettent à différents programmes et organisations d'en tirer des enseignements.

Compte tenu des renouvellements fréquents de personnel dans les situations d'urgence, les évaluations sont parmi les moyens permettant aux organisations de conserver et de constituer une mémoire institutionnelle.

Les évaluations permettent d'examiner l'efficacité des relations intra-organisationnelles. Elles donnent au personnel la possibilité de discuter des sujets d'inquiétude sans compromettre sa propre situation.

Correctement menées, c'est-à-dire quand le point de vue des bénéficiaires constitue un élément central du processus, les évaluations renforcent, dans une certaine mesure, l'obligation pour le système de rendre des comptes "à la base".

Les évaluations des interventions humanitaires sont à considérer comme des contributions au dialogue relatif à la performance des programmes concernés, pas comme des “jugements d'en haut”.

## Planifier une évaluation dans le contexte plus large

Il importe de renforcer, au sein du système humanitaire international, la capacité de mener des évaluations “d'une plus grande portée”, à l'échelle du système, de façon régulière et organisée. Les évaluations à l'échelle du système sont particulièrement importantes lorsque les gouvernements locaux sont faibles, quand des structures de coordination de l'intervention internationale n'existent pas ou manquent de soutien, ou dans le cas des situations d'urgence à l'échelle d'une région où il n'existe aucune structure de coordination régionale. Il arrive que des problèmes “à l'échelle du système” — le chevauchement des activités, les domaines insuffisamment couverts et l'absence d'un cadre stratégique global — échappent aux évaluations des projets individuels.

Le fait que les organisations humanitaires, au lieu de se contenter d'apporter des secours aux marges d'un conflit, commencent à intervenir massivement dans le théâtre même du conflit exige des évaluateurs qu'ils reconnaissent le contexte politique plus large des situations d'urgence, ainsi que l'impact politique éventuel des programmes humanitaires.

Il importe que les termes de référence soient ancrés dans les questions plus larges concernant la nature des enjeux et l'efficacité des solutions apportées. La façon dont sont formulées les questions spécifiques de chaque évaluation est susceptible d'évoluer à mesure que l'étude se déroule. Les termes de référence doivent donc être considérés, par les directeurs et l'équipe d'évaluation, comme négociables.

## Le choix du moment et la portée d'une évaluation

L'ensemble du processus sera d'autant plus clair et facile que les objectifs de l'évaluation sont clairs. Les directeurs d'évaluation doivent réserver suffisamment de temps à cette étape critique d'identification des objectifs de l'étude.

Il est à conseiller de mener l'évaluation d'une intervention humanitaire ou d'une situation d'urgence complexe pendant qu'elle se déroule plutôt que d'attendre qu'elle tire à sa fin.

L'intervention humanitaire est une démarche essentiellement "descendante". Comme les organisations humanitaires sont souvent peu douées pour consulter ou faire participer les membres des populations touchées et les bénéficiaires de l'assistance, il est fréquent que la performance de l'organisation soit jugée bien différemment par celle-ci et par les populations touchées et les bénéficiaires. L'expérience montre que les entretiens avec les bénéficiaires peuvent représenter l'une des sources les plus riches d'information lors des évaluations de l'assistance humanitaire. Les entretiens avec un échantillon de la population touchée doivent obligatoirement faire partie de toute évaluation des interventions humanitaires.

Les évaluations doivent formuler des remarques concernant l'impact des programmes humanitaires, plutôt que de s'intéresser uniquement à contrôler l'efficacité de l'exécution des projets. Or les interventions humanitaires ont souvent lieu dans des situations complexes et confuses, où les plans changent régulièrement, les informations sont rares et rien ou presque n'est prévisible. Il est donc probable, en règle générale, que des méthodes qualitatives et déductives de mesurer l'impact, comptant sur la participation des bénéficiaires, soient plus indiquées que des méthodes qui se veulent "scientifiquement rigoureuses".

Les évaluations des programmes d'assistance humanitaire doivent comporter un examen des mesures prises pour protéger la population touchée. Dans de nombreuses situations d'urgence, la population menacée peut avoir comme premier besoin la protection à la fois contre le meurtre et le harcèlement et contre la discrimination pouvant empêcher l'accès aux services de base. L'évaluation doit également porter sur les mesures prises pour réduire les conséquences négatives éventuelles de l'action humanitaire.

L'application de critères secondaires d'évaluation — interconnexion, couverture, cohérence, rapport coût-efficacité, adaptation — peut s'avérer utile lors des évaluations de programmes d'assistance humanitaire.

## Les conséquences pour le suivi des programmes

Les systèmes de suivi des interventions humanitaires doivent tenir compte des besoins des évaluations. Ceci exige :

- i) qu'ils prévoient des systèmes de collecte de données qui facilitent les évaluations et les comparaisons entre organisations et entre programmes ;
- ii) qu'on se mette d'accord sur les indicateurs à contrôler par toutes les organisations. Il y a des chances que le projet SPHERE, entrepris par la communauté ONG, qui se propose d'identifier des normes techniques minimums, aboutisse au consensus sur ces indicateurs clefs ;
- iii) que les organismes d'exécution facilitent les évaluations en gérant leurs systèmes de classement et d'information pour que les rapports clefs témoignant du processus de décision soient facilement accessibles.



## La communication doit impérativement aller dans les deux sens

Une démarche souple, accompagnée de bonnes voies de communication ouvertes en permanence entre le directeur d'évaluation et l'équipe, s'impose afin que les questions clés puissent se dégager pendant toute la durée de l'évaluation.

Les évaluateurs doivent être conscients de la difficulté pour les personnes prises dans les conflits et l'instabilité de discuter ce qu'elles ont subi. Indépendamment de l'identité des interlocuteurs, l'équipe doit tenir compte de leurs expériences et, dans la mesure du possible, comprendre ce qu'ils ressentent.

Lors des évaluations des interventions humanitaires, les entretiens représentent généralement la source la plus importante d'informations relatives à ce qui s'est passé et pourquoi. Les évaluateurs doivent discuter avec toute une série de parties prenantes, afin d'avoir une représentation aussi complète et équilibrée que possible de l'intervention : le personnel des organisations humanitaires, les partenaires ONG locaux, les représentants du gouvernement d'accueil — aux niveaux national et provincial — et de l'ONU.

A la fin de la visite des évaluateurs sur le terrain, un atelier doit être organisé avec les parties prenantes afin de présenter les conclusions principales.

Pour respecter l'obligation de rendre des comptes et pour les besoins de clarté, les évaluateurs doivent veiller à ce qu'il existe un lien manifeste entre leurs conclusions et les preuves utilisées. Il convient de présenter des données sur les résultats, chaque fois que celles-ci sont disponibles, non seulement pour assurer la transparence, mais également pour permettre au lecteur d'exercer son libre jugement en ce qui concerne les conclusions globales de l'évaluateur. La logique de l'évaluateur doit être claire et convaincante. Dans le même temps, il ne faut pas supposer que les évaluateurs soient infaillibles — la précision méthodologique accroît la responsabilité de l'évaluateur à l'égard des évalués.

Il est indispensable de préparer un projet de rapport et de l'envoyer aux organisations et aux individus concernés par l'évaluation pour qu'ils fassent des commentaires. Il faut prévoir suffisamment de temps pour l'examen du rapport et la réception des commentaires.

Les évaluations des interventions humanitaires doivent comporter un examen des liens entre les coûts et la performance. On peut généralement analyser l'efficacité des programmes "de secours", même lorsque l'analyse "complète" du rapport coût-efficacité est impossible. Les évaluations sont trop nombreuses à faire des recommandations en ne donnant aucune indication des coûts associés aux approches alternatives.

## Donner suite aux évaluations

Il convient, afin de maximiser l'efficacité du processus d'évaluation, d'organiser le suivi pour connaître le sort réservé aux recommandations faites dans le rapport d'évaluation.

Les évaluations sont susceptibles d'intéresser les directeurs d'organisations humanitaires, les représentants des bénéficiaires, les gouvernements locaux, les donateurs/bailleurs de fonds, les étudiants des questions humanitaires, les journaux et le grand public. L'idéal serait que chaque groupe reçoive un produit différent en fonction des besoins individuels. Si les possibilités sont généralement réduites du fait de la disponibilité limitée de ressources pour la publication, il convient de souligner que la diffusion des résultats est tout aussi importante que la réalisation de l'évaluation même.

Il faut faire du battage autour des rapports d'évaluation pour enthousiasmer et animer les donateurs/bailleurs de fonds, les agents de terrain et le personnel des organisations humanitaires, pour les convaincre de l'importance du rapport et de la nécessité de le lire. Si la "vente" du rapport concerne le groupe de gestion plutôt que l'équipe d'évaluation, les actions de suivi qui sont négociées pourraient quand même comporter des stratégies de diffusion pour aider les membres du comité de pilotage à vendre le rapport d'évaluation au sein de leur propre organisation.



# Introduction

**P**our l'OCDE/CAD<sup>3</sup>, l'évaluation consiste à “apprécier, de la façon la plus systématique et objective possible, un projet, un programme ou une politique en cours ou achevé, ainsi que sa conception, sa mise en oeuvre et ses résultats. Elle vise à déterminer la pertinence et la réalisation des objectifs, l'efficacité sur le plan du développement, l'efficacité, l'impact et la durabilité. Une évaluation doit fournir des informations crédibles et utiles, permettant d'intégrer les enseignements tirés dans les processus de prise de décisions à la fois des bénéficiaires et des donateurs” (voir encadré no. 1, au verso).

Quand ils examinent la conception d'un programme, les évaluateurs doivent apprécier de quelle façon le problème a été identifié et analysé par le donateur/bailleur de fonds et/ou l'organisation d'exécution : qui a été consulté, quelles étaient les compétences des personnes consultées, à partir de quelles informations les décisions ont-elles été prises ? Comment a-t-on décidé des méthodes d'intervention, des partenaires et des procédures à retenir ? Comment les priorités ont-elles été déterminées ? Quelles hypothèses ont été émises et sur quelle base ? Les hypothèses étaient-elles liées à l'analyse des risques ?

## Encadré no. 1

Définition des termes<sup>4</sup>

L'aide est **efficente** dans la mesure où "elle utilise les ressources les moins chères permettant d'atteindre ses objectifs". Ceci implique, entre autres, que "l'aide procure un maximum de résultats par rapport à ses contributions économiques".

L'**efficacité** de l'aide concerne les effets de l'aide vis-à-vis des objectifs déterminés. L'aide est efficace dans la mesure où les objectifs sont atteints.

Le terme "**impact**" a un sens plus large. Il se réfère "aux conséquences (d'une action d'aide) pour le milieu d'intervention sur le plan technique, économique, socio-culturel, institutionnel et environnemental".

On parle de **durabilité** dans la mesure où les objectifs d'une activité continueront (à être atteints) après la fin de l'intervention du projet.

L'examen du processus de mise en oeuvre comprend l'examen du personnel — ses compétences, son organisation et son fonctionnement. Les décideurs pouvaient-ils accéder aux informations importantes ? Les compétences voulues étaient-elles disponibles pour que les acteurs puissent analyser ces informations et réagir en conformité ? Il importe d'examiner à la fois la logistique, l'approvisionnement, la stratégie et les processus de prise de décisions : les rendements ont-ils été obtenus de la façon la plus efficace ? Quels ont été les rapports entre les donateurs et les partenaires d'exécution, entre les partenaires sur le terrain ? Les acteurs ont-ils procédé à l'échange régulier de l'information ? Par ailleurs, il faut examiner les procédures de suivi, d'établissement des rapports et d'évaluation, ainsi que l'interaction entre l'intervenant et les bénéficiaires.

Finalement, il convient d'apprécier les résultats. Les rendements du programme étaient-ils appropriés ? Le programme était-il efficace ? Quel a été l'impact de l'intervention sur la vie des bénéficiaires ? Le programme a-t-il accompli les tâches qu'il s'est données ?

L'idéal serait que l'évaluateur constate l'existence, d'une part, d'une documentation et d'une mémoire institutionnelle suffisantes pour que tous ces éléments du programme soient pris en considération et, d'autre part, d'objectifs clairement indiqués dès le début du programme, d'indicateurs, sélectionnés d'avance, pouvant mesurer la réalisation des objectifs et d'un système de suivi établi dès le début qui a pu rassembler les données pertinentes. Or, dans la pratique, il arrive qu'aucune de ces conditions ne soit présente. S'il existe bien des mesures permettant d'améliorer l'efficacité du processus d'évaluation (voir chapitre 4, page 43), l'évaluation des programmes d'assistance humanitaire, d'autant plus si ceux-ci sont réalisés dans un climat d'instabilité et de conflit, présente toujours des défis de taille. C'est l'examen de ces défis qui constitue l'essentiel de ce revue sur l'état des connaissances (REC).

## 1.1 Public cible et portée de l'étude

Cette REC s'adresse à tous ceux qui interviennent dans l'évaluation des programmes d'assistance humanitaire, qu'il s'agisse d'ONG, des services d'aide publique, du système onusien ou des organisations de la Croix-Rouge. Il est inévitable qu'une partie de son contenu manquera d'à-propos pour certains membres du public cible. Cependant, comme le système humanitaire implique l'interdépendance de nombreux acteurs différents, il est impossible de cibler un groupe particulier de lecteurs. Certaines recommandations dépassent la capacité des organisations individuelles et leur mise en oeuvre demandera donc la collaboration de plusieurs acteurs.

Ce rapport vise à la fois à encourager la pratique de l'évaluation et à rendre productive l'expérience de l'évaluation. Ce REC ne cherche pas à décrire dans le détail tous les outils d'évaluation cités. Il existe de nombreux textes donnant des conseils sur des questions spécifiques relatives à l'évaluation (les techniques d'évaluation participative, par exemple) et les lecteurs intéressés se référeront à ces textes. Une liste d'ouvrages recommandés figure à la page 142.

Cet REC a été rédigée à l'intention à la fois des évaluateurs et du personnel des programmes évalués. L'auteur a participé à plusieurs évaluations d'interventions humanitaires et a souvent constaté l'existence d'une grande incertitude, chez le personnel de terrain, quant à la logique et à la

justification de l'évaluation. Ceci se traduit parfois par une certaine hostilité à l'égard des évaluateurs, mais le plus souvent il en résulte un processus d'évaluation qui aurait pu être plus efficace, tandis que le personnel de terrain rate l'occasion de s'en servir pour soulever des questions importantes et apporter des modifications nécessaires aux programmes.

L'étude met l'accent sur l'évaluation des programmes d'assistance humanitaire plutôt que sur les programmes d'aide au développement en général. Si les deux types d'évaluation ont beaucoup de commun, ils présentent aussi suffisamment de différences pour qu'on consacre une publication à l'évaluation des actions humanitaires, d'autant plus que les dépenses relatives à celles-ci ont sensiblement augmenté pendant la dernière décennie. Par ailleurs, l'étude se penche surtout sur les "situations d'urgence complexes" (voir encadré no. 2).

Ce REC se propose d'aider les directeurs de programme cherchant à améliorer la performance de leurs programmes et à mieux respecter l'obligation de rendre des comptes. Elle s'inspire de l'expérience de plusieurs évaluateurs qui ont constaté l'impact souvent limité des évaluations des interventions humanitaires du fait que celles-ci sont ajoutées "après coup" à la fin d'un programme, au lieu de faire partie intégrante de la conception du programme (ce qui est également fréquent dans le cas des évaluations de l'aide au développement) ; les données clés pour pouvoir développer l'analyse ne sont pas disponibles ; le personnel clé n'est plus en poste au moment de l'évaluation et des questions clés ne sont pas posées. Par ailleurs, les évaluations sont menées trop précipitamment, sans prendre le temps d'un véritable dialogue avec les personnes les plus touchées par le programme ou d'une restitution suffisante après la rédaction du rapport, et elles ne formulent pas de remarques substantielles en ce qui concerne l'impact.



## Encadré no. 2

### Les situations d'urgence complexes

Le terme "situation d'urgence complexe" a été inventé à la fin des années 1980, au Mozambique, pour permettre aux organisations d'aide de reconnaître l'existence de besoins d'assistance humanitaire provoqués aussi bien par les conflits armés que par les "catastrophes naturelles" qui surviennent périodiquement, telles que les cyclones et les sécheresses, tout en évitant d'utiliser les termes, sensibles dans le contexte mozambicain de l'époque, "guerre civile" ou "conflit". Depuis lors, on dit d'une situation d'urgence qu'elle est "complexe" si les besoins de secours sont essentiellement créés par le conflit armé et l'instabilité politique plutôt que par les risques naturels.

Si, pour certains, l'utilisation du terme "situation d'urgence complexe" est à déconseiller, puisqu'il suppose que certaines catastrophes ne sont pas "complexes", nous retenons que ce terme permet de mettre en lumière le fait que, dans des situations d'instabilité politique et de conflit armé, les problèmes humanitaires doivent être abordés différemment. Le processus d'évaluation doit, à son tour, tenir compte de cette distinction.

Les caractéristiques "typiques" d'une situation d'urgence complexe sont :

- l'effondrement des fonctions étatiques
- un conflit intra-Etat plutôt qu'inter-Etats
- une différenciation difficile entre combattants et civils
- la violence à l'égard des civils et des structures civiles
- une situation fluide sur le terrain
- le manque ou l'absence des mécanismes habituels de responsabilité à l'égard du public
- le développement potentiel et réel d'économies de guerre
- la possibilité que l'aide humanitaire puisse prolonger le conflit
- la multiplicité des acteurs

Se référer également à l'annexe II, page 120.



# Les avantages et les coûts des évaluations

## 2.1 Avantages

Les lignes directrices de l'OCDE/CAD sur l'évaluation de l'aide<sup>5</sup> déclarent que "l'évaluation a pour principaux objets : d'améliorer la politique, les programmes et les projets d'aide futurs grâce à la restitution des enseignements tirés, de jeter les bases d'un système pour rendre des comptes, qui comporte également la diffusion d'informations au public".

Les évaluations, partie intégrante du cycle de projet, représentent un moyen clef pour les organisations humanitaires de tirer les enseignements de leurs interventions et de les intégrer dans leurs politique et pratiques futures. Cet "apprentissage organisationnel" est la condition sine qua non d'un "apprentissage institutionnel" de plus grande portée, c'est-à-dire un processus par lequel les organisations tirent les enseignements des expériences des unes et des autres.<sup>6</sup> Compte tenu du renouvellement fréquent du personnel lors des situations d'urgence, les évaluations donnent la possibilité de conserver et de renforcer la mémoire institutionnelle. C'est la croissance rapide des dépenses, associée à l'incertitude des décideurs sur les moyens

d'intervenir de manière efficace dans les situations d'urgence complexes, qui explique la nécessité d'investir dans "l'apprentissage par l'expérience" à ce stade du développement du système d'aide humanitaire.

Il arrive aux agents des organisations humanitaires, d'autant plus s'ils interviennent dans des situations d'urgence de longue durée, d'être relativement isolés. L'importance de leur travail et de leurs accomplissements est très peu connue en dehors de leur milieu immédiat. Ceci peut aboutir à une situation où des questions et des hypothèses fondamentales ne sont pas vérifiées, ce qui peut réduire l'impact de l'intervention. Les évaluations donnent la possibilité de réfléchir aux événements débouchant sur une crise humanitaire et aux réactions face à cette crise. S'il faut prendre des décisions importantes sous une pression parfois considérable, il importe de pouvoir prendre le temps d'examiner le bien-fondé de ces décisions et de se demander s'il est possible de changer les procédures afin d'améliorer le processus de décision à l'avenir.

Il est d'une importance capitale que le système (humanitaire) international dans son ensemble crée l'espace nécessaire pour tirer les enseignements d'événements qui ont pu le dépasser à l'époque. A titre d'exemple, quand un million de Rwandais arrivèrent à Goma, en juillet 1994, les organisations humanitaires n'avaient qu'à se consacrer corps et âme à la tâche d'apporter des secours. Restait à analyser pourquoi l'afflux s'était produit et s'il aurait été possible de réagir plus convenablement, même si cette analyse n'aurait été possible que quelque temps après les événements en question.

Les évaluations servent à documenter ce qui s'est réellement produit lors d'une intervention. En effet, elles représentent souvent la seule source consolidée pouvant faire le récit chronologique du déroulement d'un programme. Le fait que les évaluations officielles débouchent sur des rapports écrits contribue à accroître la transparence et à faire respecter l'obligation de rendre des comptes, même lorsqu'elles révèlent peu de choses dont le personnel concerné n'était pas déjà au courant. Par ailleurs, un rapport écrit facilite la communication, à d'autres programmes et organisations, des enseignements tirés qui se transforment en exemples précieux d'études de cas pour les stages de formation et les programmes pédagogiques.

Les rapports entre ceux qui sont les plus proches d'un problème, sur le terrain, et ceux qui, peut-être au siège, prennent les décisions clefs sont d'une importance capitale. L'interruption de ces rapports peut avoir des conséquences néfastes pour l'efficacité du programme. Les évaluations officielles constituent un moyen important d'apprécier ces rapports, de constater si les messages du terrain, qu'ils proviennent du personnel de l'organisation ou des bénéficiaires, remontent la filière jusqu'aux décideurs. Des problèmes peuvent se manifester à cause de l'insuffisance des systèmes d'information, ou parce que les agents de terrain hésitent à formuler des critiques trop sévères à l'égard des programmes, critiques qui pourraient porter atteinte à leurs collègues, à leurs supérieurs immédiats ou à ceux qui contrôlent les ressources assurant leur survie. Une évaluation doit accorder au personnel de terrain l'occasion de discuter des problèmes qui le préoccupent et qui peuvent être présentés ensuite, d'une façon plus "neutre", par l'évaluateur. Dans le cas d'un évaluateur venu de l'extérieur, il est possible de voir des problèmes anciens sous un jour nouveau.

L'action humanitaire adopte généralement une démarche "descendante", les bénéficiaires participant à peine aux décisions relatives à la gestion. Il est fréquent de rendre des comptes aux donateurs et à la direction, c'est-à-dire à l'échelon supérieur, sans trop se soucier de rendre compte aux bénéficiaires, c'est-à-dire à l'échelon inférieur. Correctement menées, c'est-à-dire quand le point de vue des bénéficiaires constitue un élément central du processus, les évaluations renforcent, dans une certaine mesure, l'obligation pour le système de rendre des comptes "à la base". Ces questions sont examinées en profondeur un peu plus loin.

## 2.2 Coûts

Pour ce qui est des inconvénients, on dit souvent des évaluations qu'elles sont imposées d'en haut, coûteuses et inutiles. Le personnel des organisations humanitaires redoute de voir une évaluation extérieure aboutir à des jugements portés sur son travail par des personnes qui ne comprennent pas la complexité de la situation. Par ailleurs, même si les conclusions d'une évaluation sont justes, elle risque de ne rien changer — elle sera classée, oubliée.

Ces critiques ont leur part de vérité. On ne saurait nier que certaines évaluations sont mal préparées et mal exécutées, qu'elles occupent le personnel de terrain au détriment de son travail et qu'elles débouchent sur des rapports de mauvaise qualité. En revanche, on ne saurait nier non plus que d'autres évaluations — même imposées sur une organisation par les donateurs — sont d'une grande utilité. Il est à espérer que ce REC, en améliorant les modalités d'exécution des évaluations et en permettant au personnel de terrain de mieux comprendre le processus d'évaluation, augmentera la proportion des évaluations qui présentent des avantages réels pour les programmes. Dans le même temps, cela exige des organisations concernées qu'elles acceptent de mieux apprendre, de veiller à ce que les enseignements tirés du processus d'évaluation entraînent l'amélioration des politiques et des pratiques.

Cela vaut la peine de signaler — à ceux qui rechignent à affecter des fonds aux évaluations — que les coûts de l'absence d'évaluations régulières des programmes peuvent être très élevés sur le plan financier et humain. A titre d'exemple, l'analyse coût-efficacité effectuée pendant l'évaluation au Rwanda (BORTON et al., 1996) révèle que les frais d'acheminement de l'aide des ports de l'océan Indien jusqu'aux zones d'installation des réfugiés étaient de 70-85 \$US la tonne pour le transport ferroviaire (utilisé chaque fois que cela était possible), contre 115-134 \$US la tonne pour le transport routier. Etant donné qu'environ 170.000 tonnes de vivres ont été transportées rien qu'en 1994, le choix du moyen de transport a eu des incidences considérables sur les budgets. L'étude de l'OLS (KARIM et al., 1996) constate que les informations disponibles n'étaient pas de nature à justifier les réductions de l'aide alimentaire d'urgence — censées favoriser l'autonomie — et que ces réductions avaient des conséquences négatives potentiellement graves pour les bénéficiaires. Le programme a subi des modifications importantes suite à l'évaluation.

Combien coûte une évaluation ? On peut difficilement donner une réponse catégorique. Il est conseillé, par un bureau d'études qui a mené plusieurs évaluations, d'affecter approximativement 2% du coût global d'un programme à l'évaluation (et 4% au suivi).<sup>7</sup> L'une des évaluations de l'assistance humanitaire les plus chères de ces dernières années — l'Evaluation conjointe de l'assistance d'urgence au Rwanda<sup>8</sup> — a coûté plus d'un million de \$US. Néanmoins, cela ne représente même pas le

dixième d'un pour cent du volume des fonds déboursés dans la région des Grands Lacs pendant la première année de l'intervention d'urgence. Même s'il n'en résulte qu'une légère amélioration du système humanitaire, les avantages peuvent l'emporter sur les coûts.

Les évaluations sont parfois utilisées à la place des bonnes pratiques de gestion : les évaluateurs constatent qu'on s'attend à ce qu'ils collectent des données et fassent des recommandations sur des problèmes qui auraient dû être résolus beaucoup plus tôt. Il arrive aussi que des évaluations soient cyniquement exploitées pour entériner des décisions déjà prises. Il s'agit dans les deux cas d'un emploi abusif du processus d'évaluation qui risque de provoquer la dissatisfaction et la frustration chez les participants.





# Considérations clefs

## 3.1 La portée et la nature d'une évaluation<sup>9</sup>

Les évaluations de l'assistance humanitaire couvrent toute une gamme, des évaluations d'un seul projet exécuté par une seule organisation, aux évaluations à l'échelle du système des actions entreprises par la communauté internationale face au conflit dans son ensemble, en passant par les études de programmes bilatéraux individuels et les études partielles de système, ainsi que les évaluations thématiques (programmes à l'intention des réfugiés, des personnes déplacées, etc.) et les évaluations sectorielles (interventions sanitaires, etc.).

### Audit, évaluation et examen

On distingue couramment les audits, les évaluations et les examens : contrairement aux examens, les évaluations comportent une étude approfondie de l'impact, la rédaction d'un rapport et la participation de personnes qui, normalement, n'interviennent pas dans le fonctionnement quotidien du programme. En règle générale, les examens sont plus régulièrement réalisés et moins lourds ; ils sont parfois des processus purement oraux. Dans les deux cas, il s'agit d'éléments importants, qui se

complètement, d'un système de gestion. Traditionnellement, les audits sont associés à la comptabilité financière et se penchent davantage sur l'honnêteté et l'intégrité individuelles que sur les acquis plus larges d'un programme.<sup>10</sup>

### **Evaluer les politiques ou les projets**

Il est également courant d'établir une distinction entre les évaluations selon qu'elles se penchent sur les politiques ou sur les projets. Quelque peu artificielle, cette distinction présente néanmoins l'intérêt de mettre en lumière la variété des techniques que les évaluateurs sont appelés à manier.

L'évaluation des politiques met l'accent, grosso modo, sur la détermination des principes, des motifs et des objectifs, ainsi que sur la théorie prédictive et explicative. Elle examine la structure des logiques, croyances et hypothèses qui font que les projets individuels sont non seulement réalisables mais souhaitables. Il est fréquent que les évaluations des politiques se penchent également sur le mandat des organisations, leurs idéologies et institutions, le plus souvent dans un cadre qui compare une organisation ou un groupe d'organisations à un autre. En revanche, l'évaluation des projets se penche essentiellement sur la performance effective des opérations montées dans un tel cadre (d'ailleurs, souvent en supposant que ce cadre ne présente, dans l'ensemble, aucun problème).

#### **Encadré no. 3**

### **Les évaluations à l'échelle du système**

Notons que le système — tout en reconnaissant l'importance de facteurs qui, à l'échelle du système, influencent l'efficacité d'une intervention humanitaire — n'a pas les moyens, actuellement, d'assurer la promotion et l'organisation régulières d'évaluations "à l'échelle du système". A titre d'exemple, c'est seulement grâce aux efforts de quelques personnes clefs, qui ont fait avancer le processus, que l'Evaluation conjointe de l'assistance d'urgence au Rwanda a pu être réalisée.

Or, les conclusions de l'évaluation au Rwanda sont de nature à souligner l'importance des évaluations à l'échelle du système, notamment lorsque les gouvernements locaux sont faibles, quand des structures de coordination de l'intervention internationale

n'existent pas ou manquent de soutien, ou dans le cas des situations d'urgence à l'échelle d'une région où il n'existe aucune structure de coordination régionale. La performance d'organisations individuelles peut être satisfaisante, pour ce qui est de la réalisation de leurs propres objectifs, mais des problèmes graves peuvent toujours surgir : chevauchement d'activités, domaines non couverts, absence d'un cadre stratégique global. Il arrive que les évaluations des projets individuels ne repèrent pas ces aspects "à l'échelle du système". Des évaluations "d'une plus grande portée" s'imposent donc, évaluations qui ne se limitent pas à étudier les cadres institutionnels actuels régissant la gestion des programmes d'assistance humanitaire, puisque ces cadres sont souvent le reflet des processus historiques, sans forcément être les structures d'intervention les plus efficaces.

Les exigences, sur le plan logistique, d'une évaluation multi-organisations d'une grande ampleur sont toutefois considérables et on peut prétendre que le système dans son ensemble ne saurait supporter plus qu'un nombre fini d'études de ce genre. De toute façon, ces évaluations ne remplacent pas les évaluations de programme. Les responsables sur le terrain ont vraisemblablement intérêt à étudier les moyens d'harmoniser leurs plans d'évaluation avec ceux d'autres organisations intervenant dans la même zone, pour que le processus soit plus efficace. La coordination des évaluations présente également l'avantage de limiter le double emploi (notamment lorsque le financement d'un programme provient de plusieurs bailleurs de fonds qui, autrement, seraient tentés de mener chacun sa propre évaluation), réduisant ainsi les coûts et faisant gagner du temps au personnel.

Les évaluations des politiques cherchent à déterminer les tensions ou les contradictions inhérentes des objectifs d'action, se servant d'outils tels que l'analyse du discours et l'analyse de la logique des arguments. A titre d'exemple, il se peut qu'un donateur se propose d'associer des objectifs de secours, de développement et de paix dans sa politique à l'égard des situations d'urgence complexes (voie encadré no. 4 ci-dessous). L'analyse discursive, philosophique, théorique permet parfois de constater que ces objectifs se neutralisent ou se contredisent. Dans le même temps, s'il existe

des preuves empiriques de la réussite des opérations, en dépit des arguments théoriques, persuasifs, selon lesquels la politique n'est pas justifiable, l'évaluation des politiques doit en tenir compte et faire modifier la politique en conséquence.

#### Encadré no. 4

### L'analyse du discours

Il s'agit de reconnaître "qu'il existe une pluralité de valeurs et d'arguments disponibles pour réfléchir à n'importe quel aspect de la politique. L'analyse doit donc faire partie d'un processus dans lequel ces différents points de vue sont pris en compte et intégrés directement dans l'analyse." (WHITE, 1994 *in* GASPER et APHORPE, 1996). L'analyse du discours, par comparaison aux méthodes de recherche plus traditionnelles, comporte un élément très important d'analyse multidisciplinaire.

L'évaluation des politiques consiste à "valider", grâce à l'argument, plutôt qu'à "vérifier", grâce à quelque processus "scientifique", les différentes interprétations. A cet égard, il s'agit d'une "discipline comparable aux procédures judiciaires de l'interprétation juridique, ayant une logique d'incertitude et de probabilité qualitative" (RICOEUR, 1979 : 90 *in* G&A). S'intéressant à la somme qualitativement plus importante que les parties (des projets), les évaluations des politiques souffrent moins que les évaluations de projets, en règle générale, d'un manque de données quantitatives.

Il est rare que les buts ou les objectifs d'action soient assez clairs ou précis pour servir de critères permettant de mesurer la gestion et la performance. Ils ne sont pas, en soi, immédiatement susceptibles d'être évalués. Plus précisément, les évaluateurs de politiques doivent examiner les objectifs déclarés des politiques, des projets et des termes de référence d'une évaluation et en faire quelque chose qui puisse être évaluée. Pour être performantes, les méthodes d'évaluation doivent également tenir compte du fait que les buts et objectifs peuvent changer en fonction de l'évolution de la situation sur le terrain. Ceci s'applique surtout aux situations d'urgence complexes qui sont, de par leur nature, instables mais aussi, très souvent, prolongées ou récurrentes.

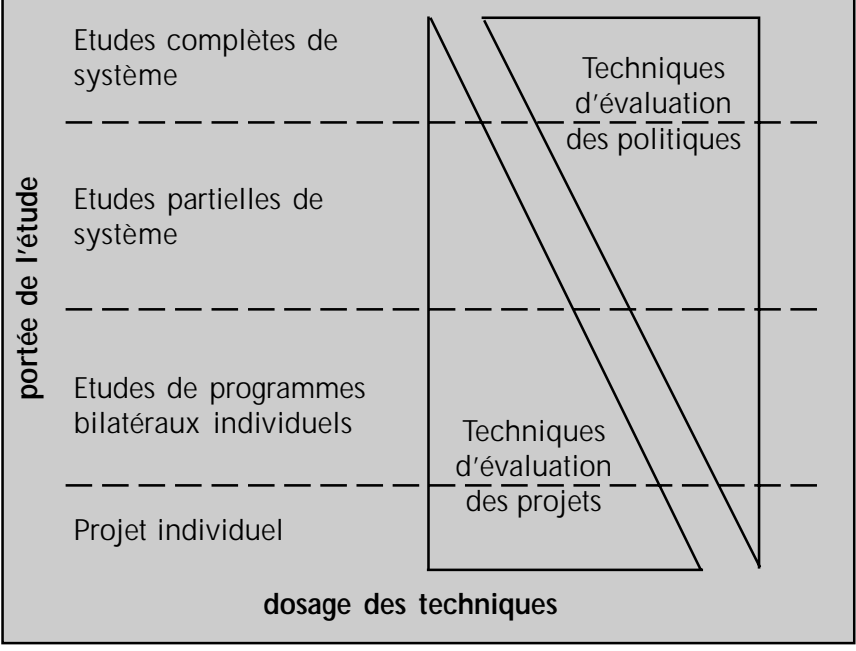
### 3.2 Savoir doser évaluation des politiques et évaluation des projets

Par le passé, les évaluations de l'assistance humanitaire ont généralement mis l'accent sur les projets à la place des questions de fond. Les bailleurs de fonds ont préféré évaluer les projets traduisant la mise en oeuvre d'une politique, plutôt que les hypothèses sous-tendant une politique particulière. En revanche, plusieurs études récentes se sont penchées explicitement sur les aspects de la politique (APTHORPE et al., 1996 ; KARIM et al., 1996). Compte tenu des diverses questions de fond qui se posent aux intervenants humanitaires (la meilleure façon de protéger les civils au cours d'un conflit ; comment passer du secours au développement ; déterminer si l'aide humanitaire prolonge effectivement les conflits), il y a de bons arguments en faveur d'une prise en considération plus directe des aspects de la politique dans le processus d'évaluation.

Les techniques d'évaluation à la fois des politiques et des projets font partie de la plupart des évaluations, mais (voir figure 1 ci-contre) le dosage exact des deux sera fonction de la portée de l'évaluation. Les études globales de système comporteront invariablement des techniques d'évaluation des politiques, tout en se servant d'une analyse détaillée au niveau des projets pour illustrer les points soulevés. De même, les études de projets individuels ne sauraient passer sous silence le contexte des opérations. L'évaluation des programmes d'assistance humanitaire — forme la plus courante d'évaluation — suppose l'utilisation, à différents degrés, des techniques d'évaluation des projets et des politiques.

Le système d'intervention humanitaire est d'une grande complexité, comportant de nombreuses relations interdépendantes. Les explications axées sur la séparation de la cause et de l'effet sont souvent exclues, parce que l'influence tend à aller dans un sens circulaire plutôt que linéaire. De ce fait, les méthodes plus courantes dans les recherches historiques ou philosophiques sont souvent plus productives que celles traditionnellement employées dans les sciences humaines. Ces méthodes admettent la complexité et le caractère interdépendant des événements dans le monde réel et, au lieu de demander "est-ce que "x" a causé "y" ?", cherchent à savoir "ce qui s'est passé" et "pourquoi". Elles visent à comprendre la situation et les structures, à analyser une série particulière d'événements

**Figure 1**  
**Le dosage des techniques d'évaluation des politiques et d'évaluation des projets varie en fonction de la portée de l'étude**



et de processus, grâce à l'élaboration d'un "historique narratif" servant en quelque sorte de modèle ou de spectre pour examiner ce qu'il importe de comprendre et d'expliquer. On demande à une série d'acteurs différents de raconter leur histoire, tout en reconnaissant que ce qu'ils racontent représente la vérité telle qu'ils l'entendent ou telle qu'ils aimeraient que l'évaluateur l'entende. De cette façon, on parvient à comprendre en partie la vision qu'a de la réalité quelqu'un d'autre. Les récits de nombreux acteurs différents vont rejoindre les preuves documentaires disponibles pour qu'on élabore l'historique narratif ; celui-ci va donc plus loin qu'une simple chronologie. Il précise non seulement ce qui s'est passé et quand, mais aussi qui a fait quoi et pourquoi, tout en établissant les liens entre les événements importants.

L'évaluateur se sert de l'historique narratif pour l'aider à juger des événements et des processus, à expliquer pourquoi les acteurs ont fait ce qu'ils ont fait et quelles ont été les conséquences, à en tirer des conclusions pratiques. Le cumul de nombreux récits différents permet parfois de dégager certaines constantes qui aident à mieux comprendre les actions. Autrement, des études précédentes fournissent parfois un cadre permettant de comprendre les événements, cadre que confirmeront les témoignages recueillis lors de l'élaboration de l'historique narratif.

Les évaluateurs de politiques doivent maîtriser, entre autres compétences, l'analyse du discours et de l'argument et être capables d'étendre les "enseignements tirés" d'une situation à une autre — c'est-à-dire maîtriser l'analyse comparative et déductive — à la manière des témoins experts qui, interpellés dans le cadre des enquêtes publiques et judiciaires, s'inspirent de principes et de normes généraux établis ailleurs et les appliquent au cas spécifique.

La technique de l'historique narratif décrite ci-dessus se prête tout particulièrement à l'évaluation des situations d'urgence complexes, parce qu'elle comporte des méthodes à la fois qualitatives et quantitatives, parce qu'elle permet à l'évaluateur de se concentrer sur les actions, les processus et les intentions, parce qu'elle met en lumière les priorités contradictoires d'une série d'acteurs différents. Par ailleurs, cette démarche n'exclut en rien l'utilisation de modèles plus analytiques, tels que les grilles logiques ou les examens du rapport coût-efficacité, pour examiner des éléments spécifiques d'un programme d'aide d'urgence.

### 3.3 Tenir compte de l'espace humanitaire

Les programmes d'aide humanitaire subissent de nombreuses contraintes : il peut arriver qu'un gouvernement bloque le passage des ressources destinées aux zones rebelles, que l'infrastructure de transport soit mauvaise, que la pluie rende impraticables les routes pendant plusieurs mois d'affilée, qu'il soit difficile d'obtenir des informations sur les mouvements de population. Toute évaluation de la performance doit tenir compte de ces contraintes qui réduisent l'espace humanitaire à la disposition de l'intervenant.

L'espace humanitaire est un concept dynamique. Les niveaux d'accès et de disponibilité des ressources sont susceptibles de variations régulières pendant les opérations de secours. Les intervenants eux-mêmes sont en mesure de modifier l'espace humanitaire qui leur est accordé, peut-être en ouvrant de nouvelles routes à travers les zones rebelles grâce à la négociation. Ils sont également susceptibles de réduire l'espace disponible, s'ils s'en tiennent rigide à leur mandat alors que la souplesse pourrait s'avérer plus efficace. Il arrive parfois qu'une organisation refuse, par principe, d'apporter des secours lorsqu'une proportion inacceptablement élevée de ces derniers est détournée par des combattants pour se ravitailler. Ceci revient à limiter l'espace humanitaire à court terme, en espérant ainsi acquérir une plus grande liberté d'action à plus long terme.

Il n'est pas rare que des contraintes institutionnelles et politiques importantes réduisent les possibilités pour les organisations humanitaires d'apporter les solutions les plus efficaces (par rapport au coût). A titre d'exemple, à la fin de 1994/au début de 1995, le camp des réfugiés de Kibumba à Goma est approvisionné en eau grâce à un système très coûteux de camions citernes, en dépit du fait que, d'après une étude écologique, on aurait mieux fait d'investir plusieurs millions de dollars pour amener l'eau jusqu'au camp par une canalisation à partir d'une source d'eau pérenne située quelques kilomètres plus loin, ou bien de réinstaller les réfugiés plus près du lac Kivu. Cependant, pour des raisons politiques, les autorités zaïroises ne veulent pas donner à entendre à la population locale que les réfugiés vont rester indéfiniment et elles refusent donc, sans se soucier du coût (supporté essentiellement par la communauté internationale), de rapprocher les réfugiés du lac ou d'encourager la construction de systèmes "permanents" d'approvisionnement en eau.

### 3.4 Évaluer les besoins de protection

Les évaluations des programmes d'assistance humanitaire doivent comporter un examen des mesures prises pour protéger la population touchée. Dans de nombreuses situations d'urgence, la population menacée peut avoir comme premier besoin la protection à la fois contre le meurtre et le harcèlement et contre la discrimination pouvant empêcher l'accès aux services de base. L'évaluation doit également porter sur les mesures prises pour réduire les conséquences négatives éventuelles de l'intervention humanitaire.



Le besoin de protection peut être indépendant du programme d'assistance humanitaire. A titre d'exemple, il se peut qu'une intervention humanitaire soit menée dans une zone touchée par une campagne de purification ethnique, sans qu'il y ait de rapport entre les deux, mais un évaluateur doit toujours chercher à savoir si les organisations humanitaires sont au courant du contexte de leur intervention et quelles mesures ont été prises. Pour assurer une protection plus complète, les organisations pourraient ainsi faire pression en faveur d'une intervention internationale, témoigner des atrocités ou informer les autorités locales de leurs obligations selon les conventions de Genève. Ces activités explicites de protection ne sont pourtant pas indispensables pour toutes les organisations. Il est tout à fait raisonnable de diviser le travail — le CICR pourrait peut-être prendre l'initiative dans le cas des infractions par rapport au droit humanitaire international. L'évaluateur a pour tâche de déterminer si la question de protection a été prise en considération de manière convenable.

Dans certaines situations d'urgence, le besoin de protection est plus directement lié au programme d'assistance humanitaire. A titre d'exemple, les auteurs du génocide au Rwanda, en 1994, ont pu repérer une partie des victimes en remarquant la destination des secours. Quelques années plus tard, fin 1996, les réfugiés fuyant les camps dans l'est du Zaïre (actuelle République démocratique du Congo) sortent de leur cachette dans la forêt pour recevoir des vivres et des soins médicaux de la part des organisations humanitaires. Nombre d'entre eux seront tués par la suite. Dans les deux cas, la mort des victimes ne tient pas à ce qu'elles recevaient des secours, mais au fait que le programme d'assistance a aidé les auteurs de ces crimes à repérer leurs ennemis. Dans d'autres situations, l'acte même de recevoir des secours expose des populations au risque de harcèlement, voire de mort. Au Libéria, un massacre de la population bénéficiaire fait suite à une livraison de vivres dans une zone disputée. Le groupe armé en question ne se propose pas simplement de voler les vivres, mais de faire comprendre à la population qu'elle peut recevoir de l'aide de la part de la communauté internationale, mais reste toujours sous le contrôle du groupe.

Une évaluation doit examiner l'analyse faite par l'intervenant du problème de sécurité et les mesures prises à cet égard, de la même façon qu'elle examine la réaction de l'intervenant face à d'autres problèmes importants.



# 4

## Mesures visant à renforcer l'efficacité du processus d'évaluation

**O**n retrouve dans de nombreuses évaluations récentes de l'assistance humanitaire le thème de leur efficacité réduite — et souvent très limitée — du fait de l'absence :

- i) d'une définition claire des objectifs du programme global et de ses différents éléments sectoriels et projets ; et
- ii) d'informations de suivi et de contrôle permettant d'évaluer la performance des projets et donc du programme global.

Il est donc fréquent que les évaluateurs ne disposent pas d'assez d'information pour juger du bien-fondé d'une intervention, manquent de données pour en mesurer l'impact, se retrouvent face à des objectifs trop vagues (ou inexistant) pour qu'on puisse en mesurer la réalisation — autant d'éléments qui réduisent les chances de faire des commentaires valables sur l'impact et la performance.

Il convient de souligner, toutefois, qu'une meilleure précision des objectifs et une plus grande disponibilité d'informations de contrôle sont

indispensables à l'amélioration de la performance des programmes en général et ne doivent, en aucun cas, être envisagées uniquement sous l'angle de l'amélioration du processus d'évaluation. Les évaluations ne sauraient remplacer la gestion efficace des programmes.

#### 4.1 Exprimer et préciser les objectifs

Des efforts concertés, à différents niveaux du système humanitaire et pendant un certain temps, s'imposent pour que la définition des objectifs soit explicite et claire. On dispose, pour faciliter le processus, des outils de planification suivants :

- *Les cadres stratégiques*, qui déterminent les objectifs globaux de l'intervention de la communauté internationale. (Un cadre stratégique, élaboré par le système onusien, fait actuellement l'objet d'une expérience pilote en Afghanistan) ;
- *Les stratégies par pays* ou stratégies d'intervention, énoncées par les bailleurs de fonds ou d'autres organisations intervenant dans un pays donné ou une situation d'urgence complexe particulière ; et
- *L'analyse des grilles logiques*<sup>11</sup> : les grilles logiques (GL) sont de plus en plus souvent utilisées par les donateurs/bailleurs de fonds et certaines organisations d'exécution pour énoncer le but, l'objectif immédiat, les rendements et les indicateurs des projets d'assistance humanitaire. Certains bailleurs de fonds exigent que soient présentées des grilles logiques pour les demandes de financement au-dessus d'un certain seuil.

A ce qu'il paraît, l'utilisation de la GL rend plus transparente la définition des objectifs et plus explicites les cadres conceptuels sous-tendant les interventions, aide à éviter la confusion des moyens et des fins, met en lumière le "niveau" d'intervention d'une organisation. Néanmoins, pour certains, la GL est trop restrictive et potentiellement inflexible, quand il s'agit de programmes d'assistance humanitaire. Sans contester son utilité sur le plan des moyens et des rendements, ils affirment qu'elle s'adapte moins bien à l'examen des buts de la politique globale, des idéaux sociaux et des principes supérieurs. Plusieurs modifications ont été proposées afin d'améliorer l'utilité des GL par rapport aux programmes d'assistance humanitaire. En bref, il s'agit de prêter une attention toute particulière

aux hypothèses/déclarations des risques, qu'il convient de revoir pendant le déroulement du projet et lors du processus d'évaluation. Ces modifications sont présentées dans le détail en annexe II (voir p. 120).

## **4.2 Accroître la disponibilité d'information de suivi et de contrôle**

Compte tenu des caractéristiques des situations d'urgence complexes, des informations clefs sur une série de questions importantes font souvent défaut. La multiplicité des acteurs, la fluidité de la situation, les difficultés des interventions dans un contexte de guerre et d'instabilité, l'absence fréquente de données de base sur la situation des populations touchées/cibles avant l'opération de secours, le fait que certaines organisations n'effectuent pas le suivi des indicateurs clefs, le manque d'accord entre les organisations relatif aux procédures standardisées de suivi et les protocoles, les difficultés de consigner, selon les normes, les discussions et les décisions ou de maintenir les systèmes de classement : autant d'éléments aboutissant à une situation où des informations d'une importance cruciale pour les évaluateurs n'existent pas ou ne sont pas facilement accessibles. Les évaluateurs des programmes d'assistance humanitaire sont ainsi contraints non seulement à essayer de compenser le manque de données relatives aux projets, mais à faire face à l'insuffisance des informations concernant le contexte, la séquence précise des événements pendant la période d'urgence, ou les buts et les politiques (qui fluctuent souvent) des différents acteurs aux différents stades de la crise.

Nombre des difficultés citées dessus tiennent tout simplement à la nature du contexte des interventions humanitaires. Comme nous l'avons déjà mentionné, ceci exige des évaluateurs qu'ils emploient une série d'instruments différents, qu'ils étudient l'historique et "construisent un image" des informations indispensables, pour en faire des critères de base selon lesquels ils pourront juger de l'adaptation et de l'efficacité des politiques et des projets. Néanmoins, on peut également prendre des mesures pour améliorer l'efficacité du processus d'évaluation, y compris le renforcement du processus de suivi.

Il convient de distinguer suivi et évaluation. Les systèmes de suivi doivent répondre aux besoins permanents d'information des directeurs de programme et n'ont pas pour seule fonction de rassembler des informations

pour les besoins d'évaluation. Ceci étant dit, il importe, dans un contexte d'évolution rapide du milieu d'intervention d'un programme humanitaire, que les directeurs de programme rassemblent régulièrement des informations permettant de juger de l'opportunité globale du programme. Les systèmes actuels de suivi et d'établissement des rapports des programmes d'assistance humanitaire présentent souvent des lacunes à cet égard. En effet, il est fréquent que les systèmes de suivi ne fournissent pas les informations nécessaires à la prise des décisions courantes de gestion. Ces faiblesses sont à attribuer à différentes causes : on n'a pas le temps, aux premiers stades d'une intervention, d'élaborer un système de suivi approprié ou de collecter des données ; on n'insiste pas suffisamment sur la nécessité de collecter des données ; le personnel de terrain ne sait pas quelles données il faut collecter.

La solution de ces problèmes passe par l'action concertée, à l'échelle du système humanitaire, pour que :

- i) les organisations d'exécution améliorent leur système de suivi et emploient des systèmes de collecte de données facilitant les évaluations a posteriori et les comparaisons entre les organisations et entre les programmes ;
- ii) le consensus se dégage quant aux indicateurs clés à contrôler par tous les intervenants. Il y a des chances que le projet SPHERE, entrepris par la communauté ONG, qui se propose d'identifier des normes techniques minimums — voir section 11.3 à la page 103 et l'encadré no. 20 à la page 106 — parvienne à faire adopter ces indicateurs clés;
- iii) les organisations d'exécution s'engagent à faciliter les évaluations grâce à la gestion des systèmes de classement et d'information de façon à ce que les rapports clés témoignant du processus de prise de décision soient facilement accessibles.

Les évaluateurs se mettent au travail, trop souvent, sans avoir pris connaissance de l'ensemble de la documentation interne pertinente ou des études connexes intéressantes qui ont été entreprises, par d'autres organisations, dans la même zone ou par des organisations semblables dans le même pays. Il s'agit parfois tout simplement d'une mauvaise gestion

**Encadré no. 5**

**L'absence des informations essentielles de suivi et de contrôle limite l'efficacité des évaluations**

Face à la sécheresse de 1991-92 au Mozambique, le ministère britannique de la Coopération (ODA) accorde plus de 15 subventions aux ONG pour les distributions de semences et d'outils. Lors de l'examen des rapports narratifs présentés à ODA, l'équipe d'évaluation constate qu'une seule des organisations a indiqué sans ambiguïté les dates de distribution des semences. L'équipe n'est donc pas en mesure de déterminer la proportion du total des semences qui est parvenue aux agriculteurs avant le début des pluies. De même, l'une seulement des ONG subventionnées a mené des études pendant les récoltes pour évaluer les niveaux de production atteints et donc l'efficacité globale des distributions de semences et d'outils. Deux indicateurs d'efficacité et d'impact sont donc inexistants en ce qui concerne la plupart des organisations bénéficiaires.

L'épidémie de dysenterie qui touche la région des Grands Lacs en 1994 provoque davantage de décès que n'importe quelle autre cause non violente. Le taux de mortalité dans les camps des personnes déplacées dans la Zone Turquoise est apparemment très élevé. Cependant, dans de nombreux camps, au plus fort de l'épidémie, des systèmes de surveillance épidémiologique ne sont pas encore en place. A titre d'exemple, la surveillance à Kibeho, camp le plus important et le plus difficile à gérer, démarre enfin 11 semaines après la sécurisation de la zone. Par conséquent, l'ampleur exacte et la dynamique de l'épidémie de dysenterie dans ce camp important d'environ 100.000 personnes ne seront jamais connues. En l'absence d'information, les évaluateurs se retrouvent ainsi dans l'impossibilité d'apprécier l'efficacité et l'impact des actions entreprises, dans les domaines de la nutrition, des soins médicaux et de la santé publique, par les organisations intervenant à Kibeho et dans les autres camps.

des dossiers. A titre d'exemple, il n'est pas rare, dans les bureaux de terrain des organisations opérationnelles, que les évaluateurs se retrouvent devant un tas de cartons remplis de dossiers à trier pour séparer le bon du mauvais. Ils perdent ainsi du temps précieux à chercher les documents clefs.

Il est indispensable, dans l'intérêt à la fois de la mémoire institutionnelle de l'organisation et du processus d'évaluation, de conserver les informations importantes à portée de main. Pour éviter ce genre de problème, les directeurs d'évaluation pourraient exiger des organisations concernées par l'évaluation qu'elles rassemblent, bien avant le commencement du travail, les dossiers et informations destinés aux évaluateurs. Il convient de repérer les documents clefs, tels que les rapports de situation et les rapports mensuels des projets, et de les garder à la disposition des évaluateurs. Les bureaux de pays concernés par l'évaluation doivent se joindre à ces efforts, car ils sont généralement au courant des études connexes menées par d'autres organisations.



# Déterminer les paramètres de base

## 5.1 Que faut-il évaluer ?

Toute une série de choix se présente aux directeurs d'évaluation cherchant à décider de la portée, des priorités et des objectifs d'une évaluation. Faut-il examiner uniquement l'intervention d'urgence ou prendre également en compte les actions qui ont été, ou qui auraient pu être, entreprises avant la situation d'urgence ? Si la situation d'urgence s'est prolongée pendant plusieurs années, l'évaluation doit-elle couvrir l'ensemble de la période d'urgence ou simplement les stades les plus récents ou les plus critiques ?

Les organisations d'exécution ont tendance à n'évaluer que les projets qu'elles ont exécutés, tandis que les donateurs ont tendance à n'évaluer que les projets qu'ils ont soutenus grâce à l'apport d'une aide financière, matérielle et logistique. Cependant, il existe de nombreuses autres démarches possibles qu'il convient d'envisager. Le fait que les différents types d'intervention sont étroitement liés les uns aux autres plaide en faveur d'études collaboratives avec d'autres organisations, ce qui permet d'examiner en même temps plusieurs interventions connexes. A titre

d'exemple, il est rarement possible d'apprécier l'impact de l'aide alimentaire sur la morbidité et la mortalité sans tenir compte des programmes de santé et d'assainissement. De même, il est peu raisonnable d'examiner les effets d'un programme dans un village sans tenir compte des programmes dans les zones voisines auxquels les villageois ont pu avoir accès. Les études collaboratives sont pourtant plus exigeantes sur le plan organisationnel et supposent un minimum de consensus et de confiance mutuelle de la part des organisations concernées. Par ailleurs, aussi grande que soit la portée des évaluations, il est impossible d'examiner tous les aspects de l'intervention. Dans ces cas, l'évaluation doit s'intéresser surtout aux goulots d'étranglement les plus graves qui touchent le système, en vue de mettre en lumière les problèmes ayant des implications structurelles potentiellement importantes.

Il n'existe évidemment pas de règle absolue en matière de sélection des projets ou programmes à évaluer, mais on doit garder à l'esprit un certain nombre de considérations :

- tous les programmes majeurs d'aide humanitaire doivent être évalués ;
- les projets innovateurs, ou les projets ayant suscité beaucoup de commentaires — critiques ou enthousiastes — doivent être évalués.

## 5.2 Rendre des comptes ou tirer des enseignements ?

Les directeurs d'évaluation ont également à se demander s'il convient de souligner l'apprentissage ou l'obligation de rendre des comptes, ou d'associer les deux aspects. Il est fréquent de voir affirmer, dans les ouvrages consacrés à l'évaluation, que le processus d'évaluation, les projets sélectionnés et la composition de l'équipe d'évaluation varieront selon que l'évaluation se propose essentiellement de tirer des enseignements ou de rendre des comptes. Dans le deuxième cas, des évaluateurs indépendants et rigoureusement objectifs s'intéressent surtout aux résultats et aux rendements. En revanche, si les évaluations se proposent de tirer des enseignements pour les intégrer dans le processus de gestion afin d'améliorer la performance future, elles seront plus participatives, quelques membres du personnel du programme se joignant à l'équipe d'évaluation, qui s'intéresse davantage au processus qu'aux rendements du programme.

D'après Cracknell (1996), l'échantillonnage au hasard des projets à analyser s'impose dans le cas des évaluations cherchant à rendre des comptes. Il convient d'assurer la représentativité des projets et confier le travail à des évaluateurs extérieurs totalement indépendants. Lors qu'il s'agit de tirer des enseignements, Cracknell plaide en faveur du choix délibéré de projets à problèmes, ou de projets jugés particulièrement intéressants, et conseille de faire davantage appel au personnel de l'organisation concernée.

Dans la pratique, de nombreuses évaluations cherchent à la fois à tirer des enseignements et à rendre des comptes. En effet, pour certains évaluateurs des programmes d'assistance humanitaire, la distinction n'est pas particulièrement utile : "rendre compte" sans être disposé à tirer des enseignements ne sert pas à grand-chose. De même, ce n'est qu'après avoir rendu compte de ce qu'on a fait et pourquoi qu'on peut en tirer des enseignements. Par ailleurs, pour améliorer un programme en cours, on doit apprécier à la fois l'impact et le processus. Compte tenu des difficultés de "mesurer" l'impact d'une manière un tant soit peu "objective", de nombreuses évaluations se contentent de rassembler les informations disponibles sur les rendements avant d'examiner le processus pour essayer de comprendre quelles parties de celui-ci ont débouché sur quels rendements. Ceci suppose inévitablement une collaboration étroite avec le personnel du programme, voire une certaine "négociation" au sujet de l'impact probable des différentes actions entreprises. La distinction entre les évaluations "participatives" et "objectives" s'estompe.

### **5.3 L'évaluation : l'avis des pairs, pas le jugement d'en haut**

Que les évaluations des programmes d'assistance humanitaire se proposent de rendre des comptes ou de tirer des enseignements, elles sont à considérer comme des contributions au dialogue relatif à la performance des programmes et pas comme un "jugement d'en haut". Elles ne sont pas des "audits" selon l'acception traditionnelle (s'intéressant au respect des règles, mettant souvent l'accent sur la responsabilité financière). Les recommandations d'une évaluation ne concernent généralement pas la violation d'une règle reconnue ; elles sont souvent soumises aux personnes concernées pour discussion et considération ultérieures.

## 5.4 Préciser les buts d'une évaluation

L'ensemble du processus sera d'autant plus clair et facile que les objectifs de l'évaluation sont clairs. Les directeurs d'évaluation doivent consacrer suffisamment de temps à cette étape critique qui consiste à identifier les objectifs de l'étude. Il convient de demander conseil à une série de sources à l'intérieur et à l'extérieur de l'organisation. Les directeurs d'évaluation sans grande expérience de l'évaluation des programmes d'assistance humanitaire ont intérêt à faire appel, au début du processus, à un spécialiste de ce genre d'évaluation ou à consulter d'autres directeurs d'évaluation plus expérimentés. Il importe toutefois de bien gérer le processus de détermination des objectifs afin de ne pas se retrouver avec une liste d'objectifs sans ordre de priorité et susceptibles de se contredire.

## 5.5 Choisir le moment de l'évaluation

Le meilleur moment de réaliser une évaluation sera fonction, en grande partie, des objectifs de l'étude et du contexte des opérations à étudier. Cependant, il y a de bonnes raisons pour procéder à l'évaluation pendant une intervention humanitaire ou une situation d'urgence complexe, plutôt que d'attendre la dernière phase de l'intervention et la fin de la situation d'urgence. Pour que les évaluateurs puissent élaborer l'historique narratif et établir les critères de base (repères), ils doivent s'entretenir avec une grande partie des acteurs clefs avant que ceux-ci ne soient réaffectés aux interventions dans d'autres régions du monde (le renouvellement fréquent du personnel des organisations humanitaires est notoire) ; plus les semaines passent après la phase d'intervention maximale, moins la population cible et les bénéficiaires de l'aide rappellent exactement quand est-ce qu'ils sont partis et quel itinéraire ils ont emprunté, à quel moment ils ont reçu les premières distributions d'aide, quelle organisation a assuré ces distributions... L'idéal serait donc que les premières visites de terrain aient lieu dans les 6 mois suivant la phase d'intervention maximale, au lieu de laisser s'écouler de 12 à 18 mois comme l'ont fait jusqu'ici de nombreuses évaluations humanitaires. Dans un tel cas, les considérations de sécurité et d'assurance sont généralement d'une grande importance et les évaluateurs doivent faire preuve d'une grande sensibilité en posant des questions à des personnes qui ont pu être victimes d'événements traumatiques. En dépit de tout cela, éviter des retards importants permet généralement d'augmenter la qualité de l'évaluation.

Même lorsque les conditions idéales pour une évaluation précoce ne sont pas réunies, mener une évaluation “rapide et moins propre”, quand on a encore le temps d’apporter des changements au programme, présente un certain intérêt. Evidemment, l’amélioration des programmes en cours n’est pas le seul but des évaluations, qui visent également à tirer des enseignements plus généraux en ce qui concerne la politique et la mise en oeuvre en vue des interventions futures. Une évaluation capable d’aider à réorienter un programme en cours revêt pourtant une plus grande importance (voir encadré no. 6, p. 54). Il se peut également que les agents de terrain soient plus à même de s’engager dans l’évaluation s’ils y voient des avantages plus immédiats.

Pour que l’évaluation puisse être organisée dans les 12 mois suivant une intervention, la planification doit démarrer peu après le démarrage du programme même, car il faut toujours compter un certain temps pour lancer l’appel d’offres, rassembler l’équipe, mettre au point les termes de référence et prendre les dispositions de voyage.

Cela peut paraître banal, mais il importe de s’informer sur d’autres événements, parfois saisonniers, dans le pays à visiter : certaines zones peuvent être inaccessibles pendant la saison des pluies ; le personnel gouvernemental et/ou des organisations humanitaires a peut-être l’habitude de partir en vacances à certaines périodes de l’année et sera donc absent.

## 5.6 Préparation, pré-études et auto-évaluation

Il convient de prévenir, avant l’arrivée de l’équipe d’évaluation, les interlocuteurs clefs, à savoir le personnel des programmes à évaluer, les organisations ou les bailleurs de fonds associés au programme, les fonctionnaires de l’administration locale et nationale, les représentants de la population touchée. On a ainsi plus de chances qu’ils soient disponibles, tandis qu’ils ont, de leur côté, la possibilité de préparer la documentation nécessaire et de réfléchir à leurs expériences.

Du fait de la complexité du thème et de la nécessité de reconstituer des points de départ et des narratives, il importe que les évaluations de l’assistance humanitaire adoptent une démarche souple et faite sur mesure. On peut par exemple échelonner l’évaluation de façon à ce qu’une première phase ou “pré-étude” élabore l’historique narratif, fixe les points de départ

et identifie les questions prioritaires à étudier pendant la phase principale de l'étude. L'expérience montre que quelques-uns des problèmes importants qui surgissent lors des évaluations de l'assistance humanitaire ne sont pas évidents au début du processus. Compte tenu de la nécessité d'interroger le personnel clef des organisations humanitaires et de commencer à rassembler la documentation indispensable, des visites sur le terrain sont souvent indiquées lors des pré-études.

#### Encadré no. 6

### Choisir le moment de l'évaluation pour maximiser son impact

OXFAM UK procède à l'évaluation participative de son programme à Ikafe, dans le nord de l'Ouganda, au milieu de 1996, dix-huit mois environ après le démarrage du programme. L'étude pousse OXFAM à réexaminer les hypothèses sous-jacentes du programme, ce qui entraîne la formulation de buts et d'objectifs plus réalisables. Elle met également en lumière quelques tensions, notamment entre le programme et les communautés locales, qu'il convient de dissiper. L'étude est ainsi réalisée à un moment où l'expérience du programme peut déjà autoriser quelques remarques et où il reste assez de temps pour mettre les recommandations en pratique. Par ailleurs, grâce à la méthodologie participative et à l'atelier organisé quatre mois plus tard, les opinions et les soucis d'une série d'acteurs divers ont pu être exprimés et pris en compte.

*Source : NEEFJES, K. et DAVID, R. (octobre 1996), "A participatory review of the Ikafe refugee programme", OXFAM, Oxford.*

Une autre méthode d'identifier les questions clefs consiste à demander au personnel concerné par l'intervention de mener une sorte d'auto-évaluation. Cette approche présente l'avantage de donner au personnel à évaluer le sentiment d'être apprécié et intégré dans le processus. Ceci peut faciliter l'acceptation des conclusions de l'évaluation. Cette démarche ne doit pas empêcher l'équipe d'évaluation d'étudier des thèmes qui ne sont pas identifiés grâce au processus d'auto-évaluation.

Une telle démarche itérative exige une certaine souplesse de la part des directeurs d'évaluation. La modification, ou la renégociation, des termes de référence pourrait s'imposer au cours du processus. Il importe que des communications fréquentes, de bonne qualité, soient assurées entre le directeur et l'équipe d'évaluation.





# 6

## Les termes de référence

### 6.1 Préparer les termes de référence

**S**'il est souvent tentant de préparer des termes de référence (TR) “minimalistes” qui ne font que reproduire les critères standard des évaluations, à savoir l’efficacité, l’efficience et l’impact, il importe que les TR s’adressent aux questions plus larges concernant la nature du problème et l’efficacité de la solution apportée. Néanmoins, il est probable que la façon dont sont formulées les questions spécifiques de chaque évaluation va changer à mesure que l’étude se met en marche. Il convient donc que les TR soient considérés comme négociables par les directeurs et l’équipe d’évaluation.

Il faut compter du temps pour modifier les TR afin que la démarche proposée soit acceptée par toutes les parties intéressées, ce qui peut exiger une certaine souplesse sur le plan du financement. L’approche par étapes ou une phase de pré-étude (pour se faire une idée de la situation) selon les modalités indiquées dans la section 5.6 (page 53) peut être, dans certains cas, plus indiquée. Les TR pour la phase principale de l’évaluation peuvent être mis au point à la lumière des conclusions de la pré-étude

La question de savoir qui doit participer à l'élaboration des TR est particulièrement délicate. Une logique d'inclusion permet en principe d'assurer l'appropriation de l'évaluation par les différents acteurs, mais ceux-ci ont souvent des priorités différentes qui vont inévitablement influencer les TR. L'adaptation est autorisée jusqu'à un certain degré, qui variera selon les situations, mais la conciliation des différentes priorités peut parfois s'avérer tout simplement impossible.

Les évaluateurs (et ceux qui commandent les évaluations) doivent admettre la possibilité qu'il n'y ait pas de consensus relatif au contenu des TR ; les débats à cet égard témoignent parfois des débats concernant le programme même. Les zones de désaccord méritent d'être soulignées tout au début, pour que les évaluateurs puissent essayer de trouver les preuves permettant de confirmer ou d'infirmer un point de vue particulier (WOOD, 1998). Il importe que les évaluateurs et les directeurs d'évaluation soient réalistes quant aux possibilités offertes par une évaluation. Dans certains cas, il vaut mieux consacrer plus de temps à moins de thèmes, au lieu de vouloir aborder une problématique trop vaste.

Dans un contexte de conflit et d'insécurité, la protection est un enjeu critique en ce qui concerne l'efficacité de l'action humanitaire. Si la protection est mal assurée, des membres de la population cible d'un projet de secours par ailleurs efficace risquent d'être tués par des groupes armés intervenant dans la zone du projet, voire à l'intérieur du camp des réfugiés/personnes déplacées. Toute évaluation d'une intervention humanitaire se doit d'examiner le niveau de sécurité et de protection dans la zone du projet ou du programme et, le cas échéant, les mesures prises pour l'augmenter. Ce thème a été omis ou insuffisamment pris en compte par les évaluations de l'assistance humanitaire menées jusqu'ici. Ces lacunes s'expliquent souvent parce que les directeurs d'évaluation ne sont pas vraiment au fait des questions de sécurité et de protection.

Les conventions internationales sur les normes et la performance (voir section 11.3 à la page 103), telles que le Code de conduite de la Croix-Rouge/des ONG (voir encadré no. 19 à la page 105), le Code de People in Aid sur les meilleurs usages dans la gestion et le soutien du personnel d'aide<sup>12</sup> et le projet SPHERE (voir encadré no. 20 à la page 106), comme certaines dispositions du droit humanitaire international, fournissent des

critères permettant d'apprécier la performance des organisations et des systèmes. Les TR doivent donc attirer l'attention des évaluateurs sur ces normes internationales.

Il faut que les TR soient réalistes et ne se transforment pas en desiderata, qui exigent beaucoup trop des évaluateurs pendant un court séjour sur le terrain. Lorsque les exigences sont peu réalistes, il arrive aux équipes de passer sous silence les TR pour se concentrer sur les aspects qu'elles considèrent comme les plus importants du programme (LINDAHL, mars 1998). Ceci peut créer un certain mécontentement vis-à-vis des résultats et le désenchantement quant au processus d'évaluation. Dans le même temps, il ne faut pas oublier qu'une perspective trop étroite peut également provoquer des problèmes. Une évaluation récente de l'intervention MSF à Kivu choisit de se concentrer sur les opérations plutôt que sur les activités de promotion, déjà étudiées. Cependant, la suppression d'un élément aussi important du programme crée une fausse impression de l'utilisation des ressources, analysée uniquement par rapport aux rendements du projet (Andre GRIEKSPoor, MSF-Hollande, communication personnelle). Une liste des questions couramment posées lors des évaluations figure à l'annexe III (qui s'inspire largement de MARTIN, L. "Planning and Organising Useful Evaluations", HCR, janvier 1998). Cette liste de contrôle permet de stimuler la réflexion, tout en suggérant de nouveaux thèmes d'étude.

**Les dimensions politiques de l'aide humanitaire**

Du fait que les organisations humanitaires, au lieu de se contenter d'apporter des secours aux marges d'un conflit, acceptent désormais d'intervenir beaucoup plus directement dans le théâtre même des conflits (voir encadré no. 7 p. 60), les évaluateurs sont obligés de reconnaître aussi bien le contexte politique plus large des situations d'urgence que l'impact politique éventuel des interventions humanitaires. A titre d'exemple, l'aide fournie aux habitants d'une ville assiégée peut leur donner la possibilité de résister plus longtemps qu'ils ne l'auraient fait autrement, permettant ainsi à un camp de prendre l'avantage militaire sur un autre. Les secours apportés aux camps de réfugiés à Goma, en l'absence d'efforts de la part du gouvernement zaïrois et de la communauté internationale pour séparer les réfugiés de l'armée et de la milice de l'ancien gouvernement rwandais, ont permis à ces dernières de se regrouper et de relancer l'assaut contre les citoyens rwandais. Au Mozambique, le gouvernement a pu, grâce aux

secours apportés aux personnes déplacées à l'intérieur du pays, maintenir une présence dans des zones qu'il aurait dû, sans cela, abandonner.

#### Encadré no. 7

### La plus grande partie de l'assistance humanitaire concerne des situations de conflit

Le Programme alimentaire mondial annonce des dépenses, en 1995, de 19 millions de dollars environ, dans le monde entier, pour pallier aux effets des catastrophes naturelles ; en revanche, il a affecté plus de 1,5 milliards de dollars aux situations d'urgence liées aux conflits (WEBB, 1996). En 1993, l'Office humanitaire de la Communauté européenne, donateur d'aide humanitaire le plus grand du monde, consacre plus de 95 pour cent de ses dépenses aux situations d'urgence liées aux conflits (RANDEL, 1994).

Quand ce n'est pas l'aide matérielle en tant que telle qui a un impact politique non voulu, ce sont les modalités de l'aide qui sont exploitées à des fins politiques. A titre d'exemple, l'acheminement des secours derrière les lignes rebelles peut obliger les intervenants à négocier avec des chefs rebelles, leur conférant ainsi une certaine légitimité. Par ailleurs, les rebelles et les agents gouvernementaux sont capables de faire des livraisons d'aide une démonstration, à l'intention de la population locale, de leur pouvoir sans aller jusqu'à exproprier l'aide.

Les effets décrits ci-dessus s'associent aux effets politiques d'une distribution à un groupe plutôt qu'à un autre dans un village, des modes d'acheminement des secours, du choix des interlocuteurs au sein des populations bénéficiaires. L'aide peut, dans certains cas, renforcer la répartition existante des pouvoirs, comme elle peut la mettre en question. Dans les deux cas, les interventions humanitaires irréflechies peuvent avoir des conséquences à la fois négatives et positives. L'impact négatif peut parfois aller à l'encontre d'une solution à long terme des problèmes humanitaires.



... dans le cas des projets de développement. Il faut que les projets soient durables à la fois sur le plan financier et sur le plan de l'environnement.

... Si les critères d'évaluation OCDE/CAD conviennent, grosso modo, aux programmes d'assistance humanitaire, l'adjonction de "critères secondaires" pourrait en augmenter l'utilité. [Cet argument, avancé dans les premières versions du rapport, a été âprement discuté. Pour certains, il n'y a pas lieu de modifier les critères CAD, puisqu'ils sont susceptibles d'interprétation pour intégrer les "critères secondaires". En revanche, d'autres soutiennent que les nouveaux "critères secondaires" permettent de se concentrer sur des thèmes d'un intérêt particulier pour les interventions humanitaires. Pour éviter la prescription ou le choix d'un avis plutôt qu'un autre, nous retenons utile de présenter les critères secondaires et de laisser au lecteur le soin de sélectionner les critères ou "critères secondaires" qui lui conviennent le mieux. L'Évaluation conjointe de l'assistance d'urgence au Rwanda (Comité de pilotage de l'Évaluation conjointe, 1996) a été parmi les premières à se servir des nouveaux critères. En effet, au lieu d'utiliser explicitement les critères CAD, cette évaluation y a substitué les critères "interconnexion", "couverture", "cohérence", "rapport coût-efficacité", "impact" et "adéquation". L'évaluation en cours, menée par DFID, de l'intervention à Montserrat suite aux éruptions de 1997 utilise également les nouveaux "critères secondaires", qui sont présentés ci-dessous.]

### **Interconnexion**

Il s'agit de "veiller à ce que les actions d'urgence de courte durée soient réalisées dans un contexte qui tienne compte des problèmes interconnectés et à plus long terme" (MINEAR, 1994). De nombreuses interventions humanitaires, contrairement aux projets de développement, ne sont pas conçues pour être durables. Cela n'empêche qu'il convient de se demander si, en cherchant à répondre aux besoins aigus et immédiats, elles tiennent compte des conséquences à plus long terme. A titre d'exemple, les programmes par ailleurs efficaces de distribution de vivres peuvent abîmer des routes utilisées par les commerçants locaux, tandis que la présence de grands camps de réfugiés peut avoir des retombées graves sur l'environnement dans les zones avoisinantes. Il arrive aussi que les institutions locales soient affectées — les salaires élevés versés par les ONG internationales peuvent inciter le personnel qualifié à quitter les cliniques et écoles gouvernementales, réduisant ainsi le niveau de services

dont bénéficie la population locale. Les programmes de secours d'une grande ampleur sont également susceptibles de modifier sensiblement la répartition des pouvoirs au niveau local, pour le meilleur comme pour le pire.

### **Couverture**

Il s'agit "d'avoir accès aux groupes importants de personnes victimes de souffrances extrêmement graves, quel que soit l'endroit où ils se trouvent, pour leur apporter assistance et protection selon leurs besoins et en l'absence de considérations politiques extérieures" (MINEAR, 1994). Le critère de couverture éveille l'attention des évaluateurs sur l'impact sensiblement différent que peuvent avoir les situations d'urgence et les interventions humanitaires connexes sur différents sous-groupes de la population, qu'ils soient distingués en fonction de l'ethnie, du sexe, du statut socio-économique, de l'occupation, de l'emplacement (zone urbaine/rurale, à l'intérieur/l'extérieur d'un pays touché par le conflit) ou de la situation familiale (mère isolée, orphelin, etc.). Il convient de déterminer à la fois quels groupes sont inclus dans un programme et quel est l'impact différentiel sur les groupes inclus. A titre d'exemple, des recherches ont permis de constater que, pendant les années 1980 en Ethiopie, plus de 90% des secours internationaux ont été affectés aux zones contrôlées par le gouvernement, au détriment de la population des zones du Tigré et de l'Erythrée contrôlées par les mouvements insurgés (MINEAR, 1994). D'autres études révèlent le problème des mères isolées, défavorisées en matière d'accès aux ressources parce qu'elles ne sont pas en mesure de quitter leurs enfants le temps de faire la queue pour les distributions de secours. En ce qui concerne la crise dans la région des Grands Lacs, on a constaté des variations énormes de la couverture : le traitement réservé aux réfugiés et aux PDI d'une part et, d'autre part, aux résidents des camps voisins pour les PDI a souvent été très différent, en dépit des besoins similaires de ces groupes.

### **Cohérence**

Il s'agit de veiller à la cohérence des politiques, d'examiner, en même temps que les politiques humanitaires, les orientations politiques, diplomatiques, économiques et militaires, pour s'assurer qu'elles sont compatibles et surtout que l'ensemble des politiques intègre les considérations humanitaires.

L'exemple cité dans l'encadré no. 8 (p. 64) se réfère au manque remarquable de cohérence qui a caractérisé l'intervention de la communauté internationale lors de la crise dans la région des Grands Lacs en 1994. Dans d'autres cas, on reproche aux conditions commerciales imposées par les donateurs d'avoir précipité la crise économique et le conflit, affaiblissant ainsi les politiques de développement à plus long terme. Il est également possible d'analyser la cohérence uniquement par rapport à l'action humanitaire — afin de déterminer si l'ensemble des acteurs poursuivent les mêmes buts fondamentaux. A titre d'exemple, on a vu la promotion, par l'une des grandes institutions de l'ONU, du retour des réfugiés à leur pays d'origine, en dépit de la politique diamétralement opposée d'une autre institution.

Il y a, en plus de ces critères secondaires, d'autres aspects que les directeurs d'évaluation pourraient expliciter dans les TR. L'opportunité, pourtant implicite dans le critère de l'efficacité (car l'état nutritionnel de la population cible se détériorera si les livraisons d'aide alimentaire subissent des retards importants), mérite d'être plus explicitement indiquée comme critère du fait de son importance dans le cadre des programmes d'urgence. De même, la mobilisation des ressources, la planification préalable et la coordination sont des thèmes récurrents dans les évaluations de l'assistance humanitaire entreprises jusqu'ici et pourraient faire partie des sujets d'étude indiqués dans les TR.

#### Encadré no. 8

### Un manque de cohérence entre les domaines humanitaire et militaire ?

Lors de la crise dans la région des Grands Lacs, en 1994, les contingents militaires ont été retirés du Rwanda pendant le génocide. Il y a des raisons de croire qu'un déploiement rapide de troupes aurait pu empêcher une grande partie du carnage et l'exode de réfugiés vers le Zaïre qui s'est alors produit. Une immense opération de secours a été lancée par la suite, alors que la tuerie avait pratiquement cessé.

L'Évaluation conjointe de l'assistance d'urgence au Rwanda substitue au critère de l'applicabilité celui de l'adéquation, c'est-à-dire la nécessité



“d’adapter les activités humanitaires aux besoins locaux, améliorant ainsi l’appropriation, la responsabilité et le rapport coût-efficacité” (MINEAR, 1994). Or les deux critères se complètent plus qu’ils ne se remplacent. L’applicabilité se réfère au but global et à l’objectif immédiat du programme, tandis que l’adéquation concerne plutôt les activités et les apports. L’adjonction des nouveaux critères a éveillé l’attention sur le fait que l’objectif immédiat du programme, même lorsque son but global — améliorer l’état nutritionnel, par exemple — est applicable, peut être mis en cause. La distribution de quantités importantes d’aide alimentaire n’est pas forcément le meilleur moyen d’améliorer l’état nutritionnel. On peut prévoir, par exemple, les systèmes de vivres contre travail ou de travail rémunéré, ou des mesures visant à améliorer le fonctionnement des marchés locaux. Par ailleurs, même lorsque la distribution d’aide alimentaire est jugée utile, il convient de déterminer si la nourriture distribuée est appropriée. Est-elle acceptable sur le plan culturel ? Assure-t-elle un apport nutritionnel équilibré ? S’agit-il de maïs complet ou de farine de maïs (et existe-t-il des possibilités de mouture pour ceux qui reçoivent le maïs complet) ?

Il importe également d’examiner les mesures prises par les organisations humanitaires pour protéger leur propre personnel à la fois contre la violence et les maladies. A titre d’exemple, elles n’ont pas le droit de demander au personnel de travailler pendant de longues périodes dans des zones extrêmement instables — où leur sécurité personnelle pourrait être compromise — en l’absence d’un soutien adéquat. De même, dans une zone où le paludisme est endémique, l’information et la protection du personnel doivent être assurées. Lorsque les programmes prévoient de lutter contre les vecteurs de la maladie au moyen de pulvérisations, des mesures de sécurité doivent être prévues à l’intention du personnel (vêtements de protection, etc.). Par ailleurs, les évaluateurs se doivent d’examiner le comportement du personnel local et expatrié, notamment par rapport aux sensibilités culturelles.

Finalement, il est indispensable d’évaluer la coordination. Compte tenu de la multiplicité des intervenants dans les situations d’urgence, la coordination doit faire l’objet d’un examen explicite. Il est impossible d’évaluer l’intervention d’une organisation individuelle sans regarder à ce que les autres font, d’autant plus que ce qui peut se justifier, du point de vue d’un acteur individuel, n’est pas forcément souhaitable du point de

vue du système dans son ensemble. A titre d'exemple, quelle que soit la qualité d'un programme de soins de santé curative, son impact risque d'être sensiblement réduit si les problèmes d'eau et d'assainissement ne sont pas abordés. De même, un donateur individuel peut convenablement se concentrer sur la région la plus durement touchée d'un pays en situation de crise, mais il est inacceptable que tous les donateurs fassent pareil.

### 6.3 Expliciter les arbitrages

Dans n'importe quel programme, des compromis s'imposent entre les différents objectifs, entre l'interconnexion et l'impact, par exemple. Fournir de grandes quantités d'aide alimentaire peut avoir un impact plus important sur l'insécurité alimentaire, mais accroître la dépendance et porter atteinte aux marchés locaux. Il en va de même pour l'efficacité et l'adéquation : l'acheminement des vivres vers une zone de conflit par la route plutôt que par avion peut s'avérer nettement moins coûteux, même si une partie des vivres est volée en cours de chemin, mais nécessiter la négociation avec des mouvements rebelles, leur conférant ainsi une certaine légitimité.

L'évaluateur a pour tâche d'expliciter les arbitrages, d'attirer l'attention sur les sujets d'inquiétude et de faire des observations sur les décisions prises, à la fois pour respecter l'obligation de rendre des comptes et pour tirer les enseignements nécessaires.

# Gérer l'évaluation

## 7.1 La structure de gestion

Il existe plusieurs façons différentes d'organiser la gestion des évaluations. Certaines organisations ont une cellule d'évaluation séparée et/ou centrale chargée de réaliser des évaluations, tandis que d'autres préfèrent décentraliser la responsabilité de l'évaluation aux différents échelons de l'organisation. On dit généralement des cellules spécialisées qu'elles permettent d'assurer la transparence et l'indépendance des évaluations. Dans certains cas, le chef de la cellule d'évaluation répond directement devant le conseil d'administration, pour éviter que la direction n'exerce de pression sur lui. Dans les cas extrêmes, les chefs des cellules d'évaluation exercent leur fonction pendant une période maximale de cinq ans et doivent ensuite quitter l'organisation.

Par contre, certains prétendent que le modèle de la cellule centrale responsable de l'ensemble des évaluations, s'il favorise des évaluations dont la qualité et l'indépendance sont assurées, n'est pas favorable à l'apprentissage institutionnel, puisque la responsabilité des évaluations est retirée du service chargé de mettre en oeuvre le programme et

d'appliquer les réformes éventuelles suggérées par les évaluateurs.

Les évaluations multi-donateurs ou collaboratives admettent différentes sortes de structures de gestion dont les comités de pilotage. Celui créé dans le cadre de l'Évaluation conjointe de l'assistance d'urgence au Rwanda assura la représentation d'une grande partie des principaux acteurs : donateurs, institutions de l'ONU et de la Croix-Rouge, groupes chapeautant des ONG. Le comité se réunit tous les six mois environ pour examiner le processus à des moments clés. En revanche, la gestion quotidienne de l'étude fut déléguée à un comité de gestion composé de cinq représentants, responsables d'évaluation, des donateurs. Afin de préserver l'indépendance de l'étude (élément d'une importance cruciale, compte tenu des sensibilités politiques en jeu), les évaluateurs furent tenus de considérer toutes les observations faites sur les versions préliminaires, sans être obligés d'intégrer chaque commentaire dans la version finale.

Dans le cas des évaluations devant entreprendre un travail participatif avec les bénéficiaires, il convient d'envisager la participation des parties prenantes locales au comité de gestion. La participation de représentants gouvernementaux est à conseiller pour certaines évaluations.<sup>13</sup> Là encore, il faut bien faire comprendre que la participation au comité de gestion ne comporte pas le droit de modifier le contenu d'un rapport, mais simplement de faire une contribution aux stades clés. La prudence s'impose lorsque l'élément de parti pris risque d'être trop fort du fait que le conflit n'est pas terminé.

## 7.2 Le processus de gestion

### L'approche

Il convient d'adopter une approche souple, qui assure le maintien de bonnes lignes de communication entre le directeur et l'équipe d'évaluation, pour qu'émergent les thèmes clés de façon plus itérative. Les directeurs d'évaluation doivent peut-être consacrer davantage de temps aux problèmes de gestion quand il s'agit d'évaluations d'interventions humanitaires dans des situations d'urgence complexes, notamment pour discuter avec l'équipe d'évaluation, assurer la liaison entre l'équipe et les organisations humanitaires (ou le service d'urgence) concernées, négocier des modifications de l'orientation des termes de référence.

### **Accorder du temps**

Il faut prévoir suffisamment de temps pour le processus d'évaluation dans son ensemble : préparer les TR, réaliser une étude préliminaire de la documentation disponible, commander les pré-études, organiser et réaliser le travail sur le terrain, rédiger le projet de rapport, le diffuser et attendre les commentaires, finaliser le rapport et, pour bien faire, tenir un atelier pour discuter des conclusions. On comprend la pression (budgétaire) pour que ces tâches soient réalisées dans les délais les plus brefs, mais il ne faut pas que l'évaluation en souffre. Il est fréquent de constater l'insuffisance du délai prévu pour la rédaction du rapport suite à la visite sur le terrain. Il importe de prévoir du temps pour envoyer des messages au terrain afin de tester les hypothèses qui émergent et combler les lacunes sur le plan des données. Par ailleurs, on doit veiller à ce que tous les membres de l'équipe aient vu et discuté le rapport avant de le diffuser plus largement.

### **La préparation**

Du fait de la nature du thème, les évaluations des interventions humanitaires dans les situations d'urgence complexes sont menées dans des zones ayant connu récemment des conflits ouverts et souvent en proie à l'instabilité et à l'insécurité. Il est rare de déployer des équipes d'évaluation dans des zones de conflit ouvert, mais lorsque cela arrive, une assurance supplémentaire (pour les zones de guerre) est à envisager pour le personnel non couvert par le régime d'assurance déjà prévu pour le personnel de l'organisation qui a commandé l'évaluation.



# La composition de l'équipe

## 8.1 La composition de l'équipe

La composition d'une équipe d'évaluation sera évidemment fonction de l'orientation de l'évaluation et de la nature du programme à évaluer. En plus des compétences "techniques" dans des secteurs d'assistance spécifiques, tels que les soins de santé ou l'eau et l'assainissement, on demande des compétences générales d'évaluation : esprit analytique, connaissances des procédures de collecte de données, habilité en matière de rédaction de rapports. Par ailleurs, même les programmes les plus "techniques" nécessitent qu'on évalue leur impact politique et social plus large. A titre d'exemple, la qualité de l'eau produite n'est que l'un des facteurs qui déterminent l'impact d'un programme d'approvisionnement en eau. Il convient de poser de nombreuses autres questions : quelle distance faut-il que les gens parcourent pour obtenir de l'eau ? Est-ce que tout le monde a le même accès aux points d'eau ? Des groupes plus puissants contrôlent-ils, ou font-ils payer, l'accès ? Les femmes sont-elles protégées du harcèlement lorsqu'elles vont chercher de l'eau ? Le programme d'approvisionnement en eau cadre-t-il avec un programme d'assainissement approprié ? (Au-delà d'un certain investissement dans la

production d'eau, il se peut que les ressources affectées à l'éducation sanitaire aient un impact plus important sur la morbidité et la mortalité que des ressources supplémentaires affectées à de nouveaux points d'eau.) Demande-t-on uniquement de l'eau potable ou de l'eau pour des douches, des lavabos, etc. ? Convient-il de faire payer les usagers ? Serait-il plus indiqué de réhabiliter et agrandir le système d'approvisionnement en eau d'une ville au lieu d'investir dans un nouveau système à l'intention d'un camp PDI temporaire ?

Du fait de la complexité des enjeux, des connaissances spécialisées qui s'imposent pour évaluer différents types d'intervention et les différents aspects d'un programme, il convient de prévoir une gamme assez large de compétences et de disciplines. En revanche, une petite équipe peut faire l'affaire dans le cas d'évaluations d'une portée limitée, qui concernent un seul type d'intervention. Pour les évaluations qui exigent toute une série de compétences différentes, les directeurs d'évaluation peuvent choisir l'une ou l'autre des deux solutions suivantes : soit ils rassemblent une grande équipe et acceptent les difficultés de gestion qui risquent d'en découler, soit ils réunissent une petite équipe de base de généralistes capables et font appel aux compétences sectorielles en fonction des besoins, peut-être en créant un groupe consultatif pour appuyer l'équipe de base.

Il incombe aux directeurs d'évaluation d'essayer d'équilibrer la représentation des hommes et des femmes au sein de l'équipe. Les évaluations se doivent d'intervenir auprès des bénéficiaires, ce qui suppose généralement passer beaucoup de temps avec les femmes (et les enfants). Il est parfois (mais pas toujours) plus efficace ou plus acceptable sur le plan culturel qu'un évaluateur du sexe féminin se charge des entretiens avec les femmes bénéficiaires.

Quelle que soit la structure exacte de l'équipe d'évaluation, tous les membres de l'équipe doivent se réunir à différents stades du processus d'évaluation pour discuter des thèmes et conclusions qui se recoupent, car les équipes multidisciplinaires tiennent leur force de ce qu'elles permettent de voir les problèmes sous des angles différents. Le projet de budget doit donc inclure le coût de telles réunions.

Il est rare que l'équipe optimale résulte d'un simple appel d'offres. Un meilleur moyen d'identifier un bon chef d'équipe consiste à présélectionner



des personnes appropriées et à examiner leurs forces et faiblesses avant de les inviter à postuler, ou bien de lancer un appel d'offres uniquement aux personnes présélectionnées. Autrement dit, il faut associer un processus de recherche à un processus d'appel d'offres.

Dans le cas des grandes équipes, les chefs d'équipe doivent posséder de bonnes compétences en gestion générale, ainsi qu'une grande expérience des évaluations. Il est souhaitable qu'ils aient aussi une expérience du travail ou de l'évaluation des programmes d'urgence. Par ailleurs, les chefs d'équipe doivent être des communicateurs assurés, capables de gérer l'équipe, de participer aux négociations relatives aux termes de référence, d'identifier les problèmes clés pour les évaluateurs et de se charger de discuter avec les interlocuteurs clés pour avoir une vue d'ensemble de la situation d'urgence et de l'intervention humanitaire.

Il importe évidemment que les évaluateurs (ou du moins une partie d'entre eux) connaissent le pays concerné. Par contre, lors de la sélection de l'équipe, on a intérêt à savoir si les évaluateurs se sont déjà associés aux programmes à évaluer. Nombre d'évaluations majeures ont rencontré des problèmes importants du fait de l'association préalable de l'un des membres de l'équipe avec les programmes concernés. Ceci ne suppose pas l'exclusion de telles personnes des équipes d'évaluation, mais elles ne doivent pas les diriger. Il arrive que les spécialistes d'un pays se transforment en parties prenantes ou apologistes des programmes d'aide, ou qu'ils se mettent sur la défensive chaque fois qu'on évoque les aspects dysfonctionnels de l'intervention humanitaire dans ce pays-là (LINDAHL, mars 1998).

Les capacités de rédaction du chef d'équipe sont également importantes. A titre d'exemple, une évaluation de l'intervention en Somalie menée par un bailleur de fonds bilatéral se heurta à des difficultés car les experts techniques étaient incapables de bien rédiger et intégrer leurs rapports sectoriels. Il fallut donc apporter des ressources supplémentaires pour achever la tâche. Au lieu de confier au chef d'équipe la responsabilité de la rédaction, on peut envisager de faire appel à un rédacteur professionnel au début du processus.

L'inclusion dans l'équipe d'évaluation de personnel recruté sur place peut s'avérer utile. Les institutions ou ONG locales sont parfois en mesure d'apporter des compétences techniques spécifiques et le personnel ainsi

recruté présente généralement l'avantage de posséder des compétences linguistiques appropriées et de bien connaître la culture locale et les enjeux politiques. Faire appel au personnel des ONG et institutions locales permet un précieux échange d'expériences entre les projets et les organisations, tout en aidant à renforcer la capacité locale d'évaluation. Il importe toutefois, qu'il s'agisse d'évaluateurs locaux ou internationaux, de tenir compte des sensibilités ethniques et politiques locales.

## 8.2 Évaluer de l'intérieur ou de l'extérieur ?

Il est de plus en plus fréquent de mener des évaluations participatives et d'y associer des membres du personnel de l'organisation évaluée. Cette démarche présente plusieurs avantages : l'expérience de faire partie d'une équipe d'évaluation peut aider le personnel ONG à développer ses compétences analytiques et de gestion ; l'intervention du personnel de programme augmente la légitimité de ce qui, sans cela, pourrait être considéré (limitant ainsi l'effet d'apprentissage et réduisant presque à zéro l'influence de l'évaluation sur le terrain) comme processus unilatéral imposé par les bailleurs de fonds. En revanche, il arrive aussi que les gens associés à un projet soient trop "proches" du travail pour être objectifs, ou que les interlocuteurs hésitent à parler sévèrement à propos de quelqu'un qui est, pour eux, un collègue, un supérieur hiérarchique, voire un "bienfaiteur".

Les évaluateurs de l'extérieur (qu'ils soient complètement indépendants ou proviennent simplement d'un autre service de l'organisation), capables de prendre du recul vis-à-vis des problèmes quotidiens de gestion, sont en mesure d'examiner plus impartialement les réussites et les échecs d'un projet. Par ailleurs, ils accordent aux parties prenantes la possibilité d'émettre des commentaires confidentiels relatifs aux actions et aux attitudes des directeurs de projet. Même dans le cas d'employés ou de bénéficiaires qui hésiteraient à faire une remarque critique en dehors des évaluations, la participation de gens de l'extérieur peut augmenter les chances pour les décideurs "d'entendre" les opinions des employés subalternes, sans que celles-ci soient filtrées par les différents échelons d'une organisation. L'apport, grâce aux évaluations, de personnel supplémentaire ayant des compétences et des expériences différentes permet de faire une étude plus approfondie que d'habitude des problèmes, notamment lorsque le personnel permanent est toujours aux prises avec les problèmes quotidiens de gestion.

En règle générale, la participation d'évaluateurs indépendants permet d'augmenter la crédibilité. Il importe donc, en ce qui concerne les programmes d'urgence dans des contextes où d'autres mécanismes de responsabilité font défaut (absence de presse libre ou de corps judiciaire qui fonctionne, par exemple), que le chef d'équipe, pour le moins, soit une personne indépendante venue de l'extérieur. En dépit du fait que le pragmatisme semble justifier le choix d'équipes hétérogènes, une évaluation récemment menée par un donateur important rencontra des problèmes graves lorsque les conclusions critiques du consultant indépendant membre de l'équipe furent supprimées du rapport final par le chef d'équipe nommé par le donateur. Il ne faut pas oublier non plus que "l'indépendance" est un concept relatif. Comme certains consultants savent bien qu'un rapport extrêmement critique à l'égard d'un donateur ou d'une organisation humanitaire ne recevra pas un accueil favorable et pourrait fermer la porte aux contrats futurs, ils sont moins enclins à être tout à fait objectifs.



# Les modalités du travail

Cette section ne se propose pas de décrire dans le détail l'ensemble des méthodes et techniques d'évaluation. De nombreux ouvrages donnent des conseils à cet égard : Gosling et Edwards, "Toolkits: A Practical Guide to Assessment, Monitoring, Review and Evaluation" (L'outillage : Guide pratique de l'identification, du suivi, de l'examen et de l'évaluation) ; Kumar et Casley, "Projet Monitoring and Evaluation in Agriculture" (Le suivi et l'évaluation des projets agricoles) et "The Collection , Analysis and Use of Monitoring and Evaluation Data" (La collecte, l'analyse et l'exploitation des données de suivi et d'évaluation), Marsden et Oakley, "Evaluating Social Development Projects" (Evaluer les projets de développement social), etc. (voir références et ouvrages recommandés à la page 142). Nous cherchons plutôt à évoquer un cadre global d'évaluation, dans lequel seraient mis en oeuvre les différents outils et techniques d'évaluation. Il est vivement conseillé au lecteur de se référer aux ouvrages ci-dessus pour compléter les informations données dans cette étude.

Le point de départ de n'importe quelle étude doit être l'élaboration de l'historique narratif et l'établissement des données de base (repères), qui

seront vraisemblablement élargis et modifiés pendant l'étude à mesure que les informations sont rassemblées. Aussi importante soit-elle, la documentation n'est pas la seule source d'information. Des entretiens avec l'ensemble des acteurs et avec les membres de la population touchée sont tout aussi indispensables. On peut soutenir que les entretiens constituent une source plus importante dans le cas des interventions humanitaires par rapport à l'aide au développement, à cause des problèmes déjà mentionnés de tenue insuffisante des dossiers et de manque de documentation. La gestion efficace des résultats de ces entretiens détermine en grande partie l'efficacité de l'équipe. En règle générale, il convient de charger différents membres de l'équipe des entretiens avec différents individus dans différents endroits. Une telle division du travail, rationnelle sur le plan du temps et des voyages, exige des membres d'équipe qu'ils s'appliquent à consigner les résultats des entretiens et à les échanger entre eux. Les ordinateurs portables, le courrier électronique et les bases de données en format libre peuvent représenter un moyen très efficace d'échanger ces informations et de permettre à l'ensemble des membres de l'équipe de contribuer au processus d'élaboration de l'historique narratif et d'établissement des données de base et d'en tirer profit.

Comme nous l'avons déjà noté, les équipes multidisciplinaires tiennent leur force de ce qu'elles permettent de voir les problèmes sous des angles différents. Il est indispensable que l'équipe puisse se réunir à différents stades du processus d'évaluation pour discuter des problèmes et des conclusions qui se recoupent.

Le personnel des programmes d'urgence fait souvent preuve d'un grand engagement et s'investit beaucoup dans son travail. Par conséquent, ces personnes sont fréquemment sur la défensive si leurs accomplissements et performance sont mis en cause. Les évaluateurs se doivent d'en tenir compte et d'user d'une grande sensibilité. Faire participer le personnel permanent des programmes aux évaluations d'autres programmes peut être très utile à cet égard. Non seulement les agents de terrain comprennent-ils ce que les autres ont vécu, ils sont souvent bien placés pour poser les bonnes questions. Par ailleurs, ils seront plus à même, la prochaine fois qu'ils se trouvent en situation d'évalués, de comprendre le processus et de faire un emploi constructif de l'expérience.

Il importe que les auteurs puissent répondre de leur propre travail. Lors d'une évaluation récente, les auteurs des différents chapitres n'ont pas vu la version finale avant qu'elle ne soit diffusée. Quand certaines conclusions ont soulevé des objections, les auteurs n'en ont pas accepté la responsabilité! Une évaluation fait partie d'un dialogue qui n'a pas d'efficacité si les personnes concernées sont incapables de s'approprier le travail.

Une liste de toutes les personnes enquêtées doit figurer en annexe.

### **L'innovation et le pluralisme méthodologique**

“Face à tant d'éléments inconnaissables et si peu prévisibles, il convient de rechercher des solutions grâce au pluralisme méthodologique, grâce à l'apprentissage et à l'adaptation souples et permanents, grâce à l'exercice du jugement” (CHAMBERS, 1992).

L'évaluation dans un cadre d'urgence est une forme d'expression artistique autant qu'une science. Les évaluateurs doivent faire preuve de souplesse, savoir adapter les outils standard, innover et utiliser une combinaison d'outils. Toute source convenable de données secondaires doit être mise à profit.

### **L'opportunisme nécessaire**

Opportunistes, les évaluateurs doivent rassembler des informations, dans n'importe quelle forme, chaque fois que l'occasion se présente. Il importe de s'informer auprès de plusieurs sources différentes afin de vérifier la validité des informations et d'en augmenter la fiabilité, pour compenser le manque d'un échantillonnage étendu.





# Sources d'information et techniques de rassemblement

## 10.1 La collecte préliminaire de données

La collecte préliminaire de données, avant le démarrage du travail sur le terrain, est un élément indispensable de l'évaluation. Un membre de l'équipe, bien conscient des enjeux principaux, doit commencer à identifier les sources clefs de données — les rapports et correspondance produits par les principaux intervenants, par exemple — et puis essayer de savoir où se trouvent ces informations et comment elles sont organisées. La tâche de trier les dossiers peut toutefois prendre beaucoup de temps. En règle générale, il vaut mieux s'entretenir d'abord avec un nombre réduit d'interlocuteurs clefs pouvant orienter l'évaluateur vers la documentation convenable. Cependant, il importe d'éviter l'introduction, à ce stade, de préjugés pouvant attirer l'attention sur certains problèmes particuliers au détriment d'autres d'une importance égale (WOOD, 1998).

Il ne faut pas oublier non plus les données disponibles auprès d'institutions internationales comme l'OMS, le PNUD et la Banque Mondiale, pour ne

citer que ceux-ci. Par ailleurs, des recherches universitaires ont pu être menées dans la zone où l'évaluation aura lieu.

## 10.2 Les entretiens

Comme nous l'avons déjà mentionné, les entretiens constituent généralement, lors de l'évaluation des programmes d'assistance humanitaire, la source la plus importante d'informations sur ce qui s'est passé et pourquoi. Les évaluateurs se doivent de consulter la gamme la plus large possible de "parties prenantes", pour avoir l'impression la plus complète et équilibrée possible d'une intervention : personnel des organisations humanitaires, partenaires ONG locaux, représentants du gouvernement d'accueil (aux niveaux national et provincial), fonctionnaires de l'ONU. En règle générale, le personnel local n'a pas le même point de vue que le personnel du siège et les communications entre les deux déterminent souvent, du moins en partie, le caractère de l'intervention. L'évaluation des lignes de communication entre les deux groupes de personnel peut révéler l'absence d'outils communs d'analyse (voir encadré no. 10 p. 83). Il convient également de s'entretenir avec des individus qui n'ont pas de rôle ou d'intérêt direct dans le processus d'exécution, tels que les universitaires ou journalistes locaux, car les ONG et les représentants de l'ONU et du gouvernement ont parfois des intentions non déclarées qui ne sont pas toujours immédiatement apparentes pour un évaluateur (extérieur).

### Encadré no. 9

#### Consulter les différents acteurs

Lors de l'évaluation des programmes d'aide financés par l'UE, en Ethiopie, les responsables organisent un atelier à l'intention des différents intervenants — ONG, donateurs, institutions de l'ONU, conseillers de l'UE, fonctionnaires de l'administration — qui met au point une matrice comparant la Commission européenne à d'autres donateurs (MAXWELL, 1997). Suite à l'élaboration d'une liste des attributs souhaitables d'un donateur, les participants classent la Commission par rapport à d'autres donateurs. Cette procédure a permis d'identifier les problèmes clefs que rencontrent les acteurs, dans le pays bénéficiaire, qui cherchent à collaborer avec la CE.

**Encadré no. 10**

**Le dialogue avec l'ensemble des parties intéressées**

L'évaluation d'une intervention d'urgence à Turkana (JASPARS et al., 1997) constate que les indicateurs de sécurité alimentaire — mis au point sur une période de quelques années avec les habitants locaux — sont incapables de révéler l'amorce d'une situation d'insécurité alimentaire aiguë, même si le personnel local est conscient de l'aggravation des problèmes. Certains indicateurs vont dans un sens qui témoigne normalement d'une amélioration de la sécurité alimentaire, tandis que d'autres n'arrivent pas à distinguer les stratégies d'adaptation mises en oeuvre à tout moment et les stratégies adoptées uniquement aux moments de stress. Il est difficile, sans connaître les tendances saisonnières normales de la malnutrition dans la zone, d'interpréter des données témoignant d'une augmentation plus ou moins constante de la malnutrition. Par conséquent, en dépit d'une situation qui s'aggrave, le personnel local n'arrive pas, en comptant sur les informations disponibles sur la sécurité alimentaire et la nutrition, à convaincre le personnel du siège de la nécessité de lancer une intervention d'urgence. En effet, les données disponibles ne montrent pas l'existence d'une situation d'insécurité alimentaire aiguë. Ceci s'explique en partie par le fait que "les indicateurs de sécurité alimentaire ... (n'avaient) pas changé depuis 1988, alors qu'une partie au moins de la population (avait) vécu une modification profonde de ses moyens d'existence sur cette période".

L'idéal serait de réaliser les entretiens dans la détente et en faisant preuve d'une volonté commune de tirer les leçons des expériences passées, ce qui est peut-être plus facile à dire qu'à faire. En revanche, l'évaluateur ne doit pas oublier que son interlocuteur a probablement fait de son mieux, souvent dans des circonstances difficiles. Ceci ne veut pas dire qu'il doit s'abstenir de critiquer, mais simplement éviter une évaluation inquisitoriale. Si des erreurs ont été faites, l'évaluateur doit chercher à apprécier dans quel contexte elles ont été faites, c.à.d. la nature des processus de décision et les informations disponibles au moment de la prise de décision.

### 10.3 Intervenir dans des zones de conflit et d'instabilité

Il importe que les évaluateurs se rendent compte de la difficulté pour les personnes prises dans les conflits et l'instabilité de discuter de ce qu'elles ont subi. Indépendamment de l'identité des interlocuteurs (fonctionnaires de l'administration, membres d'une faction "rebelle", agents humanitaires, personnel militaire au sein des factions et des forces de maintien de la paix, civils au sein de la population touchée qui a bénéficié de l'assistance fournie), l'équipe doit tenir compte de leurs expériences et, dans la mesure du possible, comprendre ce qu'ils ressentent. Les populations qui viennent de connaître une guerre civile ont pu être déplacées par la force, voir mourir leurs parents ou amis lors des combats ou des atrocités commises contre les civils, ou ont vécu la destruction de leur identité personnelle, sociale, voire culturelle. Un évaluateur venu de l'extérieur, d'autant plus s'il ne connaît pas la langue locale et n'a pas de formation en matière de diagnostic de la névrose traumatique, peut largement sous-estimer le nombre des personnes touchées par le trauma psycho-social. Face à des expériences aussi extrêmes et éventuellement témoins des sites de massacres, les membres des équipes d'évaluation sont parfois victimes de névrose traumatique sous une forme atténuée.<sup>14</sup>

Les guerres civiles recreusent, en les aggravant énormément, les lignes de faille dans une société et sont capables de créer de nouveaux clivages dans des groupes autrefois cohérents (entre ceux qui sont restés sur place le long du conflit et ceux qui ont cherché refuge à l'extérieur du pays ; entre ceux qui en sont venus à soutenir une nouvelle faction et ceux qui sont restés loyaux à une faction ou un gouvernement précédent ; ...). Les sentiments sont tellement intenses, la polarisation des sociétés touchées si grande, qu'on a du mal à maintenir les concepts d'objectivité et de vérité. Il n'est pas rare que des évaluateurs intervenant dans des situations d'urgence complexes rencontrent deux adultes, intelligents et sachant s'exprimer, qui donnent des versions tout à fait contradictoires des mêmes faits (voir encadré no. 11, p. 85). Dans un tel cas, il se peut que les évaluateurs soient obligés de reconnaître que la recherche de "la vérité" n'aboutira jamais. Il s'ensuit que la véracité des informations rassemblées ne peut pas être considérée comme allant de soi et doit être constamment vérifiée et vérifiée par recoupement. Lors de la rédaction du rapport, il faut veiller à ce que les termes des chapitres les plus sensibles soient choisis avec le plus grand soin.

**Encadré no. 11**

**Exemples de différentes convictions aussi solides les unes que les autres**

En septembre 1996, l'Évaluation conjointe de l'assistance d'urgence au Rwanda est présentée à une conférence de trois jours, sous l'égide du gouvernement, à Kigali. Les fonctionnaires de l'administration contestent vigoureusement la conclusion de l'étude no. 3, selon laquelle l'assistance internationale a privilégié les réfugiés et 60% des secours acheminés sur la région ont été distribués à l'extérieur du Rwanda. Ils prétendent, d'après leur propre analyse, que la tendance a été plus marquée encore, 95% des secours étant dirigés vers l'extérieur du pays. Les évaluateurs se voient accuser de parti pris pour les réfugiés et contre le nouveau gouvernement.

**10.4 Comprendre le point de vue des bénéficiaires**

L'intervention humanitaire est une démarche essentiellement "descendante". Elle suppose souvent, par la force des choses, émettre des hypothèses concernant les besoins d'assistance et l'apport d'un ensemble standardisé de secours. Même lorsque le temps et la situation le permettent, les organisations humanitaires sont souvent peu douées pour consulter ou faire participer les membres des populations touchées et les bénéficiaires de l'assistance. Il est donc fréquent que la performance de l'organisation soit jugée bien différemment par celle-ci et par les populations touchées et les bénéficiaires. L'expérience montre que les entretiens avec les bénéficiaires peuvent représenter l'une des sources les plus riches d'information lors des évaluations des interventions humanitaires. Les entretiens avec un échantillon de la population touchée doivent obligatoirement faire partie de toute évaluation de l'assistance humanitaire.

Tout en représentant un moyen pratique et efficace d'apprécier l'impact, la consultation des bénéficiaires permet également aux personnes qui ont pu être privées de leurs voies de communication habituelles de s'exprimer. Rendre ainsi des comptes "à la base" est un élément important de l'évaluation, notamment lorsque les structures étatiques sont faibles ou inexistantes et quand, du fait d'un manque d'accès à la presse ou de

l'hostilité locale à l'égard des journalistes, une grande partie de ce qui se passe n'est pas consignée ou observée par les témoins de l'extérieur. Dans ces situations, les organisations humanitaires exercent un pouvoir considérable et, en fin de compte, n'ont des comptes de rendre à personne. Les évaluations peuvent contribuer à redresser la situation. L'expérience personnelle montre que les bénéficiaires sautent généralement sur l'occasion d'exprimer ce qu'ils ressentent. Le processus participatif présente alors (à condition que les commentaires soient pris au sérieux et que les responsables du programme y donnent suite) des avantages qui dépassent largement le cadre des informations rassemblées.

Les techniques d'évaluation rurale du genre MARP (méthode accélérée de recherche participative) aident à comprendre le point de vue des bénéficiaires. Elle permettent de "peaufiner" les informations quantitatives globales sur des zones ou des groupes de populations relatives importants et de se focaliser davantage sur les groupes les plus gravement touchés (MITCHELL et SLIM, 1997). Il existe désormais une vaste documentation sur les différents outils MARP, même si peu d'ouvrages ciblent expressément l'agent humanitaire. L'attitude du chercheur représente l'un des principaux déterminants du succès de ces techniques : l'évaluateur doit obligatoirement faire preuve de souplesse, d'une capacité d'adaptation et d'une volonté d'écouter ceux que le projet vise à aider.

Si les techniques MARP ont acquis de la popularité, c'est en partie à cause de la frustration croissante que provoque l'emploi de techniques statistiques plus "élaborées" dans le domaine du développement. Les enquêtes d'une grande ampleur se sont souvent révélées coûteuses, mal conçues et sources d'informations d'une importance et d'un intérêt douteux. Par ailleurs, la formation des enquêteurs, la réalisation des enquêtes et le traitement des résultats peuvent prendre des années et présenter peu d'intérêt pour ceux qui doivent prendre des décisions de principe ou pratiques plus urgentes. Il risque d'être encore plus difficile, sinon impossible, dans une situation d'urgence, de réaliser de grandes enquêtes capables de produire des données statistiquement significatives. En revanche, l'on ne doit pas sous-estimer la difficulté d'entreprendre du travail réellement participatif :<sup>15</sup>

- dans une situation d'urgence complexe, où les sensibilités politiques sont vives, parler aux évaluateurs peut supposer des risques pour les

**Encadré no. 12**

**Le décalage entre théorie et pratique**

Dans le rapport de synthèse sur l'évaluation ONG, Kruse et al. (1997) constatent que, "s'il est fréquent de s'engager auprès des bénéficiaires, cela se produit souvent dans une situation artificielle, peut-être tendue, où on sollicite des réponses rapides à des questions posées à la hâte". La même étude signale également "le grand écart entre théorie et pratique : si presque toutes les ONG évoquent l'importance de la participation, les évaluations ONG affichent bien peu de participation." Une autre étude récente (MARTIN et QUINNEY, 1994), se proposant de chercher et d'analyser des exemples de pratiques participatives performantes, constate que ces exemples sont extrêmement rares. Dans son annexe consacrée au Kenya, le rapport de synthèse ONG observe "qu'on parle beaucoup de la participation et des méthodes participatives, mais on trouve très peu d'exemples de processus participatifs sur le terrain".

bénéficiaires. Par ailleurs, si elles s'entretiennent avec un groupe et pas un autre, les organisations peuvent donner l'impression de "prendre parti", compromettant ainsi la neutralité et l'indépendance ;

- le conflit a pu disperser les communautés traditionnelles, rendant difficile l'identification d'interlocuteurs réellement représentatifs. Mitchell (1997) évoque les problèmes que suppose trouver un "point d'entrée" dans une communauté au Mozambique. Les décennies de guerre et de déplacement massif des populations ont affaibli la notion d'autorité légitime. Non seulement les gens sont-ils méfiants à l'égard des étrangers, ils mènent une existence atomisée, sans pouvoir recourir à une série de croyances communes ou de liens réciproques. L'amorce d'un processus de planification participative s'avère difficile en l'absence d'un "point d'entrée": chef villageois ou groupe d'aînés, par exemple ;
- demander à des populations qui ont vécu des expériences traumatiques de les revivre pour les besoins d'une évaluation peut s'avérer inacceptable;

- il importe de ne pas susciter des espérances inutiles. Il arrive que des communautés ou des groupes de bénéficiaires acceptent de collaborer, ne comprenant pas le processus d'évaluation, parce qu'ils sont persuadés qu'une aide supplémentaire va en découler, alors que l'évaluation pourrait entraîner une réduction de l'aide.

L'association d'entretiens avec des ménages individuels et groupements féminins à des discussions ouvertes en groupe mixte s'est avérée très productive dans certains contextes. Cependant, compte tenu des problèmes déjà esquissés, il est parfois nécessaire de préserver la confidentialité des entretiens. Les évaluateurs doivent veiller à ne pas s'entretenir exclusivement avec les dirigeants locaux (qui risquent de défendre leur intérêt personnel plutôt que celui des groupes plus vulnérables), mais avec un échantillon représentatif de la population — l'impact des programmes peut varier sensiblement selon les catégories. L'étude de la documentation MARP révèle une grande partie des déformations susceptibles de se produire lorsque l'organisation des communautés est mal comprise. Que la population cible se trouve dans des camps ou dispersée, il y a un rapport

### Encadré no. 13

#### Le dialogue avec les bénéficiaires

Au plus fort de la guerre au Mozambique, une expérience participative est menée sur quelques jours. Si les bénéficiaires se réjouissent d'avoir reçu de l'aide alimentaire et des semences, ils sont mécontents de n'avoir reçu qu'une houe par famille. Même lors des périodes de conflit violent, les familles ont beaucoup compté sur la possibilité de travailler dans les champs des villageois plus aisés — impossible pour qui n'a qu'une houe, car il faut aussi cultiver ses propres champs. L'expérience participative a permis aux intervenants de comprendre l'ampleur des mécanismes d'adaptation et des modalités d'échange supposés, selon des opinions très répandues, s'être effondrés. De même, la réhabilitation des écoles, vivement préconisée par le gouvernement, ne bénéficie pas du soutien de la population locale, qui s'intéresse beaucoup plus aux quantités supplémentaires de livres scolaires et au nombre d'enseignants qu'aux bâtiments neufs.



de forces qu'il faut comprendre sous peine d'obtenir une fausse impression de la situation. Il importe que les renseignements obtenus grâce à la MARP (ou à toute autre méthode d'ailleurs) soient vérifiés, par recoupement avec d'autres sources d'information ou par l'observation directe.

Les évaluateurs ont parfois intérêt à s'adresser à ceux qui n'ont pas tiré profit de l'assistance disponible, pour découvrir les insuffisances éventuelles des méthodes de ciblage et de sélection des bénéficiaires utilisées par les intervenants. Par ailleurs, il importe de s'entretenir avec des représentants de la population d'accueil, pour déterminer si l'arrivée des personnes déplacées ou des réfugiés a changé leur vie. L'idéal serait que des anthropologues, ou d'autres personnes connaissant bien la culture et la langue locale, se chargent de cette tâche.

On n'a pas toujours le temps de réaliser une expérience MARP complète, avec un niveau élevé de participation, mais il faut toujours essayer d'utiliser quelques outils MARP. Les entretiens semi-structurés avec des informateurs clefs, les discussions thématiques en groupe et un peu d'observation directe sont à considérer comme des éléments indispensables de n'importe quelle évaluation. On ne doit pourtant pas oublier que la MARP a été conçue, à l'origine, comme démarche "approximative" de rassemblement d'information, pas comme la méthode plus ou moins discrète de recherche que certains voudraient qu'elle soit. Comme les informations acquises grâce à n'importe quelle approche, les résultats des expériences MARP sont à exploiter avec prudence.

#### **Encadré no. 14**

### **Comprendre la dynamique du rapport de forces local**

Lors de l'évaluation conjointe de l'assistance d'urgence au Rwanda, les deux anthropologues membres de l'équipe constatent que les personnalités importantes de l'ancien régime contrôlent toutes les zones stratégiques du camp — autour des principaux points d'entrée et le long des principales routes d'accès. Tous les habitants du camp sont surveillés par les proches des personnalités de l'ancien régime et ne sont pas libres de parler ouvertement de ce qui se passe dans les camps.



# Les techniques d'analyse

## 11.1 Analyser l'impact

D'après une étude sur les programmes d'aide en Afghanistan (DONINI, 1996), "on peut difficilement discuter de l'impact de l'assistance internationale sur la population d'Afghanistan, puisque personne ne peut vraiment prétendre savoir quel impact elle a eu. Il est tentant de croire que l'impact réel sera plus évident avec le temps, mais ce n'est peut-être qu'un vœu pieux... Certains changements au sein de la société afghane sont peut-être le résultat des conflits, certains la conséquence de l'assistance internationale, tandis que d'autres représentent peut-être tout simplement l'évolution naturelle qui se serait produite de toute façon. Il est difficile, sinon impossible, de distinguer les causes des effets. Les programmes d'aide ont pu accélérer certains de ces processus comme ils ont pu les retarder".

Les programmes d'aide humanitaire ne sont évidemment pas seuls à connaître la difficulté de mesurer l'impact. En effet, une grande partie des observations dans ce chapitre s'appliquent tout autant aux évaluations de l'aide au développement. Qu'il s'agisse d'aide humanitaire ou d'aide au

développement, ceux qui souhaitent mesurer l'impact d'une intervention doivent aborder trois questions essentielles :

- i) l'absence de consensus sur ce qui représente un aboutissement souhaitable ;
- ii) les problèmes de collecte et de disponibilité de données ;
- iii) comment rapprocher impact et intervention.

### **L'absence de consensus sur ce qui représente un aboutissement souhaitable**

Alors qu'on essaie de mettre au point des normes de performance techniques pour les intervenants humanitaires (voir section 11.3 à la page 103), il n'existe toujours pas de consensus sur la raison d'être et la portée de l'assistance humanitaire : sauver la vie des victimes représente un objectif fondamental de la plupart des programmes d'urgence, mais on peut difficilement voir dans les changements des taux de mortalité ou de morbidité une mesure suffisante du succès d'un programme. La qualité de vie est un élément important, tandis que la protection contre la détention arbitraire, l'intimidation et la violence physique figure de plus en plus souvent parmi les objectifs des programmes d'assistance humanitaire.

Quand on sélectionne une série d'indicateurs, comment les hiérarchiser ? Comment faire un arbitrage entre les impacts à long terme et à court terme ? L'approvisionnement en eau propre se justifie-t-il comme approche d'un bon rapport coût-efficacité permettant de réduire la morbidité à plus long terme, ou bien l'accès à l'eau propre est-il un droit en soi ? L'aide alimentaire doit-elle suffire tout juste à assurer la survie physique, ou bien faut-il fournir des quantités permettant aux bénéficiaires de vivre d'une manière saine, sans qu'ils détruisent les milieux locaux fragiles à la recherche de nourriture ou épuisent les réserves du ménage, mettant en jeu la survie à plus long terme ? Qu'est-ce qui se passe lorsque l'aide alimentaire décourage les agriculteurs locaux ?

### **Les problèmes que pose la collecte de données**

Dans une situation d'urgence, la collecte de données, qu'il s'agisse des indicateurs du rendement ou de l'aboutissement, peut s'avérer extrêmement difficile, même si certaines activités se prêtent mieux que d'autres à la mesure. A titre d'exemple, on peut plus facilement surveiller et constater le volume des vivres livrées à un camp de réfugiés qu'un apport moins

tangible tel que les services de santé. Par ailleurs, la disponibilité de données peut varier énormément, même sur les mêmes activités, en fonction de la zone d'intervention, de l'organisation concernée et des groupes bénéficiaires en question.

Les différences en matière de disponibilité de données sont également fonction du nombre d'intervenants (voir encadré no. 15, ci-dessous). Si la plus grande partie de l'aide alimentaire destinée aux camps des réfugiés rwandais est livrée par une seule institution de l'ONU (le PAM), il y a peut-être une dizaine d'ONG s'occupant des soins de santé dans certains camps. Il est donc beaucoup plus facile de s'informer sur le volume des livraisons de vivres que sur le nombre des vaccinations ou des visites

#### **Encadré no. 15**

### **Les données disponibles**

L'équipe chargée de l'étude no. 3 de l'Évaluation conjointe de l'assistance d'urgence au Rwanda constate que les informations sur les interventions auprès des réfugiés, à l'extérieur du Rwanda, sont plus abondantes et faciles à obtenir que celles relatives aux interventions auprès des personnes déplacées et d'autres groupes bénéficiaires, à l'intérieur du pays. Ceci résulte en grande partie du fait qu'une seule organisation, le HCR, a le mandat sans ambiguïté de protéger les réfugiés et de coordonner les activités dans les camps à l'extérieur du Rwanda, tandis que la coordination et la division du travail sont beaucoup moins claires à l'intérieur du pays. Ce manque de clarté résulte initialement de la guerre civile et du niveau élevé d'insécurité dans une grande partie du pays. Plus tard, il s'explique par l'existence d'un nouveau gouvernement, sans expérience et dépourvu de ressources, à Kigali, associée au fait qu'il n'y a pas une seule organisation de l'ONU ayant pour mandat spécifique d'intervenir auprès des personnes déplacées à l'intérieur du pays et disposant des moyens nécessaires pour assurer la standardisation des techniques de collecte de données. C'est à Goma, site plus grand d'installation des réfugiés et plus en vue, que les meilleures informations épidémiologiques sont disponibles, grâce à la présence des équipes de CDC, Epicentre, OMS et UNICEF.

médicales. Même lorsque des données sont disponibles, il est difficile, du fait du nombre d'intervenants, d'isoler la contribution d'une organisation individuelle.

Aux premiers stades d'une intervention d'urgence, la pression exercée sur le personnel humanitaire et les structures organisationnelles peut empêcher de collecter convenablement des données. A titre d'exemple, le HCR n'a que deux membres de personnel international présents à Goma au premier jour d'un afflux de réfugiés qui, en l'espace de quelques jours, s'élève à environ 850.000 personnes. En dehors du cadre d'un camp, il est parfois difficile, sinon impossible, de préciser le nombre de personnes et de calculer le taux de mortalité.

### **Rapprocher impact et intervention<sup>16</sup>**

Pour analyser l'impact, il convient d'examiner non seulement la réalisation des objectifs du projet mais aussi dans quelle mesure les résultats obtenus sont la conséquence du projet. Ceci exige de l'évaluateur qu'il sépare la contribution d'une intervention d'aide des contributions d'autres éléments, c'est-à-dire qu'il essaie de déterminer ce qui se serait passé en l'absence d'intervention (situation fictive). Dans une situation d'urgence, même dans le milieu contrôlé d'un camp de réfugiés où il est possible de collecter des données sur la mortalité et la morbidité, cette analyse causale peut s'avérer extrêmement difficile. A titre d'exemple, le taux de mortalité baissera suite à une épidémie de choléra, qu'il y ait ou non une intervention. De même, les améliorations de l'état nutritionnel d'une population cible peuvent être la conséquence de la ré-ouverture d'une route vers un marché important, plutôt que d'un programme d'aide alimentaire.

On utilise couramment trois méthodes pour rapprocher impact et intervention :

- i) la méthode scientifique
- ii) la méthode de déduction/induction
- iii) la méthode participative

### **La méthode scientifique**

Cette approche convient surtout à ceux qui souhaitent mesurer l'impact sur le plan quantitatif. Les informations quantitatives sont très demandées: plus faciles à analyser et à présenter que les informations qualitatives,

elles sont donc plus utiles quand il faut prouver aux donateurs et aux parlements que les interventions ont eu un impact. Par ailleurs, les mesures quantitatives de l'impact (si les coûts des interventions sont connus) servent à calculer le coût par "unité d'impact" (rapport coût-efficacité) d'une intervention — très important pour les responsables devant affecter des ressources peu abondantes de façon à maximiser l'impact.

Comme il est impossible, dans la plupart des sciences humaines, de réaliser des expériences "scientifiques" pures pour déterminer l'impact, des techniques quasi-expérimentales sont utilisées, telles que la régression multiple. Du fait de ses exigences énormes sur le plan des données (et de ses autres inconvénients), cette approche est exclue (sauf dans les situations les plus exceptionnelles) quand il s'agit de programmes d'assistance humanitaire. Une autre technique, couramment utilisée dans de nombreux domaines de recherche, consiste à créer des groupes témoins afin de pouvoir comparer les changements qui se produisent avec le temps entre ceux qui sont touchés par un projet et ceux qui ne le sont pas. Cependant, dans le cas d'un programme d'urgence, il est peu pratique et moralement inacceptable de recourir aux groupes témoins. On ne peut pas délibérément exclure un groupe d'un programme de secours rien que pour mesurer l'impact du programme. S'il arrive parfois que certains groupes soient exclus pour différentes raisons — manque d'accès, capacité insuffisante des organisations, impossibilité de savoir où se trouvent tous les groupes vulnérables — la prudence s'impose quand il s'agit de comparer les bénéficiaires et les personnes qui n'ont pas reçu d'aide. La mortalité peut être la même dans les deux groupes, mais le groupe non bénéficiaire a pu être contraint à vendre des biens importants, mettant ainsi en danger les stratégies de survie à plus long terme. Il est très difficile de tirer des conclusions exactes à moins de bien comprendre ce qui se passe.

Une solution moins rigoureuse consiste à comparer le même groupe "avant" et "après". Il est conseillé de collecter des données de base, afin de pouvoir comparer les conditions avant et après l'intervention. Là encore, dans une situation d'urgence, les données ne sont pas toujours disponibles et on n'a pas toujours le temps de les collecter avant de lancer un programme. Lorsque les communautés connaissent des changements considérables (pendant une guerre ou lorsque des populations prennent la fuite vers une autre région), les incertitudes empêchent généralement de rapprocher impact et intervention, qu'il existe ou non des données "avant et après".

## La méthode de déduction/induction

En revanche, cette méthode cherche à déterminer l'impact selon une approche plus anthropologique et socio-économique. Elle compte beaucoup sur les entretiens avec les informateurs clefs, l'observation visuelle et l'induction de leçons tirées d'autres cas semblables ou comparables. Sans exiger la "preuve" statistiquement valable de l'impact, la méthode vise à donner une interprétation narrative des liens entre une intervention et les impacts les plus plausibles. Elle tient compte du fait qu'il existe souvent plusieurs façons d'interpréter l'impact et que l'interprétation passe par une approche mesurée. Le lecteur doit juger de la validité d'un récit spécifique à partir de la logique et de la cohérence des arguments ; de la solidité et de la qualité des preuves apportées ; du degré de vérification par recoupement des conclusions (triangulation) ; de la qualité de la méthodologie et de la réputation des personnes concernées. La méthode de déduction/induction doit faire appel aux recherches universitaires et opérationnelles, au développement de cadres conceptuels qui permettent de mieux comprendre le fonctionnement des interventions humanitaires.

Les liens causaux entre intervention et impact définitif sont déduits à partir des renseignements fournis par les informateurs clefs et en même temps de l'idée que se fait l'évaluateur du monde tel qu'il est.

## La méthode participative

Mesurer l'impact selon une approche participative exige, du moins dans une certaine mesure, de connaître l'opinion des personnes les plus directement touchées par un programme. Les partisans les plus radicaux de ces approches se réfèrent à ce qu'on appelle l'évaluation de la quatrième génération. Il rejettent totalement l'hypothèse selon laquelle on peut découvrir la "vraie" nature de la réalité externe grâce à la méthode scientifique. Ils affirment plutôt que le rôle de l'évaluateur doit être de faciliter le dialogue entre le plus grand nombre d'acteurs, dans le but d'atteindre le consensus sur la valeur et le contenu du programme (FISHMAN, 1992). On rejette la méthode scientifique qui responsabiliserait les élites et passerait sous silence la complexité et la diversité des stratégies de survie. Ces approches radicales ne résolvent pas le problème de rapprocher intervention et impact, elles l'évident plutôt en affirmant d'abord que les gens de l'extérieur (directeurs, évaluateurs) n'ont même pas le droit de déterminer les objectifs d'un programme. C'est l'expérience d'évaluation elle-même qui assure la responsabilisation : sans



se limiter à mesurer la réalisation des objectifs, l'approche représente l'un des processus qui permettent de réaliser ces objectifs.

**Encadré no. 16**

**La ventilation des données**

Il est indispensable d'éviter l'utilisation des données globales hors contexte pour mesurer la performance. A titre d'exemple, l'expérience des camps à Goma, en 1994, révèle que les quantités globales de nourriture livrées aux camps sont suffisantes. En effet, l'Évaluation conjointe constate que, dans l'ensemble, l'opération logistique du PAM est très efficace. Par contre, le contrôle du panier de vivres révèle que certains groupes au sein de la population, tels que les ménages dont le chef est une mère isolée, ne reçoivent pas les quantités qui leur reviennent. La hiérarchie locale, qu'ignorent les agents humanitaires, détermine en grande mesure la distribution de l'aide, ce qui a pour résultat un taux élevé de malnutrition chez certains groupes vulnérables dans les camps à Goma. Ce n'est que lorsque les distributions ciblent les ménages individuels, plutôt que des unités plus importantes, que les indicateurs de nutrition s'améliorent parmi les groupes vulnérables.

Dans la pratique, les évaluateurs ont tendance à utiliser une série de techniques, dont la méthode de déduction/induction est la plus courante. Les méthodes réellement participatives (c'est-à-dire celles qui assurent la participation des bénéficiaires) sont complexes, prennent du temps et rencontrent toute une série de difficultés. Si les évaluateurs doivent impérativement s'entretenir avec les bénéficiaires, ceux-ci n'ont pas forcément grand-chose à dire au sujet des stratégies globales du programme. Quoique l'impact puisse être démontré, le programme n'est pas pour autant le plus indiqué. A titre d'exemple, même si les données sur l'augmentation de poids témoignent du bon fonctionnement d'un programme d'alimentation supplémentaire, cela peut avoir des conséquences négatives pour l'état de santé et de nutrition d'autres membres de la famille parce que la personne qui s'occupe de l'enfant doit prendre le temps de l'accompagner. En revanche, l'impact d'un programme d'approvisionnement en eau peut être plus important dans la mesure où il

permet d'éviter l'encombrement et les maladies (facteurs de malnutrition) et, grâce à l'approvisionnement plus abondant, donne à la famille plus de temps pour chercher de la nourriture et s'occuper des enfants en bas âge.

Pour respecter l'obligation de rendre des comptes et pour les besoins de clarté, les évaluateurs doivent veiller à ce qu'il existe un lien manifeste entre leurs conclusions et les preuves utilisées. Il convient de présenter des données sur les rendements, chaque fois que celles-ci sont disponibles, non seulement pour assurer la transparence, mais également pour permettre au lecteur d'exercer son libre jugement en ce qui concerne les conclusions globales de l'évaluateur. La logique de l'évaluateur doit être claire et convaincante. Dans le même temps, il ne faut pas supposer que les évaluateurs soient infaillibles — la précision méthodologique accroît la responsabilité de l'évaluateur à l'égard des évalués.

## 11.2 Le rapport coût-efficacité

Au lieu de se contenter de contrôler l'efficacité de la mise en oeuvre des projets, les évaluations doivent s'intéresser à l'impact des programmes d'aide humanitaire. Cependant, les programmes humanitaires sont souvent réalisés dans des situations complexes, embrouillées, où les plans changent régulièrement, les informations sont rares et rien ou presque n'est prévisible. Par conséquent, il est probable que des méthodes qualitatives et déductives de mesurer l'impact, avec la participation des bénéficiaires, seront plus indiquées que des méthodes qui se veulent "scientifiquement rigoureuses".

L'analyse coût-efficacité vise à déterminer si les objectifs d'un programme auraient pu être réalisés à plus faible coût (ou si un impact plus grand aurait été possible pour le même prix). Elle se distingue de l'analyse coût-avantages, car elle n'exige pas d'évaluer les avantages. Elle est donc plus conseillée pour les programmes ayant des objectifs de développement social ou humanitaires. Le rapport coût-efficacité est un concept plus large que l'efficacité (rapport entre les résultats obtenus et les moyens mis en oeuvre), puisqu'il s'agit de déterminer si des résultats différents auraient pu être obtenus, résultats qui auraient eu un impact plus important sur la réalisation de l'objectif immédiat du projet. En d'autres mots, l'analyse coût-efficacité vise à identifier le moyen le moins cher d'obtenir un certain niveau d'avantages, ou un moyen de maximiser les avantages par unité de coût.

Il est courant de demander aux évaluateurs d'analyser le rapport coût-efficacité, mais ils ont généralement, dans la pratique, peu de marge de manoeuvre pour cela. L'analyse coût-efficacité exige non seulement de quantifier les résultats, mais de quantifier le coût et d'analyser le rapport entre les deux. Toutes les difficultés discutées ci-dessus qui s'associent à la quantification de l'impact — l'absence de consensus sur ce qui constitue un aboutissement souhaitable, la difficulté de collecter des données et de rapprocher intervention et impact – s'associent également à l'analyse coût-efficacité. En plus de ces problèmes non négligeables, il existe toute une série d'autres difficultés à la fois pratiques et méthodologiques.

### **La difficulté d'obtenir des données sur les coûts<sup>16</sup>**

Il est difficile d'obtenir des données sur les coûts pour de nombreuses raisons :

- i) une grande partie des organisations, notamment celles qui s'occupent de programmes de secours multisectoriels, ne comptabilisent pas leurs dépenses par activité ou par groupe de bénéficiaires. Leurs comptes sont élaborés essentiellement pour les besoins d'audit et ne se prêtent pas à l'analyse détaillée du rapport coût-efficacité des projets ;
- ii) lorsque les dépenses sont classées par activité, les catégories ne sont pas standardisées, le même projet pouvant être comptabilisé de différentes façons par l'ONG, l'institution de l'ONU et le donateur concernés. Par ailleurs, comme les donateurs financent des ONG dans différents pays, la comptabilisation du même projet peut impliquer différentes monnaies et différents exercices. Il est donc très difficile de faire la synthèse d'informations obtenues de sources multiples ;
- iii) la valeur de l'aide en nature est estimée de différentes façons ;
- iv) il arrive que les organismes bilatéraux, les institutions de l'ONU et les partenaires ONG du Nord et du Sud passent des accords complexes de sous-traitance, portant à la fois sur le transfert de ressources humaines et financières et sur l'aide en nature. Il est donc difficile de retracer les flux, sans parler de déterminer l'emploi final des ressources ;
- v) il n'existe pas de méthode standardisée pour comptabiliser les frais généraux.

La plupart des informations relatives au rapport coût-efficacité sont spécifiques au contexte.

#### Encadré no. 17

### Comptabiliser tous les coûts (et tous les avantages)

Il importe de prendre en considération les coûts supportés aussi bien par les donateurs que par les populations bénéficiaire et d'accueil. A titre d'exemple, la fourniture de haricots et de maïs en grain (qui demandent une longue cuisson) à la place de farine peut provoquer un déboisement important autour des camps de réfugiés, ce coût étant supporté presque exclusivement par les communautés d'accueil. De la même façon, il est peut-être moins cher, pour le donateur, de centraliser les soins de santé, mais cela peut supposer, pour les bénéficiaires, parcourir de longues distances à pied. Toute analyse se doit de tenir compte des coûts pour toutes les parties concernées.

Il importe également de comptabiliser l'ensemble des avantages. Il ne suffit pas de compter les latrines construites dans le cadre d'un programme d'assainissement, qui a pu laisser derrière lui, en plus des latrines, des compétences, des connaissances et des structures communautaires qu'il convient de comptabiliser.

Si de nombreuses opérations de secours comportent, grosso modo, les mêmes activités d'urgence — fournir de l'aide alimentaire, mettre en place des ponts aériens, assurer l'approvisionnement en eau et les services de santé — chaque intervention est propre aux circonstances de sa réalisation. De ce fait, l'analyse coût-efficacité d'une action d'urgence ou d'une opération de secours particulière tend à produire des informations indissociablement liées au contexte.

L'une des interventions clefs à Goma, notamment l'approvisionnement en eau du camp de Kibumba, en est une illustration. Aux premiers stades de l'opération de secours, un entrepreneur privé pompe l'eau du lac Kivu dans des camions citernes gérés par une série d'ONG, d'institutions de l'ONU et d'équipes embauchées par des donateurs. L'eau est ensuite déchargée dans des réservoirs construits et gérés par OXFAM-UK, qui gère également les systèmes de réticulation qu'il a installés dans le camp.

Le coût de produire un litre d'eau dans ce contexte est pratiquement sans rapport avec le coût de n'importe quelle autre opération d'aide aux réfugiés, y compris dans les camps voisins à Goma, qui ont rapidement adopté des systèmes d'exploitation des eaux de surface aux alentours.

On ne saurait donner une description suffisante, même du système plus courant des forages et pompes manuelles, en l'absence d'informations détaillées sur les circonstances exactes : la profondeur requise des forages ; la nature des strates rocheuses entre la surface et l'aquifère ; la qualité de l'eau produite ; la distance à parcourir pour prendre l'eau ; le temps d'attente dans la queue, etc.

Les évaluateurs doivent également comprendre, dans le cas des programmes cherchant à toucher une plus grande proportion de la population, notamment dans les zones plus isolées, que le coût par bénéficiaire risque d'augmenter. Il convient donc d'user de prudence en procédant à l'analyse coût-efficacité. Cette méthode ne doit pas être utilisée, par exemple, pour comparer des programmes dans deux pays différents. Il ne faut pas oublier non plus qu'un programme ayant un bon rapport coût-efficacité n'est pas pour autant un programme bon marché.

### **Rapport coût-efficacité ou efficience ?**

Dans un monde où il existe une multiplicité de demandes concurrentes d'aide et des ressources finies, il est indispensable d'examiner en profondeur le rapport entre coût et performance. Les évaluations sont trop nombreuses à faire des recommandations en ne donnant aucune indication des coûts associés aux approches alternatives. Malgré l'expérience limitée d'analyses coût-efficacité menées avec succès (voir encadré no. 18, p. 102), il est probable, du fait des difficultés décrites ci-dessus, que le concept plus limité d'analyse de l'efficience soit plus adapté. "L'efficience" se réfère au processus de mise en oeuvre d'un projet, contrairement à "l'efficacité", qui se réfère à l'aboutissement des projets. Un projet est donc efficace dans la mesure où les moyens mis en oeuvre sont utilisés de façon à atteindre certains résultats spécifiques au plus bas coût.<sup>17</sup> Etant donné que de nombreuses interventions humanitaires mettent en oeuvre des moyens matériels immenses — vivres<sup>18</sup>, semences et outils, ustensiles, matériaux de construction d'abris — une telle analyse peut permettre de réaliser des économies très importantes. (Voir par exemple section 3.2 à la

**Encadré no. 18****Exemples d'analyse coût-efficacité**

Une étude, menée par MSF, du rapport coût-efficacité d'un programme d'urgence de lutte contre la leishmaniose viscérale dans le sud du Soudan conclut au très bon rapport coût-efficacité de l'intervention, sur le plan des années de vie ainsi préservées, en dépit du coût élevé du transport, du personnel et du traitement (GRIEKSPoor, 1998, à paraître). MSF s'est également chargé d'analyser le rapport coût-efficacité d'une opération de lutte contre la trypanosomiase humaine dans le nord de l'Ouganda (PEREA et PAQUET, 1996). L'évaluation constate le traitement de 5.000 personnes qui, autrement, seraient mortes, résultat à mettre directement sur le compte du programme MSF, puisqu'aucune autre activité de lutte n'a été réalisée par d'autres intervenants avant ou pendant l'intervention. MSF a pu calculer le coût par malade traité et le coût par décès évité.

Les deux exemples se réfèrent à des programmes de lutte contre les vecteurs de maladies ayant des taux de mortalité particulièrement élevés, où les réductions des décès sont exclusivement le fait de l'intervention. Cependant, la plupart des maladies sont moins mortelles et réagissent moins bien au traitement. La réduction des décès causés par la diarrhée — souvent la principale cause de mortalité dans une situation d'urgence — nécessite la mise en oeuvre d'une série de moyens (programmes d'eau et d'assainissement, réhydratation orale, soins médicaux, éducation sanitaire) et l'apport d'une série de compléments nutritionnels. Comme il n'existe pas de médicaments dont une seule dose "guérit" la diarrhée, il est beaucoup plus difficile de distinguer l'impact de l'intervention d'une organisation humanitaire et l'impact de toute une série d'autres facteurs : pluies plus abondantes, meilleur accès aux marchés, ou autres événements pouvant déboucher sur une amélioration de l'état de santé.

page 37, qui présente les conclusions de l'analyse coût-efficacité menée pendant l'évaluation au Rwanda (BORTON et al., 1996.)

### 11.3 Les critères, normes et repères

Quels sont les critères pour mesurer la performance ? Quel niveau de "couverture" est-il acceptable ? Comment mesurer la "cohérence" ? Si nous disons d'un projet qu'il a un impact positif, est-ce par rapport à une norme reconnue, à l'opinion subjective des évaluateurs, à ce que le projet s'est proposé de faire, aux opinions de la population cible ? Qu'est-ce qui se passe si les résultats des différentes mesures utilisées se contredisent ? Si les réfugiés sont satisfaits des quantités d'aide alimentaire reçues, mais les évaluateurs considèrent que le volume était trop important et préjudiciable pour les marchés locaux ? Si les donateurs sont d'avis que les quantités fournies étaient supérieures aux besoins et que le programme était ainsi plus coûteux qu'il n'aurait dû l'être ?

Ces questions sont depuis longtemps sujets d'inquiétude pour les évaluateurs : l'absence de repères généralement admis ou d'un cadre juridique précis se rapportant à l'assistance humanitaire rend plus difficile l'évaluation des interventions humanitaires. On a pourtant vu, ces dernières années, des efforts considérables consacrés par la communauté humanitaire au renforcement du cadre de réalisation des programmes d'assistance humanitaire. Ces efforts ont abouti au développement d'un Code de conduite généralement accepté (voir encadré no. 19, page 105) et à la mise au point, par le projet SPHERE (voir encadré no. 20, page 106) de normes techniques, qui doivent être d'une grande utilité pour les évaluateurs.

Une fois mises au point, ces normes fondamentales serviront de repère pour mesurer la performance dans certains secteurs. Aussi utiles qu'elles soient pour les activités de secours plus techniques, elles n'atténuent pas pour autant la plus grande partie des difficultés que suppose l'évaluation des interventions humanitaires. Comment évaluer la performance quand il s'est avéré impossible, du fait des problèmes d'accès, de volonté politique ou de financement, de respecter les normes requises ? Qui plus est, les normes SPHERE seront moins utiles dans le cas des objectifs moins axés sur "l'apport des secours" des projets humanitaires et plus particulièrement de la protection des citoyens dans les zones de conflit. Sans être

explicitement déclaré, il s'agit là, dans de nombreuses situations, de l'objectif clef d'une intervention humanitaire.

Tout de même, le développement et l'emploi de normes ne doivent pas détourner l'attention du point de vue des bénéficiaires. Leur participation doit continuer à représenter un élément fondamental du processus d'évaluation.

Le droit international relatif aux droits de l'homme et le droit humanitaire international semblent établir un cadre pour la conduite des intervenants. Cependant, il convient de noter que "le régime juridique des droits, dans l'ensemble... vise davantage à protéger les gens contre les risques pour leur sécurité (physique, économique, sociale, politique) qu'à subvenir à leurs besoins immédiats lorsqu'ils sont incapables de le faire" (DARCY, 1997). Par ailleurs, si la nécessité de supprimer les contraintes sur la liberté d'action représente la préoccupation humanitaire primordiale dans une situation donnée, "il importe de bien situer la responsabilité de la protection... lors des conflits armés, il est probable que — au-delà des efforts des gens pour s'aider et se protéger les uns les autres — seules les parties en guerre seront en mesure d'assurer une protection efficace" (DARCY, 1997).

Les évaluateurs doivent être au courant de ce qui a été écrit récemment sur la politique et la pratique humanitaires, se référant, dans le rapport d'évaluation, aux ouvrages clefs. Ceci aide à situer les conclusions de l'évaluation dans un cadre bien connu et à rendre l'évaluation plus crédible qu'elle ne l'aurait été si le rapport avait l'air de refléter uniquement l'opinion subjective d'une seule personne.<sup>19</sup>



**Encadré no. 19**

**Code de conduite du mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et des ONG en matière de secours en cas de catastrophe**

1. L'impératif humanitaire prime.
2. L'aide est accordée quelle que soit l'ethnie, la croyance religieuse ou la nationalité des bénéficiaires et sans distinction négative de quelque nature que ce soit. Les priorités d'aide sont calculées uniquement en fonction des besoins.
3. L'aide ne favorisera aucun point de vue politique ou religieux particulier.
4. Nous essayerons de ne pas nous comporter en instruments de la politique étrangère des gouvernements.
5. Nous respecterons la culture et la coutume.
6. Nous chercherons à axer les actions de secours sur les capacités locales.
7. Nous trouvons le moyen de faire participer les bénéficiaires du programme à la gestion de l'aide d'urgence.
8. Le secours d'urgence doit chercher à la fois à augmenter la protection contre les catastrophes futures et à subvenir aux besoins fondamentaux.
9. Nous sommes comptables à la fois devant les personnes que nous cherchons à assister et devant les personnes qui nous accordent des ressources.
10. Dans le cadre de nos activités d'information et de publicité de toute sorte, nous reconnaissons la dignité humaine des victimes de catastrophes au lieu de les présenter comme objets sans espoir.

**Encadré no. 20****Le projet SPHERE**

Depuis le début de l'année, le SCHR, coalition d'ONG européennes responsables d'actions humanitaires, collabore avec InterAction, coalition d'ONG aux Etats-Unis, pour mettre au point des normes fondamentales régissant la pratique en matière d'aide alimentaire et d'approvisionnement en eau, de construction d'abris et d'assistance médicale pour les victimes des catastrophes. Ces normes portent non seulement sur ce qui est apporté, mais aussi sur la manière dont les apports sont fournis et sur l'interaction de l'organisation chargée de l'exécution avec les bénéficiaires et ses donateurs. Sont examinés des thèmes tels que l'estimation des besoins, le ciblage, l'obligation de rendre des comptes et l'évaluation, ainsi que des thèmes touchant tous les autres, tels que le "genre" (tout ce qui a trait aux relations hommes/femmes) et l'environnement. Ce sont les besoins et les droits des bénéficiaires, plutôt que l'offre des donateurs/organisations humanitaires, qui ont constitué le point de départ pour l'élaboration des normes. Le projet SPHERE a voulu répondre à la question suivante : "Qu'est-ce que les victimes des catastrophes peuvent-elles légitimement attendre de la part du système humanitaire sur le plan de la qualité de la prestation de services ?"

Site Web : <<http://www.ifrc.org/pubs/sphere>>

# Le rapport, les recommandations et les résultats

## 12.1 La rédaction du rapport

Toute la crédibilité, la compétence et l'indépendance de l'évaluation tourne autour de la rédaction du rapport final, de sa structure et de son langage. Il importe que les directeurs d'évaluation soient conscients du degré d'entrelacement des processus d'analyse et de rédaction et prévoient suffisamment de temps, peut-être 50% du temps que chaque membre de l'équipe a passé sur le terrain, pour ce dernier.

Il faut systématiquement préparer un projet de rapport et l'envoyer aux organisations et aux individus concernés par l'évaluation (y compris, dans la mesure du possible, tous les enquêtés), pour qu'ils fassent des commentaires. Compte tenu de la complexité du thème, de l'insuffisance de la documentation, de la faillibilité des évaluateurs et de la question de savoir s'il existe une vérité objective dans le contexte des guerres civiles, il est d'une importance capitale, pour la crédibilité et la compétence du processus, que le projet de rapport soit largement diffusé, en prévoyant suffisamment de temps pour la considération du rapport et la réception des commentaires. L'expérience montre qu'une période de quatre semaines

fait l'affaire. Certains commentaires sont faciles à traiter, mais d'autres nécessitent parfois des investigations supplémentaires. Il est évidemment impossible d'intégrer tous les commentaires dans la version finale, mais quand il s'agit de critiques importantes rejetées par les évaluateurs, ceux-ci doivent indiquer, dans le rapport, pourquoi ils les rejettent. (Dans le cas d'un rapport qui va être dans le domaine public, on peut autoriser les organisations qui considèrent qu'elles ont été injustement critiquées à annexer leurs commentaires au rapport d'évaluation.) L'équipe d'évaluation doit prendre le temps d'examiner tous les commentaires. Il est fréquent que l'examen du projet de rapport permette de "dénicher" des informations supplémentaires qui n'ont pas été mises en commun au début du processus parce que les intervenants les jugeaient trop sensibles.

Il est parfois utile de faire une ébauche de rapport au premier stade du processus, après la collecte préliminaire des données et les premiers entretiens, mais avant le travail sur le terrain. Ceci peut permettre aux équipes et aux directeurs d'évaluation de s'assurer qu'ils sont tous d'accord sur l'orientation de l'évaluation.

Nous avons déjà noté que les équipes multidisciplinaires tiennent une partie de leur force de ce qu'elles permettent de voir les problèmes sous des angles différents. Tous les membres de l'équipe doivent donc participer à la discussion des résultats pour les relier aux conclusions. La nature des conclusions peut susciter des tensions entre le chef d'équipe et les différents spécialistes, tensions qui sont plus faciles à gérer si l'ensemble de l'équipe se réunit pour en discuter. L'idéal serait que l'équipe organise des ateliers au retour du terrain (si les membres n'ont pas travaillé ensemble sur le terrain) pour discuter des résultats préliminaires et, plus tard, pour discuter des commentaires reçus à propos du projet de rapport et de toute nouvelle information apportée par les organisations concernées.

La présentation séparée des sections "résultats", "conclusions", "recommandations" et "suite à donner" permet au rapport d'évaluation, quelle que soit sa portée ou sa nature, d'avoir un maximum d'impact. Si les lecteurs n'acceptent pas les recommandations (ou ne sont pas en mesure d'y donner suite à cause des contraintes politiques), il seront peut-être d'accord sur les résultats ou les conclusions.

Des discussions étendues du projet de rapport au sein d'un comité de pilotage, ou d'un groupe de gestion, facilitent parfois l'appropriation du rapport par le groupe de gestion.

Dans n'importe quelle évaluation de grande ampleur, la nature des recommandations va presque inévitablement provoquer des disputes. Il convient, lors de la préparation des recommandations, d'établir un lien évident entre les recommandations et les preuves à l'appui qui se trouvent dans le corps du rapport, afin de minimiser ces disputes.

La forme à prendre par les recommandations fait l'objet d'un débat parmi les spécialistes de l'évaluation. Pour certains, les rapports d'évaluation doivent comporter des recommandations spécifiques, exécutables, qui précisent ce que les organisations doivent faire pour améliorer la performance future, éventuellement en indiquant qui doit donner suite à chaque recommandation et qui doit en contrôler l'exécution. D'autres prêchent la prudence, préférant les résultats et les conclusions aux recommandations spécifiques, afin de ne pas charger les décideurs de recommandations pouvant déboucher sur des politiques inexécutables. Si des recommandations s'imposent, l'équipe d'évaluation peut présenter aux décideurs, à la place d'une seule recommandation, des solutions alternatives accompagnées d'une analyse des conséquences prévues. On doit parfois envisager des solutions différentes selon les problèmes. Si les questions techniques se prêtent à des recommandations spécifiques dans le rapport final, il est parfois plus indiqué, dans le cas des questions plus larges, de présenter l'analyse lors d'un atelier réunissant décideurs et évaluateurs pour négocier l'action de suivi.

Que les recommandations soient négociées ou indépendantes, spécifiques ou générales, les rapports d'évaluation doivent, sous peine d'aller s'empoussiérer sur les étagères, tomber à point nommé. En dépit de la complexité des enjeux, la conscience du besoin d'une intervention d'urgence s'efface tellement vite que les évaluations doivent être réalisées sans tarder. Les organisations passent allègrement sous silence des rapports d'évaluation publiés deux ou trois ans après les événements auxquels ils se réfèrent.

A la fin du séjour des évaluateurs sur le terrain, il convient d'organiser un atelier pour présenter les principaux résultats aux différentes parties

intéressées. L'évaluation PAM au Libéria constate que "les rapports oraux de fin de mission ont contribué énormément à la compréhension mutuelle" (APTHORPE, 1996).

## 12.2 La structure du rapport d'évaluation

Les rapports d'évaluation doivent comporter un résumé, publié de préférence indépendamment du rapport principal dont les références y sont pourtant indiquées. Les décideurs et les cadres supérieurs ont rarement le temps de lire les rapports complets, mais il faut savoir s'adresser à ce public important. Après le résumé, une section brève présente l'approche méthodologique utilisée, tandis que la section suivante décrit le contexte de l'intervention.

Les évaluations sont susceptibles d'intéresser les directeurs d'organisations humanitaires, les représentants des bénéficiaires, les gouvernements locaux, les donateurs/bailleurs de fonds, les étudiants des questions humanitaires, les journaux et le grand public. L'idéal serait que chaque groupe reçoive un produit différent en fonction des besoins individuels. Si les possibilités sont généralement réduites du fait de la disponibilité limitée de ressources pour la publication, il convient de souligner que la diffusion des résultats est tout aussi importante que la réalisation de l'évaluation même.

Les évaluations bien exécutées, bien présentées, représentent une ressource précieuse pour le système humanitaire dans son ensemble, même si l'évaluation concerne quelques organisations seulement. Dans la mesure du possible, les rapports d'évaluation sont à mettre dans le domaine public.

# 13

## Donner suite à l'évaluation

**L**il faut faire du battage autour des rapports d'évaluation pour enthousiasmer et animer les donateurs/bailleurs de fonds, les agents de terrain et le personnel des organisations humanitaires, pour les convaincre de l'importance du rapport et de la nécessité de le lire. Si la "vente" du rapport concerne le groupe de gestion plutôt que l'équipe d'évaluation, les actions de suivi qui sont négociées pourraient quand même comporter des stratégies de diffusion pour aider les membres du comité de pilotage à vendre le rapport d'évaluation au sein de leur propre organisation.

Les grandes évaluations à l'échelle du système soulèvent des problèmes se rapportant à toute une série d'organisations auxquelles on ne saurait imposer l'acquiescement. Par conséquent, le contrôle des actions de suivi joue un rôle important, car il intègre une obligation de rendre des comptes qui, autrement, n'existerait pas. Un processus de suivi bien structuré et doté des moyens adéquats peut inciter les organisations à justifier ce qu'elles ont fait (ou pas fait) à la suite du rapport d'évaluation. Le réseau de suivi, de contrôle et de facilitation de l'évaluation conjointe (Joint Evaluation Follow-up, Monitoring and Facilitation Network — JEFF),

**Encadré no. 21****Donner suite aux évaluations**

Un petit groupe, choisi parmi les membres du Comité de pilotage de l'évaluation au Rwanda, se réunit régulièrement pendant l'année suivant la publication de l'évaluation pour rendre compte au Comité de pilotage de la suite donnée, par les organisations concernées, aux recommandations. Ceci entretint l'intérêt pour le rapport d'évaluation et poussa les organismes concernés à prouver qu'ils prenaient le rapport au sérieux.

Le PAM vient de créer un groupe de suivi des recommandations, composé de cadres supérieurs qui se réunissent pour vérifier la suite donnée aux recommandations faites dans les rapports d'évaluation. Au lieu de veiller à ce que les recommandations aient été adoptées, le groupe veille à ce qu'elles aient été discutées au niveau approprié. Le suivi des recommandations est effectué pendant les 18 mois suivant une évaluation, car le PAM considère que le processus d'évaluation se déroule sur une période de deux ans et demi. La démarche consiste à identifier les questions clés avant de prendre contact avec le terrain. Une visite est parfois effectuée pour confirmer les priorités, localiser les informateurs clés, commencer la recherche de sources de données secondaires et préparer la collecte des données de base. Un rapport indiquant si, oui ou non, les recommandations ont été prises en considération boucle l'affaire.

A la suite de l'examen de l'OLS, les institutions de l'ONU faisant partie du consortium OLS préparèrent un "Plan d'action pour l'application des recommandations". Le consortium fit connaître sa réaction initiale aux recommandations de l'équipe chargée de l'examen et prépara un plan d'action. Chaque trimestre, il contrôla les progrès réalisés par rapport au plan d'action.

créé après l'évaluation au Rwanda, pourrait servir de modèle pour institutionnaliser le suivi post-évaluation (JEFF 1997).

Nous sommes d'avis que le processus d'évaluation serait plus constructif si les directeurs établissaient un mécanisme pour la prise de décisions



officielles par rapport aux conclusions d'une évaluation, en précisant les dispositions à prendre et qui doit les prendre. Si aucune suite n'était envisagée, il faudrait justifier cette décision. Grâce à cet outil, les services d'évaluation pourraient veiller à ce que les dispositions nécessaires soient prises, après les évaluations, pour améliorer la politique et la pratique.

# Annexe I

## **Les caractéristiques des situations d'urgence complexes et le système international d'intervention**

Au risque d'une simplification excessive, nous identifions ci-dessous les principales caractéristiques des situations d'urgence complexes "typiques" et de la réaction "type" de la communauté internationale. Nous nous proposons ainsi d'attirer l'attention sur les domaines où les responsables d'évaluation risquent d'avoir à relever des défis particuliers.

### **L'effondrement des fonctions de l'Etat**

Il est fréquent que les situations d'urgence complexes soient à la fois un résultat et un facteur de l'effondrement des fonctions de l'Etat. Le cadre traditionnel de l'intervention humanitaire, destiné à apporter des secours en cas de catastrophe naturelle, s'est régulièrement révélé insuffisant en l'absence d'interlocuteurs étatiques.

### **Les conflits intra-Etat plutôt qu'inter-Etats**

La plupart des conflits se déroulent désormais à l'intérieur d'un Etat (on les appelle souvent les guerres civiles) plutôt qu'entre des Etats, même s'ils sont nombreux à s'étendre aux pays voisins, notamment lorsqu'une ethnie est présente des deux côtés d'une frontière nationale. Les conflits intra-Etat résultent généralement du mécontentement d'une partie de la population vis-à-vis des structures existantes de gouvernement et d'autorité. Dans de nombreuses situations, les groupes d'opposition ou "rebelles" ont pour objectif déclaré soit le renversement du gouvernement internationalement reconnu, soit la sécession d'une partie du pays afin d'établir une nouvelle entité autonome. Le degré de reconnaissance ou le statut accordé, par les organisations internationales et la communauté internationale, aux groupes d'opposition ou aux factions en guerre représente souvent une question extrêmement sensible. Cette situation a des conséquences importantes pour le rôle des organisations internationales, les fondements juridiques de leurs opérations et les droits légaux des populations touchées dans les pays touchés.

### **La distinction difficile entre combattant et civil**

Il s'est avéré difficile, lors de nombreux conflits intra-Etat récents, de distinguer civils et combattants. Il est fréquent de ne pas porter d'uniforme. Les combattants sont nourris par leur famille ou obtiennent de la nourriture auprès de la population locale agissant volontairement ou sous la contrainte. Dans de nombreux cas, ce brassage de combattants et de civils résulte d'une politique délibérée. Les organisations humanitaires sont souvent incapables, dans une telle situation, d'empêcher l'utilisation, par les combattants et les factions en guerre, de l'aide distribuée à l'intention des civils véritables et des populations vulnérables.

### **La violence à l'égard des civils et des structures civiles**

On assiste, dans de nombreux conflits contemporains, aux attaques délibérées contre les civils et aux efforts pour ébranler leur vie de tous les jours afin de déplacer ou, dans certains cas, d'éliminer certains groupes sociaux ou ethniques. Les infrastructures économiques (bâtiments de l'administration, usines, routes, chemins de fer) sont attaquées, tandis que des attaques sont lancées contre les communautés dans le but de faire naître la peur chez les communautés avoisinantes et les groupes de milieu ethnique ou social semblable, les contraignant ainsi à chercher refuge ailleurs. C'est ainsi que la faction responsable de l'atrocité libère du territoire, des terres agricoles et des logements qu'elle souhaite occuper. Sont également attaquées des cibles ayant une signifiante particulière pour l'identité culturelle de certains groupes (lieux de culte, bâtiments d'importance culturelle ; ...).

### **La fluidité de la situation sur le terrain**

Si les catastrophes naturelles sont généralement le fait d'événements subits et traumatiques (séisme, inondations, cyclones), ceux-ci durent rarement plus de quelques jours, même s'il faut compter des mois ou des années pour que la population touchée reprenne son existence d'avant la catastrophe. En revanche, il est fréquent de voir des situations d'urgence complexes durer plusieurs années. En Erythrée, le conflit a duré trois décennies et, en Afghanistan, au Mozambique et en Angola, la durée des conflits a été de presque deux décennies. Dans ces situations chroniques, il arrive que les conditions soient particulièrement fluides dans certaines zones géographiques. Les combats font des victimes à la fois civiles et militaires, tandis que les populations menacées prennent la fuite, créant

des crises de déplacement plus ou moins localisées. Les problèmes chroniques sont donc souvent entrecoupés de situations exigeant l'intervention urgente des organisations humanitaires. Il n'y a presque jamais de passage linéaire du secours au développement (en d'autres mots, pas de "continuum").

### **Le manque partiel ou total des mécanismes ordinaires de responsabilité à l'égard du public**

S'il est vrai que, dans de nombreux Etats qui ne sont pas touchés par l'instabilité ou le conflit, la fonctionnalité et la liberté de la presse et du système judiciaire sont limitées, cette fonctionnalité et cette liberté sont, dans la plupart des situations d'urgence complexes, sévèrement réduites, voire éliminées. Les populations touchées par le conflit et les intervenants humanitaires fonctionnent ainsi dans un contexte où les mécanismes nationaux permettant de rendre des comptes sont absents ou sévèrement affaiblis.

### **Le développement potentiel et réel des économies de guerre**

En l'absence d'autorités responsables dans certaines parties ou l'ensemble d'un pays touché par un conflit, des activités économiques normalement qualifiées d'illégales ou semi-légales sont susceptibles de se développer. L'exploitation et l'exportation des dépôts miniers et des ressources naturelles, la production et l'exportation de stupéfiants, le blanchiment de l'argent "sale" et le commerce des armes en sont des exemples typiques. Ces activités sont généralement contrôlées, ou fortement imposées, par les chefs des factions en guerre qui utilisent les ressources pour leur profit personnel ou pour poursuivre le conflit. Compte tenu du caractère international des transactions, ces activités illégales et semi-légales impliquent invariablement la participation d'organisations commerciales à l'extérieur des pays touchés, dans les pays voisins, industrialisés ou autres. Dans certains cas, les autorités sont au courant de telles activités. Ces "économies de guerre" sont à l'origine, dans certaines situations d'urgence complexes, d'une prolongation importante du conflit.

### **L'aide humanitaire est susceptible de prolonger les conflits**

En tant que ressource apportée dans des zones de conflit, l'aide humanitaire est susceptible de "détournement" : au lieu de parvenir aux bénéficiaires prévus, elle est contrôlée et imposée à l'instar des activités de "l'économie

de guerre”. Des preuves empiriques fiables du niveau de détournement de l’aide humanitaire font souvent défaut, en dépit du fait qu’elles sont indispensables si on souhaite comprendre l’impact de l’assistance fournie, que ce soit sur le groupe cible prévu ou sur les factions en guerre pouvant ainsi bénéficier de ressources supplémentaires.

### **La multiplicité des acteurs**

On ne saurait surestimer la complexité du système international d’intervention d’urgence. La figure 2 (page 119) rend compte de certains éléments de cette complexité en indiquant les principales directions des flux de ressources à l’intérieur du système. Les interventions humanitaires sont couramment réalisées par les organisations nationales de secours (dans des zones où elles fonctionnent encore) et les organisations de secours associées à des factions particulières, les ONG locales, les institutions de l’ONU, les ONG internationales, le CICR, la FICR et la Société nationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

Dans certains cas, les grands organismes donateurs, bilatéraux et multilatéraux, créent des équipes de terrain locales, en vue de financer les projets élaborés sur place et de coordonner les activités globales. Les organisations et les observateurs des droits de l’homme, comme les organisations cherchant à résoudre les conflits, interviennent de plus en plus souvent au moment des conflits. Dans une situation où des forces internationales de maintien ou de rétablissement de la paix sont déployées par l’ONU ou par des organismes régionaux (OUA, CEDEAO, CEI, etc.), les actions humanitaires se déroulent parallèlement aux opérations de maintien de la paix, ou de concert avec celles-ci. Il arrive que des contingents de différents pays participent à de telles interventions militaires. Dans une situation où les populations déplacées traversent des frontières internationales, les organisations d’aide aux réfugiés interviennent conjointement avec les gouvernements des pays d’asile. Il n’est pas rare de voir des Etats intervenir (directement ou indirectement) dans des conflits à l’intérieur des pays voisins. Les Etats ayant des liens traditionnellement forts avec le pays touché par le conflit, ou qui considèrent que leurs intérêts stratégiques sont en jeu, sont également susceptibles de jouer un rôle. De ce fait, dans une situation d’urgence complexe, on compte habituellement parmi les intervenants huit institutions de l’ONU, le mouvement de la Croix-Rouge (CICR, FICR, société nationale), une cinquantaine d’ONG

internationales et locales qui apportent une assistance humanitaire, des organisations des droits de l'homme et de résolution des conflits, des contingents militaires commandés par l'ONU ou un organisme régional et des organisations contrôlées par les factions en guerre ou associées à celles-ci. Selon les cas, ces activités dans le domaine de la sécurité et de l'assistance humanitaire comptent sur le soutien de peut-être une vingtaine de donateurs officiels en plus d'un financement privé. Par ailleurs, il n'est pas exclu que divers Etats voisins, puissants, s'intéressent de près au déroulement du conflit et cherchent même, ouvertement ou secrètement, à influencer sur son issue.

Les structures d'autorité centrale étant généralement faibles ou absentes, la coordination d'une telle multiplicité d'acteurs constitue un défi majeur — que le système humanitaire international n'a pas fini de relever. Les structures et les mécanismes de coordination qui existent dans le système onusien et dans la communauté ONG sont rarement forts et efficaces. Qui plus est, il est presque inévitable, vu le nombre d'acteurs différents qui interviennent dans le conflit ou qui s'intéressent à son issue, que les objectifs des uns et des autres ne seront pas les mêmes et ils risquent d'être contradictoires (voir encadré no. 22).

#### Encadré no. 22

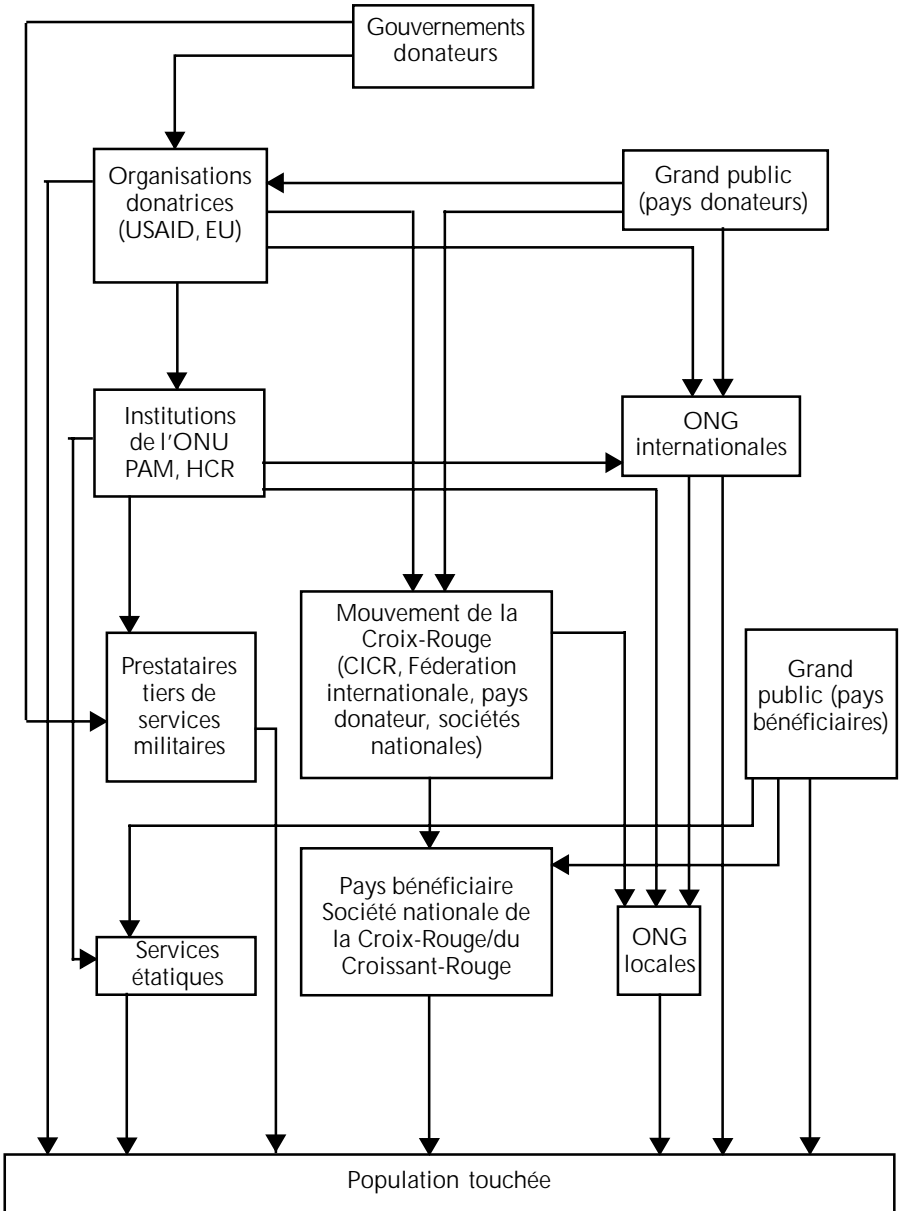
##### Exemple des différents buts des acteurs clefs

Le HCR, qui gère des camps de réfugiés près de la frontière entre le Kenya et la Somalie, en 1991, doit concilier plusieurs intérêts et pressions divers. D'abord refuge sûr pour les personnes fuyant les conflits armés, les camps attirent également des réfugiés somaliens qui n'ont pas été déplacés par la guerre, ainsi que des ressortissants kenyans cherchant à se prévaloir des prestations de rapatriement. De même, le but du gouvernement kenyan — le rapatriement rapide de la population réfugiée — n'est pas celui des institutions de l'ONU. A titre d'exemple, ONUSOM déconseille le rapatriement à cause de l'insécurité qui continue de toucher une grande partie de la Somalie.

*Source : KIRKBY, KLIEST et O'KEEFE, 1997 : 15, cité en Apthorpe et Nevile, 1998*

Figure 2

### Les flux de ressources à l'intérieur du système de secours international



..... L'ÉVALUATION : dans les situations d'urgence complexes

# Annexe II

## La grille logique

Puisqu'il existe de nombreuses publications consacrées aux grilles logiques, nous nous limitons à en faire une brève présentation ici, mettant en lumière quelques inconvénients de l'analyse des grilles logiques.

Une grille logique est un outil servant à la conception, à la planification, à la mise en oeuvre, au suivi et à l'évaluation d'un projet. Correctement élaborée, la grille logique (GL) révèle la logique du fonctionnement prévu d'un projet, en indiquant les différents échelons de la hiérarchie des objectifs (la figure 3, page 122, présente un exemple de grille logique standard).

La première colonne comporte quatre lignes, esquissant la logique d'intervention. Le but (objectif à long terme) du projet, indiqué en haut de la GL, présente le problème plus large que le projet aidera à résoudre. Audessous du but apparaît l'objectif immédiat de l'intervention, c'est-à-dire l'impact direct que le projet doit avoir sur la zone du projet ou le groupe cible. Les rendements sont les résultats spécifiques que le projet peut et doit produire afin d'atteindre l'objectif immédiat. En bas de la GL sont les activités, c'est-à-dire les tâches à réaliser afin de produire les rendements.

La deuxième colonne présente les indicateurs mesurables (couramment appelés indicateurs objectivement vérifiables — IOV), c'est-à-dire une description opérationnelle du but, de l'objectif immédiat et des rendements sur le plan des résultats quantitatifs ou qualitatifs. La dernière ligne indique les moyens matériels et non matériels nécessaires pour réaliser les activités prévues.

La troisième colonne indique les sources de vérification, qui précisent où et sous quelle forme se trouvent les informations sur la réalisation de l'objectif immédiat et des résultats du projet. La quatrième colonne explique les hypothèses, c'est-à-dire les facteurs externes échappant au contrôle direct du projet qui sont indispensables à la réalisation des activités, des rendements, de l'objectif immédiat et du but.



Les lignes représentent une “hiérarchie” des objectifs : la dernière ligne décrit les activités au moyen desquelles seront réalisés les rendements qui, à leur tour, doivent aboutir à la réalisation de l’objectif immédiat du projet, qui contribue alors au but global.

L’objectif immédiat du projet représente “le point de référence clef, le vrai “centre de gravité” de la gestion du projet, qui permet de mesurer la réussite ou l’échec du projet sur le plan des avantages durables pour le groupe cible. On s’attend à ce que la gestion du projet permette de réaliser l’objectif immédiat du projet”.

L’existence d’une GL permet aux évaluateurs de bien comprendre le raisonnement et la stratégie qui sous-tendent l’intervention, de tester la logique interne de l’intervention. Elle doit également leur permettre, grâce aux indicateurs objectivement vérifiables, de mesurer la réussite du projet.

Certaines organisations ont adapté la GL, entre autres en rajoutant une ligne “activités” entre les lignes “moyens” et “rendements”, ou en supprimant la colonne “indicateurs”, afin de ne pas trop souligner les aspects quantitativement mesurables de la performance. Quelles que soient les modifications apportées, le concept de base reste essentiellement le même.

Quelques critiques sont formulées à l’égard des GL (GASPER, 1997 et GASPER, 1998) :

- i) le processus est trop rigide, notamment en ce qui concerne les programmes d’assistance humanitaire dans des situations d’urgence complexes, où le déroulement rapide des événements peut radicalement changer le contexte et les objectifs d’un programme ;
- ii) certains termes prêtent à confusion : on parvient difficilement à distinguer “objectif immédiat” et “but” ou “objectif immédiat” et “rendements” ;
- iii) on peut rarement supposer que les moyens vont automatiquement produire des rendements, tandis que le lien entre rendements et objectif immédiat (et but) peut être très ténu ou difficile à prouver. Il ne suffit pas de remplir une matrice GL pour démontrer la logique d’une démarche de projet. Une analyse approfondie s’impose ;

Figure 3

## Une grille logique standard

Objectifs	Indicateurs mesurables	Moyens de vérification	Hypothèses importantes
<b>BUT:</b> <i>Problème plus large que le projet aidera à résoudre</i>	Méthodes quantitatives permettant de mesurer, méthodes qualitatives permettant d'apprécier la réalisation dans les délais du but	Méthodes et sources d'un bon rapport coût -efficacité permettant de quantifier ou évaluer les indicateurs	<b>(But global)</b> Facteurs externes nécessaires pour soutenir les objectifs à long terme
<b>OBJECTIF IMMÉDIAT</b> <i>Impact immédiat sur la zone du projet/ le groupe cible, c.à.d. le changement ou l'avantage procuré par le projet</i>	Méthodes quantitatives permettant de mesurer, méthodes qualitatives permettant d'apprécier la réalisation dans les délais de l'objectif	Méthodes et sources d'un bon rapport coût -efficacité permettant de quantifier ou évaluer les indicateurs	<b>(Objectif immédiat: but)</b> Conditions externes à réunir pour que l'objectif immédiat soit atteint par le projet et puisse contribuer à réaliser le but du projet
<b>RENDEMENTS</b> <i>Les résultats spécifiques que le projet peut et doit produire pour atteindre l'objectif immédiat</i>	Méthodes quantitatives permettant de mesurer, méthodes qualitatives permettant d'apprécier la réalisation dans les délais du rendement	Méthodes et sources d'un bon rapport coût -efficacité permettant de quantifier ou évaluer les indicateurs	<b>(Rendements: Objectif immédiat)</b> Facteurs échappant au contrôle du projet, s'il en existe, pouvant entraver l'évolution des rendements vers la réalisation de l'objectif immédiat
<b>ACTIVITIES</b> <i>Tâches à entreprendre pour produire les rendements</i>	<b>MOYENS</b> Résumé du budget du projet	Rapport d'exécution financière comme convenu dans le contrat de don	<b>(Activité: rendement)</b> Facteurs échappant au contrôle du projet, s'il en existe, pouvant compliquer la réalisation des activités et leur contribution vers la réalisation des rendements

- iv) la colonne des hypothèses ne reçoit pas toujours la considération sérieuse qu'elle mérite, peut-être parce que la GL a évolué dans le contexte des projets d'équipement où le milieu est assez rigide et contrôlé. En revanche, les situations d'urgence complexes risquent de déborder la colonne des hypothèses ;
- v) l'hypothèse qui sous-tend la GL est que les interventions sont réalisées dans un monde relativement fermé et gérable, alors que c'est généralement le contraire ;
- vi) la grille logique est susceptible de faire porter des "oeillères" aux évaluateurs, qui se concentrent excessivement sur les effets voulus.

Gaspar suggère donc de modifier la grille logique, pour souligner l'indispensable analyse des hypothèses. Il s'agit :

- i) de commencer par la colonne (ou série de colonnes) des hypothèses. "Selon le plan classique des GL, les indicateurs sont généralement définis sans avoir effectué, au préalable, une analyse causale suffisante. L'analyse des hypothèses se transforme en rituel permettant de se tranquilliser après avoir consacré tant d'efforts à la conception" (GASPER, 1998) ;
- ii) de prévoir davantage de colonnes pour les hypothèses, en rajoutant une colonne pour les indicateurs de suivi des facteurs externes clefs sur lesquels les hypothèses sont émises, plus une colonne pour les commentaires sur les hypothèses. (Cependant, les facteurs externes importants sont parfois si nombreux, dans une situation d'urgence complexe, qu'une matrice ne suffit pas).

La figure 4 (page 124) illustre la grille logique modifiée, selon les propositions de Gaspar. Néanmoins, modifiée ou pas, la grille logique est à utiliser comme outil souple et ne doit pas être envisagée comme "cadre de fer" des indicateurs et des objectifs d'où sont exclues l'innovation et l'improvisation.

Figure 4

## Une grille logique modifiée

Sources d'info. sur les hypothèses	Indicateurs des facteurs externes clefs	Commentaires sur les hypothèses	Hypothèses sur les facteurs externes clefs	Niveaux des objectifs	Indicateurs des objectifs	Sources d'info. pour les indicateurs des objectifs	Cibles (éventuelles) à atteindre

# Annexe III

## Questions pour les évaluateurs<sup>20</sup>

Les évaluateurs ont intérêt à se référer à une liste de contrôle des questions couramment posées lors des évaluations. Une liste de questions est proposée ci-dessous, à titre indicatif (elle s'inspire en grande partie de MARTIN, L. "Planning and Organising Useful Evaluations", HCR, janvier 1998).

### Comprendre la situation

- De quelle façon la situation initiale a-t-elle été évaluée ? L'accès aux populations touchées était-il assuré ? Dans quelle mesure ? Quelles sont les données collectées et de quelle façon ont-elles été analysées ?
- Qu'est-ce qui se serait passé si aucune assistance n'avait été apportée ?
- Des personnes étaient-elles menacées dans leur vie ?
- Quelles sont les conséquences, sur le plan de la sécurité, de fournir/ne pas fournir une assistance ? Est-ce qu'elles ont été prises en considération ?
- De nouveaux mouvements de population/d'autres événements importants risquent-ils de se produire ? Existe-t-il des plans d'urgence à cet égard ?
- Comment les groupes bénéficiaires ont-ils été identifiés ? En fonction de quelle catégorisation ? Les besoins spécifiques de certains groupes (enfants, femmes chefs de ménage, handicapés, minorités ethniques) ont-ils été pris en considération ? Certains groupes ont-ils été privilégiés (sans le vouloir) en conséquence de la manière dont le programme a été mis en place ? Les bénéficiaires sont-ils arbitrairement assistés au détriment des populations d'accueil ou autres ?
- L'impact de la crise et du programme humanitaire sur les populations d'accueil et le milieu local était-il pris en considération ?

- Quelles sont les recherches fondamentales menées sur la culture et l'histoire des groupes bénéficiaires ? Comment les lacunes d'information ont-elles été comblées ?
- Quelles tentatives ont été faites pour obtenir des chiffres de population ventilés et fiables ?
- Quel est l'éventail des solutions envisagées ?
- D'autres organisations ont-elles participé à l'analyse du problème et à l'élaboration des plans d'intervention ? Ces plans étaient-ils "holistes" ou déterminés en large mesure par le mandat des organisations individuelles ?
- Quelle analyse a été entreprise des solutions éventuelles à long terme ? Quelle est la qualité de l'analyse ?

– Est-ce qu'il y a eu une planification préalable ?

### **Examiner le plan**

- Des enseignements ont-ils été tirés des programmes précédents ?
- Les plans d'origine envisagent-ils des stratégies de sortie ?
- Les contraintes sur la mise en oeuvre ont-elles été appréciées dès le début ?
- Tous les éléments critiques ont-ils été étudiés, y compris les facteurs politiques, économiques et culturels, en plus des considérations climatiques et logistiques ? Quels sont les changements du contexte institutionnel, politique et économique survenus par la suite ? Quel a été l'impact de ces changements sur les programmes ?
- Quelles sont les hypothèses majeures émises aux premiers stades de l'intervention ? Se sont-elles avérées bien fondées ? En cas de réponse négative, à quel égard étaient-elles injustifiées ?
- Des facteurs importants ont-ils été oubliés, alors qu'on aurait dû les prévoir ?

- Les objectifs du programme étaient-ils suffisamment précis ? D'autres moyens d'atteindre les objectifs ont-ils été envisagés ? Les objectifs sont-ils suffisamment explicites pour qu'on puisse estimer leur réalisation et déterminer l'impact ?
- Les activités cadrent-elles avec le mandat de l'organisation concernée?
- Les activités ont-elles été en correspondance avec les besoins réels ? Sont-elles compatibles avec les solutions ?
- Quels sont les principaux moyens, rendements et activités ?
- Les programmes prévoient-ils la (ré)insertion des bénéficiaires à plus long terme ?
- Les activités favorisent-elles l'initiative ou créent-elles la dépendance ?
- Quel genre de soutien a été fourni sur le plan de l'administration, du personnel et de la logistique ? Des lacunes dans ces domaines ont-elles eu un impact important sur la performance ?
- Les liens entre l'assistance et les activités de protection ont-ils été examinés ?
- Le personnel avait-il l'expérience et les compétences nécessaires pour mener à bien les activités envisagées ?
- Le personnel du siège et du terrain était-il d'accord sur les objectifs généraux, les priorités et les stratégies de mise en oeuvre du programme? Un manque de consensus a-t-il été source de difficultés importantes ?
- La prise en considération des coûts a-t-elle fait partie du processus de planification et de conception ?

**La conception**

- Le modèle opérationnel/conceptuel et la grille logique sous-tendant l'intervention tiennent-ils debout ? Les activités proposées produiront-elles les rendements voulus ? Ces rendements déboucheront-ils sur les

changements (l'impact) voulus ? Des hypothèses raisonnables ont-elles été émises sur les facteurs pouvant influencer les résultats prévus ? Des hypothèses importantes ont-elles été omises ou passées sous silence ?

### **La participation des bénéficiaires<sup>21</sup>**

- Les intérêts des bénéficiaires ont-ils été suffisamment pris en considération lors de la conception et de la mise en oeuvre du programme ? Ou bien les procédures pour sonder l'opinion des bénéficiaires étaient-elles plutôt symboliques, donnant plus de poids aux points de vue de l'élite dominante ou de ceux qui étaient le plus à même de s'exprimer ?
- Le ciblage des groupes bénéficiaires a-t-il été fait de façon équitable et transparente ? Ont-ils participé aux négociations du statut de bénéficiaire ?
- L'aide fournie a-t-elle couvert les besoins à l'époque et quel rapport a-t-elle eu avec les stratégies d'existence et d'adaptation ?
- L'aide était-elle culturellement acceptable et appropriée ?
- L'aide a-t-elle atteint les cibles négociées ?
- L'aide a-t-elle été livrée sous une forme facile à transporter par les bénéficiaires ?
- Le système de livraison était-il transparent ?
- Les livraisons d'aide visaient-elles directement les personnes nécessiteuses, compte tenu de leurs possibilités de déplacement limitées ou inexistantes ?
- Les intervenants se sont-ils empressés de remédier aux défaillances du système de livraison ?
- L'aide a-t-elle permis aux bénéficiaires de prendre des décisions autonomes concernant leur propre vie ?



- Les intervenants ont-ils respecté la dignité humaine des bénéficiaires ?
- Les intervenants ont-ils sollicité activement et écouté les opinions des bénéficiaires sur différents aspects du système de secours ?
- La priorité a-t-elle été donnée à la sécurité et à la protection des bénéficiaires ?

### **Evaluer le contexte et les liens**

- Quels sont les objectifs du gouvernement et en quoi sont-ils différents des objectifs du programme ?
- De quelle manière les différences d'approche (entre les intervenants, entre les intervenants et le gouvernement, entre le gouvernement et d'autres organismes nationaux) compliquent-elles l'intervention ? Des mesures ont-elles été prises pour réduire l'impact négatif des divergences, ou pour essayer de rapprocher les points de vue des différents acteurs ?
- Les ressources nationales ont-elles été convenablement mobilisées ?
- Les donateurs sont-ils d'accord sur les objectifs du programme ?
- L'organisation la mieux placée (sur le plan des connaissances du pays, des conséquences, de la capacité, etc.) a-t-elle été choisie pour exécuter le programme ?
- Les activités sont-elles bien coordonnées ? Les responsabilités sectorielles sont-elles bien divisées entre les partenaires ?
- La communication des plans (aux autres partenaires, aux gouvernements et aux bénéficiaires) est-elle bien assurée ?

### **Analyser la mise en oeuvre**

- Les hypothèses étaient-elles correctes ?
- Les plans ont-ils été respectés ? En cas de réponse négative, pourquoi ?

- Les objectifs ont-ils changé pendant la mise en oeuvre ? Pourquoi ? En fonction de quelle analyse ou de quels événements ?
- Les actions d'assistance contribuent-elles à la protection ?
- La structure hiérarchique et le système d'établissement des rapports sont-ils clairs ?
- Le programme manque-t-il de personnel ou de compétences ? Quelles sont les mesures prises à cet égard ?
- Le personnel a-t-il reçu suffisamment d'information préalable ?
- L'adéquation entre activités et besoins a-t-elle été assurée ?
- Les bénéficiaires ont-ils participé à la mise en oeuvre du programme ? Quel impact leur (manque de) participation a-t-elle eu sur la mise en oeuvre ?
- La mise en oeuvre a-t-elle connu des retards ? Quelles sont les mesures prises à cet égard ? Quel impact ces retards ont-ils eu ?
- La coordination et l'échange d'information entre intervenants, gouvernements, donateurs et bénéficiaires ont-ils été assurés ? Ceci a-t-il permis d'éviter le double emploi et de procéder à une division raisonnable des tâches entre les acteurs ?
- La prise de décision est-elle intervenue au bon moment et a-t-elle été déléguée au niveau approprié ?
- Les procédures financières et administratives conseillées ont-elles été respectées ?
- Les activités sont-elles compatibles avec les politiques, les pratiques généralement admises et les lignes directrices ?
- Quels problèmes se sont-ils présentés et pour quelles raisons ? Quelles sont les solutions adoptées ?

- Quelles sont les forces et faiblesses de la mise en oeuvre ?
- Dans quel domaine le rapport coût-efficacité des activités aurait-il pu être meilleur ?
- Quelle est la formation donnée aux partenaires ? Quelles sont les capacités que le programme laisse derrière lui ?
- Les activités du programme font-elles l'objet d'un suivi et d'une évaluation réguliers ?

### **Evaluer les résultats**

- Les mesures de sécurité et de protection étaient-elles suffisantes ?
- Les personnes les plus nécessiteuses ont-elles reçu une assistance prioritaire ?
- Les activités ont-elles contribué aux solutions ? De quelle façon ?
- Le conflit social a-t-il été évité ou limité ?
- Les activités se poursuivront-elles après le départ des intervenants ?
- Des besoins ont-ils été oubliés ou passés sous silence ?
- Quelle est l'analyse faite de la situation actuelle ? Quel est le déroulement prévu des événements ?
- Les engagements étaient-ils respectés ? L'assistance a-t-elle changé quoi que ce soit ? Quelles sont les activités qui ont connu le plus de succès ? Le moins de succès ? Des formes alternatives d'assistance auraient-elles été plus efficaces ?
- Quels sont les impacts à long terme de l'assistance ?
- Qu'est-ce qui se passera après le départ des intervenants ?
- Les réalisations sont-elles comparables aux plans et objectifs ?

- Les ressources ont-elles été utilisées de façon efficace et efficiente ?  
Les résultats justifient-ils les coûts ?
- L'assistance a-t-elle été d'une grande importance ou d'une importance marginale pour les bénéficiaires ?
- Les objectifs étaient-ils bien choisis et méritaient-ils d'être poursuivis ?
- Quelles sont les améliorations nécessaires ?
- Quels sont les nouveaux programmes, politiques, activités, systèmes ou lignes directrices conseillés ?
- Quels enseignements peut-on tirer ?

# Sigles et abréviations

ALNAP	Active Learning Network on Accountability and Performance in humanitarian assistance
ANU	Australian National University
CAD	Comité d'aide au développement (de l'OCDE)
CICR	Comité international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge
DFID	Department for International Development (Royaume-Uni)
DSA	Development Studies Association (Royaume-Uni)
REC	Revue sur l'Etat des Connaissances
FICR	Fédération internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge
GL	Grille logique
HCR	Haut Commissariat des Nations-Unies pour les Réfugiés
IOV	Indicateur objectivement vérifiable
IDS	Institute of Development Studies (Royaume-Uni)
JEFF	Joint Evaluation Follow-up monitoring and Facilitation network
MARP	Méthode accélérée de recherche participative (en zone rurale)
MSF	Médecins sans Frontières
NCFS	National Centre for Development Studies (Australie)
OCDE/DAC	Organisation de coopération et de développement économiques/ Comité d'aide au développement
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
ODA	Overseas Development Administration, actuelle DFID
ODI	Overseas Development Institute, Londres
OLS	Operation Lifeline Sudan
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
OUA	Organisation de l'unité africaine
PAM	Programme alimentaire mondial
PDI	Personnes déplacées à l'intérieur du pays
PNUD	Programme des Nations-Unies pour le développement
REMAPP	Research, Evaluation, Monitoring, Appraisal, Planning and Performance
SCF	Save the Children Fund
SCHR	Steering Committee for Humanitarian Response
TR	Termes de référence
UE	Union européenne

# Notes

1. Lors de la 30<sup>ème</sup> réunion du groupe de travail CAD sur l'évaluation de l'aide, en mai 1998, une première version d'un document connexe, intitulé "Les méthodes performantes d'évaluation des programmes d'assistance humanitaire dans les situations d'urgence complexes : conseils pour les responsables d'évaluation", a été présentée par Danida comme document de travail no. 3. Cette REC, tout en visant un public légèrement différent, contient les principaux résultats et conclusions de ce document préalable.
2. La liste complète des membres de l'ALNAP comprend des représentants d'une vaste gamme d'organismes et de gouvernements bailleurs de fonds bilatéraux, de bailleurs de fonds multilatéraux, d'organes et de services de l'ONU, d'ONG et d'organisations chapeautant plusieurs ONG, du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, ainsi que des consultants et des universitaires.
3. Comité d'aide au développement, "Principes d'évaluation de l'aide au développement", Organisation de coopération et de développement économiques, Paris, 1991.
4. D'après la terminologie établie par le groupe d'experts sur l'évaluation de l'aide créé par le CAD en 1982. Voir Berlage et Stokke : 1992.
5. Comité d'aide au développement, "Principes d'évaluation de l'aide au développement", Organisation de coopération et de développement économiques, Paris, 1991.
6. Voir Van Brabant (octobre 1997) pour une discussion plus détaillée de l'apprentissage institutionnel et organisationnel, ainsi que Minear (avril 1998).
7. Conversation personnelle avec Phil O'Keefe, ETC UK.

8. Comité de pilotage de l'Evaluation conjointe de l'assistance d'urgence au Rwanda, 1996, "The International Response to Conflict and Genocide: Lessons from the Rwanda Experience", Copenhague.
9. Cette section s'inspire en large mesure des discussions personnelles de l'auteur avec Raymond Apthorpe et d'un rapport sur les conclusions d'un atelier organisé à Canberra, sous l'égide d'AusAID, au National Centre for Development Studies (NCDS), Australian National University (ANU), du 13 au 16 mars 1998 : "Managing Emergency Humanitarian Aid Evaluation: Lessons from Experience", par Apthorpe et Nevile, avril 1998. Nous tenons à remercier les auteurs de ce rapport, qui paraîtra bientôt in Apthorpe, R. (1998) "Towards Evaluating Humanitarian Aid", NCDS Occasional Issues Paper, ANU, Canberra.
10. Il convient de noter, cependant, l'évolution du terme "audit" entraînée par l'utilisation plus courante de concepts tels que "audit social".
11. Les grilles logiques, outils employés lors de la conception, de la planification, de la mise en oeuvre, du suivi et de l'évaluation d'un projet, présentent la logique du fonctionnement prévu d'un projet, en exposant les différents niveaux dans une hiérarchie des objectifs. Voir annexe II, p. 120.
12. Publié initialement par Overseas Development Institute comme document de réseau RRN, le Code de People in Aid sur les meilleurs usages a été réédité par le People in Aid Project. Disponible auprès de People in Aid, BRCS, 9 Grosvenor Crescent, London SW1 7EL, Royaume-Uni. Téléphone/fax +44(0) 207 2350895.
13. Sans oublier, toutefois, que l'impartialité risque d'être impossible si le conflit se poursuit.
14. Il convient éventuellement de prévoir une assistance socio-psychologique pour les évaluateurs en fin de mission, suivant la pratique courante dans le cas du personnel humanitaire en fin de mission.
15. En effet, d'après Harvey (IDS, 1997), qui a étudié l'emploi de la MARP lors des situations d'urgence, rien ne laisse supposer une utilisation répandue de telles techniques, que ce soit pour l'évaluation

ou pour d'autres fins de gestion.

16. Cette section s'inspire en grande partie de Hallam, A. (1996).
17. Un projet efficient n'est pas forcément efficace. A titre d'exemple, une école peut être construite de manière efficiente, mais l'objectif d'augmenter la scolarisation ne sera pas atteint en l'absence d'enseignants.
18. L'achat et le transport de l'aide alimentaire peuvent, à eux seuls, absorber 40% du budget d'un programme de secours typique.
19. Les évaluateurs auront peut-être intérêt à se référer à d'autres Revues sur l'état des connaissances dans la série RRN, sur l'eau, l'hygiène et l'assainissement en situation d'urgence, les programmes d'alimentation supplémentaire d'urgence, les distributions générales de vivres dans les situations d'urgence, la fourniture de semences pendant et après les situations d'urgence, le dénombrement et l'identification des populations bénéficiaires lors des interventions d'urgence, la planification des établissements humains temporaires pour les populations déplacées lors des situations d'urgence. Des publications de ce genre sont tout aussi utiles, pour les évaluateurs des interventions humanitaires, que les ouvrages sur la méthodologie de l'évaluation.
20. Adapté à partir de Martin, L. "Planning and Organising Useful Evaluations", HCR, janvier 1998.
21. Cette section s'inspire des communications personnelles de John Kirkby et Phil O'Keefe de ETC UK.



# Références

Apthorpe, R. (1996) 'Protracted Emergency Humanitarian Relief Food Aid: Towards Productive Relief' Programme Policy Evaluation of the 1990-95 period of WFP-assisted refugees and displaced persons operations in Liberia, Sierra Leone and Cote d'Ivoire, Rome.

Apthorpe, R. et Gasper, D. (1996), 'Arguing Development Policy: Frames and Discourses', Frank Cass and Co., Londres.

Apthorpe, R. et Nevile, A. (1998) 'Managing Emergency Humanitarian Aid Evaluation: Lessons from Experience' A report on the main findings of a workshop held with AusAID support at the National Centre for Development Studies (NCDS), Australian National University 13-16 March 1998, à paraître in Apthorpe, R. (1998) 'Towards evaluating humanitarian aid', NCDS Occasional Issues Paper, Australian National University, Canberra.

Berlage, L. et Stokke O. (1992) 'Evaluating Development Assistance: Approaches and Methods', Frank Cass, Londres

Borton, J., Brusset, E., Hallam, A. (1996), "Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda: Humanitarian Aid and Effects", ODI, Londres.

Borton, J. et Macrae, J. (1998) 'Evaluation Synthesis of Emergency Aid' EV 613 Department for International Development, Londres.

Chambers, R. (1992) 'Rural Appraisal: Rapid, Relaxed and Participatory', Institute of Development Studies Discussion Paper No. 311. Brighton: IDS

'Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and NGOs in Disaster Relief', (1994) Relief and Rehabilitation Network Paper 4. Londres: Overseas Development Institute.

Cracknell, B. (1996), "Evaluating Development Aid: Strengths and Weaknesses" in Evaluation, Vol 2(1): 23-33. Londres: SAGE Publications.

Darcy, James (1997), "Human rights and international legal standards: what do relief workers need to know?", Relief and Rehabilitation Network Paper 19. Londres: Overseas Development Institute.

Donini, A., Dudley, E. et Ockwell, R (1996) 'Afghanistan: Coordination in a Fragmented State' a Lessons Learned Report prepared for the United Nations Department of Humanitarian Affairs. Geneva: UNDHA.

Fishman, D. (1992), "Postmodernism comes to Program Evaluation: A Critical Review of Guba and Lincoln's Fourth Generation Evaluation", Evaluation and Program Planning, Vol 15: 263-270.

Gasper, D. (1997) 'Logical Frameworks: A Critical Assessment', Working Paper no. 278, La Haye: Institute of Social Studies

Gasper, D. (March 1998), 'Notes on the Logical Framework Approach and the Planning and Evaluation of (Complex) Emergency Relief', La Haye. Institute of Social Studies

Griekspoor A., Sondorp E. et Vos T., (Date inconnue) 'Introducing cost-effectiveness analysis of humanitarian relief interventions: a case study of a visceral leishmaniasis treatment program in the Sudan. Amsterdam, MSF Hollande.

Hallam, A. (1996) 'Cost Effective Analysis: A Useful Tool for the Assessment and Evaluation of Relief Operations?' Relief and Rehabilitation Network Paper 15, avril 1996. Londres: ODI.

Hallam et Borton, (1998), 'Good Practice in the Evaluation of Humanitarian Assistance Programmes in Response to Complex Emergencies: Guidance Material for Evaluation Managers': 'Product B' of the Study to Identify and Disseminate Best Practice in the Evaluation of Humanitarian Assistance Programme. Draft tabled for consideration by the DAC Working Party on Aid Evaluation at its meeting of 26-27 May 1998.

Harvey, P. (1997) PRA and Participatory Approaches in Emergency Situations: A Review of the Literature and ACTIONAID's Experience. Londres: ACTIONAID.

Hulme, D. (1997) 'Impact Assessment Methodologies for Microfinance: A Review', Paper Prepared for the Virtual Meeting of the CGAP Working Group on Impact Assessment Methodologies, April 17-19, 1997. Manchester: IDPM.

Jaspars, S., Young, H., Shuria, H., Ogolla, L., Kisopia, P., Munyes, J. et Kapoko, A. (1997) *People on the Edge: An Evaluation of Oxfam's Emergency Intervention in Turkana, March-August 1996*. Oxford: OXFAM.

JEFF 1997. 'The Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda: A Review of Follow-up and Impact Fifteen Months After Publication'. Sida, Stockholm et ODI, Londres

Karim, A, et al. (1996) 'Operation Lifeline Sudan: A Review' DHA-Genève/University of Birmingham.

Kirkby, J., Kliest, T. et O'Keefe, P. (1997), 'The Complex Emergency in Somalia: UNHCR's Cross Border Cross Mandate Operation. Netherlands Ministry of Foreign Affairs, La Haye.

Kruse, S., Kyllonen, T., Ojanpera, S., Riddell, R., Vielajus, J-L., with Bebbington, A., Humphreys, D. et Mansfield, D., (May 1997) "Searching for Impact and Methods: NGO Evaluation Synthesis Study: A Report prepared for the OECD/DAC Expert group on Evaluation". Paris: OECD.

Lindahl, C. (March 1998), 'The Management of Disaster Relief Evaluations: Lessons from a Sida evaluation of the complex emergency in Cambodia', Solna, Sweden (email: mpi@swipnet.se)

Macrae, J. (1997), "Purity or Political Engagement?: Issues in food and health security interventions in complex political emergencies", (Draft). Londres: ODI.

Macrae, J. (1997), "Aid, Geopolitics and Principles", Notes for a presentation to the DHA-UNDP workshop on building bridges between relief and development. Londres: Overseas Development Institute.

Maxwell, S. (1997) 'The Use of Matrix Scoring to Identify Systemic Issues in Country-Programme Evaluation', *Development in Practice*, Vol. 7:4 pp.408-415.

Martin, L. (1998) 'Planning and Organising Useful Evaluations', HCR, Genève

Minear, L. (1994) 'The International Relief System: A Critical Review' Paper presented to the Parallel National Intelligence Estimate on Global Humanitarian Emergencies, Meridian International Centre, Washington DC. Septembre 22

Minear, L. (1998), 'Learning to Learn', Discussion Paper prepared for a seminar on Lessons Learned in Humanitarian Coordination, OCHA and Swedish Ministry of Foreign Affairs, Stockholm.

Mitchell, J. (1997) 'The Listening Legacy: Challenges for Participatory Approaches', Paper presented at Mitigating the Millennium, 9 October 1996. Londres: British Red Cross

Neefjes, K. et David, R. (1996), 'A participatory review of the Ikafé refugee programme', Oxfam, Oxford.

OECD Development Assistance Committee (1991), *Principles for Evaluation of Development Assistance*, Paris: OECD.

Perea, W. et Paquet, C. (1996) 'Use of Epidemiological Tools for Evaluating Impact in Health Interventions' in MSF Holland's Mini Symposium on Evaluations and Impact Studies of Humanitarian Relief Interventions, final report of the symposium held in Amsterdam, the Netherlands, 28 and 29 novembre, 1996. Amsterdam: MSF Hollande.

Randel, J.(1994), "Aid, the Military and Humanitarian Assistance: An Attempt to Identify Recent Trends", *Journal of International Development*, 6 (3):329-342.

Ricoeur, P. (1979), 'The Model of the Text: Meaningful Action Considered as a Text', in P. Rabinow et W. Sullivan (eds.), *Interpretative Social Science: A Reader*, Berkely, CA: University of California Press

Slim, H. et Mitchell, J. (1990) The Application of RAP and RRA Techniques. Cornwall: Rural Evaluations.

Slim, H. et Mitchell, J. (1991) The Application of RAP and RRA Techniques in Emergency Relief Programmes. Cornwall: Rural Evaluations.

Slim, H. et Mitchell, J. (1997) 'The Application of RAP and RRA Techniques in Emergency Relief Programmes' in Scrimshaw, N. S. et Gleason, G. R. (Eds) (1997) Rapid Assessment Procedures: Qualitative Methodologies for Planning and Evaluation of Health Related Programmes. Boston: INFDC.

Steering Committee of the Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda, (1996), 'The International Response to Conflict and Genocide: Lessons from the Rwanda Experience', Copenhagen.

UN Draft Strategic Framework for Afghanistan: Advanced Unedited Version, 1998

Van Brabant, K. (1997), 'Organisational and Institutional Learning in the Humanitarian Sector: Opening the Dialogue', Discussion Paper for the Active Learning Network on Accountability and Performance in Humanitarian Assistance, ODI, Londres.

Webb, P. (1996), "Enabling Withdrawal From Emergency Aid", Paper presented to a Workshop of Natural Resource Advisers, Overseas Development Administration, Chichester.

White, L. (1994), 'Policy Analysis as Discourse', Journal of Policy Analysis and Management, Vol. 13, No. 3, pp. 506-25

Wood, A. (1998), 'Evaluating Emergency Relief Operations: Notes on personal experience of relief evaluation in Ethiopia, Rwanda and Bosnia, for Norad, Sida and the Salvation Army', Huddersfield (a.p.wood@hud.ac.uk).

## Ouvrages recommandés

Anderson, M. B. (1996) *Do No Harm: Supporting Local Capacities for Peace Through Aid*. Cambridge, Etats-Unis : The Collaborative for Development Action, Inc.

Audit Commission (1997) *Feedback '96: Results of the Commission's Consultation on the Local Authority Performance Indicators for 1997/98*. Londres: Audit Commission.

Borton, J. (1997) 'Synthesis Study of Emergency Aid Evaluations: Supplementary Study on Evaluation Work Undertaken by the European Commission'. Londres: ODI.

Borton, J. (1997), "Emergency Aid: From Relief Delivery to Mainstreaming Instability", mimeo. Londres: ODI.

Borton, J. (1996), "A Framework for Considering Humanitarian Aid Evaluation", in the Final Report of the MSF Mini Symposium on "Evaluations and Impact Studies of Humanitarian Relief Interventions", held in Amsterdam on 28 and 29 November, 1996. MSF, Amsterdam.

Borton, J. (1994) "Assessing the Impact and Effectiveness of Relief Assistance", Report prepared for the 1995 World Disasters Report.

Borton, J. et Macrae, J. (April 1997), "Evaluation Synthesis of Emergency Aid" Report prepared for the Evaluation Department, ODA. Londres: Overseas Development Institute.

Bryce, Jennifer (Date inconnue), "Evaluations of Relief Interventions: What to Evaluate", in the Final Report of the MSF Mini Symposium on "Evaluations and Impact Studies of Humanitarian Relief Interventions", held in Amsterdam on 28 and 29 November, 1996. MSF, Amsterdam.

Commission of the European Communities (1993), "Project Cycle Management: Integrated Approach and Logical Framework", a Manual of the Evaluation Unit, Brussels. Brussels: EC.

Court of Auditors Special Report No 2/97, concerning humanitarian aid from the European Union between 1992 and 1995 together with the Commission's replies, Luxembourg (se référer à <http://europa.eu.int>).

de Veer, T. (1996) Assessment of Experiences, Attitudes, Beliefs, Developments and Ideas Among Implementing, Donor and Support Agencies with Respect to Monitoring and Evaluation of Water and Sanitation Programmes in Camps for Refugees or Displaced Persons. Leiden: Emergency and Humanitarian Aid Bureau of the Netherlands Ministry of Foreign Affairs.

ECHO Operational Manual for the Evaluation of Humanitarian Aid, available from ECHO, Bruxelles (Fax: 32 2 291 11 73).

Edwards, M. (Date inconnue), "International development NGOs: legitimacy, accountability, regulation and roles", discussion paper for the Commission of the Voluntary Sector and the British Overseas Aid Group.

FAO (1997) Programme Evaluation Report 1996-97. Rome: FAO.

Garner, P. (1997), "Do objectives of health-aid programmes impair their effectiveness?", *The Lancet*, Vol. 349, March 8, 1997, Londres.

Gosling, L. et Edward, M. (1995), 'Toolkits: A Practical Guide to Assessment, Monitoring, Review and Evaluation', Save the Children Fund, Londres.

IDS/IDR (1996) 'An Evaluation of Development Cooperation Between The European Union and Ethiopia, 1976-1994' Sectoral Report: Emergency and Food Aid. Brighton: Institute of Development Studies; Addis Ababa: Institute of Development Research.

JEFF (1997) The Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda: A Review of Follow-up and Impact Fifteen Months After Publication, a Report by the Joint Evaluation Follow-up Monitoring and Facilitation Network (JEFF). Disponible auprès de ODI: [hpg@odi.org.uk](mailto:hpg@odi.org.uk), fax +44 171 393 1699.

Leather, C. (1997) *Assessing Impact: possibilities and constraints in the evaluation of humanitarian assistance*. Disponible auprès de : c.leather@ich.ucl.ac.uk

Mansfield, D. (1996) *Evaluation: Tried and Tested? A Review of Save the Children Evaluation Reports*. Londres: Save the Children Fund.

Martin, P. et Quinney, S. (1994), *Participatory Evaluation Project SOS Sahel/UNSO*. Londres: SOS Sahel.

Minear, L. (1994), *The International Relief System: A Critical Review*, available from Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies (<http://www.brown.edu>).

MSF Holland Monitoring and Evaluation Unit (1997) *Formulating Results for Planning, Monitoring and Evaluation: A Practical Approach*. Amsterdam: MSF.

MSF Holland Monitoring and Evaluation Unit (1997) *Central Monitoring: An Introduction and Tools*. Amsterdam: MSF.

MSF Holland (1996) *Health Systems Research Newsletter/Journal*, septembre 1996.

MSF Holland (1996) 'Mini Symposium on Evaluation and Impact Studies of Humanitarian Relief Interventions' Final Report of the Symposium held in Amsterdam, Netherlands, November 28 and 29, 1996. Amsterdam: MSF.

NRI (1996) *Participatory Rural Appraisal: A Manual on Issues, Principles, and Tools*, Report on Workshop conducted by SSD, Autumn 1996. Kent: NRI.

OECD/DAC (1997) *DAC Guidelines on Conflict, Peace and Development Cooperation*. Paris: OECD.

Operation Lifeline Sudan (1996) *A Review*, July 1996. New York: UNICEF.



Overseas Development Administration (maintenant DFID) (1996), A Guide to Appraisal, Design, Monitoring, Management and Impact Assessment of Health and Population Projects. Londres: Health and Population Division, DFID.

OXFAM (1997) 'External Trends Seminars', report from the Seminar on Conflict held at Oxfam House on 29 January 1997. Oxford: OXFAM.

Quinn Paton, M. (1990) Qualitative Evaluation and Research Methods. Londres: SAGE.

Riddell, R. C. (1997) Evaluating NGO Development Interventions. Londres: ODI.

Royal Ministry of Foreign Affairs, Norway (1993) Evaluation of Development Assistance: Handbook for Evaluators and Managers. Oslo: Norwegian Ministry of Foreign Affairs.

Shaw, I (1995) 'The Quality of Mercy: The Management of Quality in the Personal Social Services' in Kirkpatrick, I. et Martinez Lucio, M. The Politics of Quality in the Public Sector: the Management of Change. Londres: Routledge.

Shoham, J. (1994) 'Emergency Supplementary Feeding Programmes' Relief and Rehabilitation Network Good Practice Review 2. Londres: Overseas Development Institute.

Smith, P. (1993) 'Outcome Related Performance Indicators and Organisational Control in the Public Sector', British Journal of Management, Vol 4:135-151.

Sørnbø, G. M., Macrae, J. et Wohlgemuth, L. (1997) NGOs in Conflict: An Evaluation of International Alert. Bergen: Chr. Michelsen Institute.

UNICEF (1990) 'A conceptual framework showing the causes of malnutrition' in Jaspars, S. et Young, H. 'General Food Distribution in Emergencies: from Nutritional Needs to Political Priorities', Relief and Rehabilitation Good Practice Review 3, 1995.

Valdez, J., Bamberger, M. (Eds) (1994) *Monitoring and Evaluating Social Programs in Developing Countries, a Handbook for Policymakers, Managers, and Researchers* Washington DC: The World Bank.

Warner, M. (1997) "Consensus" Participation: an example for protected areas planning', *Public Administration and Development*, Vol. 17: 413-432. Londres: Overseas Development Institute.

..... L'EVALUATION: dans les situations d'urgence complexes

# RRN

## Historique

Le Réseau Aide d'urgence et Réhabilitation (RRN) a été conçu en 1992 et inauguré en 1994. Son objectif est de permettre l'échange de renseignements professionnels dans le domaine croissant de l'aide humanitaire. Le besoin pour un tel système a été identifié au cours de recherches menées par l'Overseas Development Institute (ODI) concernant le rôle changeant des ONG dans les opérations d'aide d'urgence et de réhabilitation. Il a été établi après que d'autres réseaux administrés au sein de l'ODI aient été consultés. Depuis avril 1994, le RRN offre régulièrement trois types de publications: des Revues sur l'état des connaissances, des Dossiers thématiques et des Bulletins d'information en anglais et en français. Le RRN entre actuellement dans sa seconde phase de trois ans (fin 1996 - fin 1999), avec le soutien de quatre nouveaux donateurs – DANIDA, le Ministère irlandais des affaires étrangères, SIDA (Suède) et DFID(RU). Au cours de cette phase de trois ans, le RRN cherchera à accroître sa portée et son importance pour le personnel des organismes d'aide humanitaire et à promouvoir encore davantage la bonne pratique.

## Objectif

Améliorer la politique de l'aide et son application, comme elle concerne des situations politiques d'urgence complexes.

## But

Contribuer à l'apprentissage individuel et institutionnel en encourageant l'échange et la diffusion d'informations pertinentes au développement professionnel de ceux dont l'activité consiste à assurer une aide humanitaire.

## Activités

Commissionner, publier et diffuser les études et les observations concernant les questions de bonne application pratique en matière de politique et de programmation dans les opérations humanitaires, principalement sous la forme de publications écrites en anglais et en français.

## Public ciblé

Les personnes et les organismes dont l'activité consiste à assurer une aide humanitaire aux niveaux national et international, au siège et hors siège, dans le 'Nord' et le 'Sud'.

Le Réseau Aide d'urgence et Réhabilitation a le soutien de :