

**Conseils pour
l'évaluation de
l'aide
humanitaire
apportée dans
les situations
d'urgence
complexes**



COMITÉ D'AIDE AU DEVELOPPEMENT

OCDE

AVANT-PROPOS

L'évaluation est un outil incontournable pour ceux qui cherchent à améliorer le contrôle et les performances du système de l'assistance humanitaire internationale. Par le passé, l'assistance humanitaire a été l'objet de procédures de suivi et d'évaluation moins rigoureuses et intenses que l'aide au développement. La part de l'assistance humanitaire dans l'APD ayant augmenté ainsi que l'appréciation de sa complexité, le besoin d'élaborer des méthodologies appropriées pour l'évaluer s'est fait plus pressant.

Les évaluations d'opérations d'assistance humanitaires entreprises ces dernières années ont varié énormément quant à leur approche, les ressources humaines et matérielles affectées, et leurs structures de gestion. Au vu des disparités quant à la qualité, la portée et le niveau d'intervention de ces évaluations on peut parler d'«anarchie méthodologique». Par conséquent, il a été difficile d'évaluer la pertinence et la précision des études individuelles. Les analyses comparatives nécessaires afin d'éclairer les connaissances institutionnelles plus larges ont été également sévèrement handicapées. Augmenter la conformité et la qualité des méthodologies d'évaluation permettrait d'améliorer la fiabilité de l'évaluation, contribuerait à institutionnaliser les leçons acquises, et permettrait d'identifier de meilleures méthodes pour le suivi de la performance des opérations d'assistance humanitaire.

Ces conseils s'adressent aux personnes qui interviennent lors de la commande, de la conception et de la gestion des évaluations portant sur les programmes d'aide humanitaire principalement au sein des organismes donateurs, mais ils peuvent également être utiles aux institutions des Nations Unies, aux ONG et autres organismes spécialisés dans l'aide humanitaire. Ils n'ont pas la prétention de servir comme base de référence unique car d'autres textes spécialisés existent. Ils visent plutôt à compléter les principes existants du CAD pour l'évaluation de l'aide, mettant l'accent sur les domaines qui méritent une attention toute particulière, la nature des activités entreprises et le réseau multi-acteurs, aux composantes étroitement liées les unes aux autres, par lequel la communauté internationale apporte son assistance humanitaire.

L'élaboration de ces Conseils fait suite à la demande exprimée par le Groupe de travail sur l'évaluation de l'aide du CAD/OCDE. *Overseas Development Institute* (ODI) a été commissionné afin de préparer une première ébauche des présents conseils, et les travaux ont été rendu possibles par le soutien financier de la Danida, de la Finnida, de l'administration néerlandaise chargée de la coopération pour le développement et du ministère britannique du développement international.

Je suis extrêmement reconnaissant à ceux qui nous ont aidé dans l'élaboration de cette publication avec leurs contributions importantes -- aussi bien en terme de soutien financier que de contributions substantives.

Niels Dabelstein
Président, Groupe de travail sur l'évaluation de l'aide

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES	4
CONSEILS POUR L'ÉVALUATION DE L'AIDE HUMANITAIRE APPORTÉE DANS LES SITUATIONS D'URGENCE COMPLEXES	5
1. Introduction	5
2. Les situations d'urgence complexes, les programmes d'aide humanitaire et l'évaluation de ces programmes	6
2.1 Définition et origine de l'expression "situation d'urgence complexe"	6
2.2 Les caractéristiques des situations d'urgence complexes et du système international d'intervention	6
2.3 Différences entre l'évaluation des programmes d'aide humanitaire et celle des programmes d'aide "classiques"	10
3. Conseils à l'intention des responsables de l'évaluation	14
3.1 Mesures à prendre "en amont" pour accroître l'efficacité du processus d'évaluation.....	14
3.2 Décider ce qu'il faut évaluer, comment et quand.....	17
3.3 Elaborer le cahier des charges	26
3.4 Sélectionner l'équipe	29
3.5 Les méthodes de travail	29
3.6 Rédiger le rapport et formuler les recommandations	30
3.7 Donner suite aux évaluations	33
BIBLIOGRAPHIE.....	35

LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES

ALNAP	Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Assistance (réseau d'apprentissage actif pour la responsabilité et l'efficacité dans le domaine de l'aide humanitaire)
CAD	Comité d'aide au développement
CEDEAO	Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
DANIDA	Agence danoise pour l'aide au développement international
ECHO	Office humanitaire de la Communauté européenne
FINNIDA	Agence finlandaise pour le développement international
FIRC	Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge
HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
IDP	Internally Displaced Persons (personnes déplacées à l'intérieur des frontières)
JEFF	Joint Evaluation Follow-up Monitoring and Facilitation Network to the Rwanda Study (réseau chargé d'observer les suites données à l'évaluation conjointe de l'aide d'urgence au Rwanda)
NU	Nations unies
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ONG	Organisations non gouvernementales
ONUSOM	Opérations des Nations unies en Somalie
OUA	Organisation de l'unité africaine
PAM	Programme alimentaire mondial
UK ODA	United Kingdom Overseas Development Assistance (administration britannique chargée de l'aide au développement)

CONSEILS POUR L'ÉVALUATION DE L'AIDE HUMANITAIRE APPORTEE DANS LES SITUATIONS D'URGENCE COMPLEXES

1. Introduction

La documentation sur l'évaluation de l'aide humanitaire étant relativement récente et limitée, la mise en évidence des bonnes pratiques a nécessité le recours à diverses sources et techniques complémentaires, ainsi que des consultations approfondies et une large utilisation des méthodes itératives.

Au total, cet exercice a demandé:

- l'examen d'au moins 70 rapports d'évaluation et de synthèse, d'accès facile, sur l'aide humanitaire ;
- la diffusion d'un questionnaire à des personnes jouant un rôle de premier plan dans le domaine de l'évaluation de l'aide humanitaire, et l'analyse de leurs réponses ;
- des entretiens avec environ 65 personnes appartenant à 30 organismes à vocation humanitaire (financement, acheminement et mise en oeuvre) à Paris, Rome, Genève, New York et Washington et au Royaume-Uni.

Les conclusions préliminaires et/ou les premiers projets de rapports ont été présentés dans différents forums qui ont rassemblé des responsables d'évaluations et des personnes ayant une expérience du travail opérationnel auprès des organisations humanitaires. Le plus important de ces forums a été la réunion organisée par la Danida, sous l'égide du Groupe de travail du CAD sur l'évaluation de l'aide, à Copenhague en janvier 1998, avec la participation de représentants de 16 organismes donateurs bilatéraux et multilatéraux, de 6 institutions des Nations unies, de la FICR et du CICR, ainsi que de 5 ONG. Les rapports préliminaires qui ont suivi ont été l'objet de discussions lors des réunions régulières du Groupe de travail sur l'évaluation de l'aide, et le document final a été approuvé en juillet 1999.

La difficulté de s'adresser à des publics différents au moyen d'un seul document étant devenue évidente, il a été décidé de destiner ces conseils principalement aux responsables de l'évaluation au sein des organismes donateurs, et d'élaborer, à l'intention d'un public plus large, notamment le personnel de terrain des organismes humanitaires, un document distinct, plus long et davantage axé sur la réflexion. Les deux documents ont été réalisés l'un en liaison avec l'autre, une précédente version des présents Conseils ayant servi de base à l'examen plus général qui a été récemment publié dans la collection "Good Practice Review" du Relief and Rehabilitation Network (Etude des méthodes performantes no. 7 de la série RSR "L'évaluation des programmes d'assistance humanitaire dans les situations d'urgence complexes" par Alistair Hallam, septembre 1998, ODI, Londres).

2. Les situations d'urgence complexes, les programmes d'aide humanitaire et l'évaluation de ces programmes

2.1 Définition et origine de l'expression "situation d'urgence complexe"

L'expression "situation d'urgence complexe" a été forgée au Mozambique au cours de la deuxième moitié des années 80. L'un des grands facteurs qui en ont déterminé la création et l'usage est la nécessité, pour les organismes d'aide internationaux, de signifier que le besoin "d'aide d'urgence" ou d'aide humanitaire était engendré aussi bien par les conflits armés que par les "catastrophes naturelles" qui se produisent périodiquement, comme les cyclones ou la sécheresse, et d'éviter en même temps d'avoir à employer les termes de "guerre", "guerre civile" ou "conflit", délicats à utiliser dans le contexte qui était à l'époque celui du Mozambique. Depuis lors, notamment depuis la fin de la période de la guerre froide, la communauté internationale participe plus directement aux efforts engagés pour assurer une aide humanitaire dans les régions où se déroulent des conflits armés. Par conséquent, l'expression "situation d'urgence complexe" est désormais largement employée pour distinguer les cas où le besoin d'aide humanitaire est dû à un conflit armé et à l'instabilité politique, des cas où il est principalement engendré par des phénomènes naturels.

Cette expression peut prêter à confusion dans la mesure où elle laisse entendre que les catastrophes naturelles ne sont pas "complexes" (et sont, d'une certaine manière, "simples") et, de la même façon, que les situations d'urgence liées à des conflits qui se sont produites avant les années 80 (au Biafra en 1968-71, par exemple) n'étaient pas "complexes", même si les caractéristiques de ces situations et les dilemmes devant lesquels elles ont placé les organismes donateurs et les organisations humanitaires étaient à bien des égards très semblables à ceux qui ont marqué les crises survenues plus récemment en Europe orientale, en Asie et dans d'autres parties de l'Afrique. Néanmoins, cette expression est utile dans la mesure où elle met en lumière le fait que les situations d'instabilité politique et de conflit armé constituent souvent un cadre d'intervention particulièrement complexe pour les acteurs de l'aide humanitaire. C'est à cause de la complexité même de ce contexte et de la nature du système sur lequel la communauté internationale s'appuie pour faire face à ces situations d'urgence que les responsables de l'évaluation des activités d'aide humanitaire menées pour répondre aux situations d'urgence complexes doivent adopter des approches et des techniques spécifiques.

2.2 Les caractéristiques des situations d'urgence complexes et du système international d'intervention

On entend souvent dire qu'il n'existe pas deux situations d'urgence identiques car chacune a des causes et des caractéristiques qui lui sont propres, et que le fait d'appréhender le problème en termes de situation d'urgence complexe "type" peut par conséquent prêter à confusion. Néanmoins, il pourrait être utile, pour les besoins de cet exposé, de mettre en lumière les différences entre les situations d'urgence complexes "types", les autres situations d'urgence et le contexte ordinaire de l'aide au développement pour lequel ont été élaborées les méthodes classiques d'évaluation de l'aide. Les principales caractéristiques des situations d'urgence complexes sont les suivantes :

⇒ ***Des conflits internes aux Etats plutôt qu'entre Etats***

La plupart des conflits se déroulent désormais à l'intérieur des Etats (on parle souvent de guerre civile) plutôt qu'entre Etats. Les conflits internes aux Etats 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 en place, soit la sécession en vue de créer une nouvelle entité autonome. Le degré de reconnaissance dont jouissent les groupes d'opposition ou les factions en conflit aux yeux des organisations internationales et de la communauté internationale, ou l'importance que celles-ci leur accordent, constituent souvent un problème très délicat. Cette situation a des conséquences non négligeables pour le rôle des organisations internationales, le fondement juridique des opérations qu'elles mènent et les droits légaux des populations touchées dans les pays concernés.

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

Il s'est avéré difficile, lors de nombreux conflits internes récents, de distinguer civils et combattants. Dans bien des cas, les seconds ne portent pas d'uniforme. Ils sont nourris par leur famille ou se procurent de la nourriture auprès de la population locale qui la leur fournit volontairement ou sous la contrainte. Ce brassage des combattants et des civils résulte souvent d'une politique délibérée. Les organisations humanitaires sont alors souvent incapables d'empêcher les combattants et les factions en conflit de profiter de l'aide distribuée à l'intention des vrais civils et des populations vulnérables.

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

On assiste souvent, dans les conflits d'aujourd'hui, à des attaques délibérées contre les civils, notamment en vue d'ébranler leur vie quotidienne, le but étant de susciter le déplacement de certains groupes sociaux ou ethniques, voire parfois de les éliminer complètement. Outre les attaques courantes contre les infrastructures économiques (bâtiments de l'administration, usines, routes, chemins de fer), il peut y avoir des attaques délibérées contre certaines communautés, afin de faire naître chez leurs voisins et les groupes d'origine ethnique ou sociale semblable une peur telle que leurs membres s'enfuieront pour trouver refuge ailleurs. Ils libéreront ainsi des parties du territoire, des terres agricoles et des habitations que les factions responsables des atrocités commises viendront ensuite occuper. Les attaques peuvent également porter sur des cibles qui ont une signification particulière pour l'identité culturelle de certains groupes (lieux de culte, bâtiments d'importance culturelle, ...).

⇒ ***Le caractère mouvant de la situation sur le terrain***

Si les catastrophes naturelles d'apparition brutale (séismes, inondations, cyclones) revêtent souvent la forme d'événements soudains et traumatisants, ces derniers durent rarement plus de quelques jours, même s'il faut compter des mois ou des années pour que la population touchée puisse recommencer à vivre comme avant. Les catastrophes naturelles d'apparition progressive durent au moins plusieurs mois, comme la sécheresse qui peut même s'installer pour deux ans ou plus, mais il peut s'écouler des semaines ou des mois avant que leurs effets se fassent sentir. Il n'est pas rare de voir une situation d'urgence complexe se transformer en situation chronique pouvant durer plusieurs années. En Erythrée, par exemple, le conflit a duré trente ans, et en Afghanistan, au Mozambique et en Angola, près de deux décennies. Dans ces situations chroniques, il arrive que les conditions soient particulièrement mouvantes dans certaines régions à certains moments. Les combats font des victimes à la fois civiles et militaires et les populations menacées prennent la fuite, déplacements qui engendrent des besoins d'aide d'urgence plus ou moins localisés. Il est donc fréquent que dans le contexte de situations qui durent, viennent s'inscrire des situations exigeant une intervention urgente des organisations humanitaires.

⇒ ***L'absence partielle ou totale de mécanismes normaux de contrôle***

S'il est vrai que dans de nombreux Etats qui ne sont pas touchés par l'instabilité ou le conflit, le rôle et la liberté de la presse et du système judiciaire sont limités, dans la plupart des situations d'urgence complexes, ils sont soumis à des restrictions très sévères, voire totalement supprimés. Les parties concernées par le conflit et les acteurs de l'aide humanitaire agissent donc dans un contexte où les mécanismes nationaux de contrôle sont absents ou considérablement affaiblis.

⇒ ***La formation potentielle et réelle d'une économie de guerre***

En l'absence d'autorités responsables dans certaines parties ou l'ensemble d'un pays touché par un conflit, on assiste souvent à l'apparition d'activités économiques normalement considérées comme illégales ou semi-légales. L'exploitation de gisements miniers et autres ressources naturelles et l'exportation du produit de cette exploitation, 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 frappées de lourdes taxes par les chefs des factions en conflit qui utilisent les ressources obtenues pour leur profit personnel ou pour assurer la poursuite du conflit. Cette "économie de guerre" permet de prolonger le conflit et peut se développer jusqu'à un point tel qu'elle le stimulera réellement et incitera à le faire durer. Compte tenu du caractère international des transactions, ces activités illégales et semi-légales impliquent invariablement la participation d'organismes commerciaux qui se trouvent à l'extérieur des pays touchés, c'est-à-dire dans des pays voisins, des pays industrialisés ou autres. Dans certains cas, les autorités connaissent l'existence de ces activités.

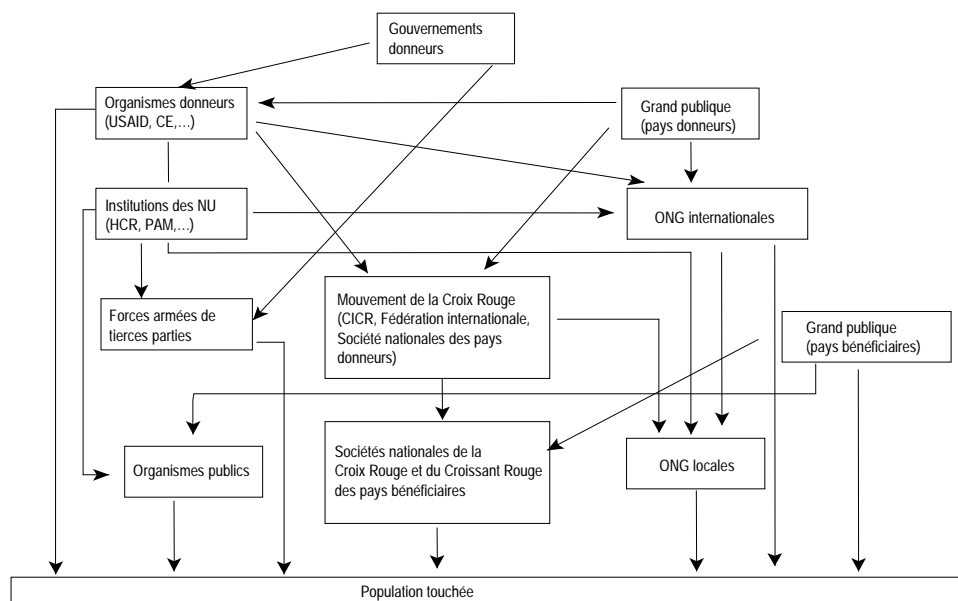
⇒ ***L'aide humanitaire, facteur potentiel de prolongation du conflit***

En tant que ressource apportée dans des zones de conflit, l'aide humanitaire est susceptible d'être "détournée" de sa destination initiale, ainsi que d'être contrôlée et imposée à l'instar des activités de "l'économie de guerre". On manque souvent de données d'observation fiables qui indiquent dans quelle mesure l'aide humanitaire est détournée, alors que ces informations peuvent être essentielles pour déterminer l'impact de l'aide fournie, que ce soit sur le groupe cible prévu ou en ce qui concerne la possibilité pour les factions en conflit d'obtenir des ressources supplémentaires.

⇒ ***La multiplicité des acteurs***

On ne saurait surestimer la complexité du système international d'intervention dans les situations d'urgence complexes. La figure 1 en donne une idée en indiquant les principaux chemins qu'empruntent les ressources à l'intérieur du système.

Figure 1. Les flux de ressources à l'intérieur du système de secours international



L'aide humanitaire est généralement assurée par des organismes nationaux de secours (dans les zones où ils fonctionnent encore) ou des organismes de secours associés à des factions particulières, des ONG locales, des institutions des Nations unies, des 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 l'ensemble des activités y afférentes. On observe souvent, dans les situations d'urgence complexes, une activité diplomatique des Etats voisins, des Etats puissants et d'autres parties soucieux de faire cesser le conflit ou d'empêcher qu'il ne s'intensifie. Les organismes de défense des droits humains et de contrôle de leur respect, de même que les organismes qui tentent de résoudre les conflits, jouent un rôle de plus en plus actif dans les régions en proie à des guerres. Dans les situations 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 activités humanitaires se déroulent parallèlement aux opérations de maintien de la paix ou de concert avec elles. Des contingents de pays très divers peuvent participer à ces interventions militaires. Dans les cas où les populations déplacées traversent des frontières internationales, les organisations d'aide aux réfugiés agissent conjointement avec les gouvernements des pays d'accueil. Il n'est pas rare de voir des Etats intervenir (directement ou indirectement) dans les conflits qui ont lieu chez leurs voisins. Les Etats ayant des liens traditionnellement forts avec le pays en guerre, ou qui considèrent que leurs intérêts stratégiques sont en jeu, peuvent également jouer un rôle. En définitive, dans une situation d'urgence complexe type, on peut voir intervenir 7 ou 8 institutions des Nations unies, le mouvement de la Croix-Rouge (CICR, FICR, Société nationale), une cinquantaine d'ONG internationales et locales qui prennent part à la fourniture de l'aide humanitaire, à des actions en faveur du respect des droits de la personne et à des activités visant à la résolution du conflit, des contingents militaires déployés sous mandat de l'ONU ou d'une organisation régionale, ainsi que des organismes contrôlés par les factions en conflit ou associés à elles. Les différentes activités concernant la sécurité et l'aide humanitaire peuvent être financées par une vingtaine ou plus de donateurs publics, soutien auquel s'ajoutent des fonds de sources privées. En outre, un certain nombre d'Etats voisins puissants peuvent être vivement intéressés par le déroulement du conflit et éventuellement tenter d'influer, ouvertement ou secrètement, sur son issue.

Les structures centrales d'administration 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 encore fini de relever. Les structures et mécanismes de coordination existant au sein du système des Nations unies et de la communauté des ONG manquent très souvent de solidité et d'efficacité. Qui plus est, compte tenu de la grande diversité des acteurs qui interviennent pour parer aux effets du conflit ou qui s'intéressent à son issue, les objectifs des uns et des autres seront presque à coup sûr différents, voire contradictoires (voir encadré n° 1).

Encadré 1. Exemple illustrant la diversité des buts visés par les principaux acteurs

Le HCR, qui gèrait des camps de réfugiés près de la frontière entre le Kenya et la Somalie en 1991, a dû trouver le moyen de concilier plusieurs intérêts divers et de faire face à toutes sortes de pressions. D'abord refuges sûrs pour les personnes fuyant les conflits armés, les camps ont également attiré des réfugiés de Somalie qui n'étaient pas déplacés par la guerre, ainsi que des ressortissants du Kenya désireux d'obtenir des prestations de rapatriement. De même, le but du gouvernement kenyan - le rapatriement rapide de la population réfugiée - n'était pas celui des institutions des Nations unies. Par exemple, l'ONUSOM déconseillait le rapatriement à cause de l'insécurité qui persistait dans une grande partie de la Somalie. (Kirkby, Kliet et O'Keefe, 1997: 15, cité in Apthorpe et Nevile, 1998)

2.3 Différences entre l'évaluation des programmes d'aide humanitaire et celle des programmes d'aide "classiques"

Pour ce qui est des "bonnes pratiques", l'évaluation des programmes d'aide humanitaire mis en oeuvre dans les situations d'urgence complexes ressemble à de nombreux égards à l'évaluation des programmes d'aide en général : il faut élaborer un cahier des charges, sélectionner les équipes, réaliser des études sur le terrain et rédiger des rapports et des recommandations. Cependant, du fait même des caractéristiques des situations d'urgence complexes et de la façon dont l'aide internationale est organisée et fournie, il est nécessaire d'examiner expressément et, dans bien des cas, de mettre en relief des approches de l'évaluation non représentatives de celles qui sont appliquées aux projets et programmes de développement. Cette section décrit les principales différences entre les unes et les autres.

Le champ couvert par l'évaluation de l'aide humanitaire est extrêmement variable et va ainsi du projet isolé exécuté par un seul organisme (base), à l'ensemble du système sur lequel s'appuie la communauté internationale pour répondre à une crise majeure (sommet). La figure 2 présente les principaux échelons de la hiérarchie.

Figure 2. Hiérarchie des évaluations

Evaluation de l'ensemble du système	Evaluation des mesures prises dans l'ensemble du système pour faire face aux conséquences d'une catastrophe ou à une situation d'urgence complexe
Evaluation partielle du système	Evaluation d'une partie du système à travers, par exemple, une étude thématique ou sectorielle.
Evaluation de l'action d'un seul organisme	Evaluation de l'ensemble des mesures prises par un organisme particulier (de financement, d'acheminement ou d'exécution) pour faire face aux conséquences d'une catastrophe ou à une situation d'urgence complexe.
Evaluation d'un projet unique entrepris par un seul organisme	Evaluation d'un seul projet exécuté par un seul organisme.

Quel que soit l'échelon, l'évaluation peut également différer selon l'importance accordée aux enseignements dégagés par rapport à la responsabilité.

⇒ *Travailler dans des zones de conflit et d'instabilité*

De nombreuses opérations d'aide humanitaire se déroulent dans un contexte de conflit et d'instabilité, ce qui a plusieurs conséquences importantes pour la nature du processus d'évaluation.

Les organisations humanitaires interviennent dans un "espace humanitaire" dont l'accès peut être plus ou moins limité par des actes délibérés (barrages routiers, attaque des convois humanitaires et du personnel qui les accompagne) ou par la médiocrité ou le mauvais état des infrastructures et les facteurs climatiques saisonniers. Les évaluateurs doivent être pleinement conscients de ces contraintes et en tenir compte dans leur travaux.

Les programmes d'aide humanitaire ne consiste pas uniquement à apporter une aide matérielle et technique, car il se peut très bien que la population assistée soit victime d'atteintes aux droits de la personne, comme les attaques, le meurtre, le viol, le harcèlement et la suppression de l'accès aux services de base, de la part des forces militaires et autres factions armées directement impliquées dans le conflit, ou d'autres groupes qui tentent de profiter de l'effondrement de l'ordre établi. Ces violations des droits de la personne sont invariablement commises par des hommes armés, ce qui leur confère une dimension fortement masculine; les femmes et les enfants y sont d'ailleurs particulièrement exposés. L'évaluation de l'aide humanitaire doit donc s'intéresser à la sécurité qui règne dans la zone d'intervention et à la fréquence des atteintes aux droits de la personne que subit la population civile, ainsi qu'aux dispositions prises par les organismes humanitaires face à cette situation. Si l'évaluation de l'aide humanitaire n'a jusqu'à présent tenu compte de ces problèmes que de façon inégale, il est désormais largement reconnu qu'elle doit à l'avenir également porter sur "l'espace humanitaire", la situation sur le plan de la sécurité et les besoins de la population touchée en matière de protection. Il s'agit là de préoccupations sensiblement différentes de celles qui sont l'objet de l'évaluation "classique" de l'aide.

Du fait de la nature du problème considéré, l'évaluation de l'aide humanitaire apportée dans les situations d'urgence complexes est réalisée dans des régions qui ont été récemment bouleversées par des conflits et

peuvent être toujours en proie à l'instabilité et à l'insécurité. Il est rare d'envoyer des équipes d'évaluation dans des zones de conflit en cours, mais lorsque cela arrive, il peut être nécessaire de prévoir une assurance supplémentaire spéciale "zone de guerre" pour les personnels non couverts par les régimes d'assurance dont bénéficient les agents de l'organisme qui a commandé l'évaluation. En ce qui concerne cependant les effets qu'exerce le contexte de guerre et d'instabilité sur le travail de l'équipe d'évaluation, les facteurs les plus importants sont probablement l'impact des événements sur les personnes interrogées et le caractère extrêmement sensible du sujet traité.

Encadré 2. Exemple de points de vue divergents, mais défendus avec ténacité

En septembre 1996, l'évaluation conjointe de l'aide d'urgence au Rwanda a été présentée à une conférence de trois jours organisée à Kigali sous l'égide du gouvernement. Les fonctionnaires gouvernementaux ont vivement débattu la conclusion de l'étude no. 3, selon laquelle l'aide internationale avait privilégié les réfugiés et 60% de l'ensemble de l'aide fournie à la région avaient été distribués à l'extérieur du Rwanda. Ils ont fait valoir que, d'après leur propre analyse, le déséquilibre était encore bien plus grave puisque 95% de l'aide avaient été dirigés vers l'extérieur du pays. Les évaluateurs ont eux-mêmes été accusés de parti pris pour les réfugiés et contre le nouveau gouvernement.

Quelles que soient les personnes interrogées, il importe que, tout en gardant son objectivité, l'équipe d'évaluation tienne compte de l'expérience qu'elles ont vécue et s'efforce, dans la mesure du possible, de la comprendre; Cela vaut aussi bien pour les fonctionnaires de l'administration que pour les dirigeants des factions "rebelles", les membres des organismes humanitaires, les militaires des factions et des forces de maintien de la paix, ou les civils de la population touchée qui ont bénéficié de l'aide fournie. Cette population aura récemment connu une guerre civile au cours de laquelle elle aura peut-être été déplacée de force, vu mourir des parents ou des amis lors des combats ou des atrocités commises contre les civils, et été violemment atteinte dans son identité personnelle, sociale, voire culturelle. Un évaluateur venu de l'extérieur, en particulier s'il ne connaît pas la langue locale et n'est pas formé au diagnostic du syndrome de stress post-traumatique, peut largement sous-estimer le nombre des personnes souffrant de traumatisme à caractère psycho-social. Face à des expériences aussi extrêmes et s'étant peut-être eux-mêmes rendus sur le lieu de massacres, les évaluateurs sont parfois également victimes de névrose traumatique sous une forme atténuée. (Il conviendrait de prévoir une aide socio-psychologique pour les évaluateurs en fin de mission, comme cela se fait couramment pour le personnel humanitaire.)

Les guerres civiles tendent à creuser considérablement les failles qui peuvent exister dans une société, et risquent même de créer des clivages dans des groupes auparavant homogènes. Par exemple, des tensions peuvent naître entre ceux qui sont restés sur place jusqu'à la fin du conflit et ceux qui ont cherché refuge à l'extérieur du pays, ou entre ceux qui ont pris parti pour une nouvelle faction et ceux qui sont restés fidèles à l'ancien gouvernement ou à une autre faction. La sensibilité est si exacerbée et la polarisation de la société concernée si grande que les principes d'objectivité et de vérité s'avèrent difficiles à défendre. Il n'est pas rare que des évaluateurs travaillant sur des situations d'urgence complexes se trouvent face à deux adultes intelligents et capables de raisonner qui donnent des versions totalement contradictoires d'un même fait (voir encadré no. 2). Dans de tels cas, les évaluateurs devront peut-être admettre que leur quête de "la vérité" n'aboutira jamais. Il s'ensuit, pour leurs travaux, que l'exactitude des informations recueillies ne peut être tenue pour acquise; celles-ci devront donc être constamment vérifiées et revérifiées par recoupement selon la technique de la "triangulation". Lors de la rédaction du rapport, il faudra veiller à ce que les termes employés dans les sections traitant de sujets particulièrement sensibles soient choisis avec le plus grand soin.

⇒ *Faire face au manque d'informations fondamentales*

Du fait des caractéristiques des situations d'urgence complexes, des informations clés sur toute une série de questions d'importance capitale pour les évaluateurs font souvent défaut. S'il est vrai que les évaluateurs des programmes d'aide au développement manquent souvent d'informations sur les indicateurs ou les décisions de premier plan, ce problème est toujours beaucoup plus grave dans le cas de l'évaluation des programmes d'aide humanitaire mis en oeuvre dans les situations d'urgence complexes. L'association d'une partie ou de la totalité des facteurs suivants peut aboutir à une situation où des informations d'une importance cruciale pour les évaluateurs n'existent pas ou ne sont pas facilement accessibles : la multiplicité des acteurs, le caractère mouvant de la situation, la difficulté qu'il y a à travailler dans un contexte de guerre et d'instabilité, l'absence fréquente de données de référence sur la situation des populations touchées/cibles avant l'intervention, le fait que certains organismes n'effectuent pas le suivi des indicateurs clés, le manque d'accord entre les divers organismes quant aux procédures de suivi et aux protocoles normalisés, et les difficultés que posent l'adhésion à des normes classiques pour l'enregistrement des discussions et des décisions ou la tenue des systèmes de classement. Les évaluateurs des programmes d'aide humanitaire sont ainsi systématiquement confrontés à la nécessité non seulement de compenser le manque de données sur les projets, mais aussi de faire face à l'insuffisance des informations concernant le contexte, la succession précise des événements pendant la période considérée, ainsi que les objectifs et les politiques (souvent modifiées) des divers acteurs aux différents stades de la crise. En d'autres termes, ils doivent trouver les informations essentielles dont ils ont besoin en établissant des "chronologies" et en dressant des "tableaux", le but étant de disposer de critères de référence qui leur permettent de juger du bien-fondé et de l'efficacité des politiques et des projets en question.

L'évaluation de l'ensemble du système nécessite presque toujours un effort considérable de construction d'éléments de référence pertinents pour l'évaluation des politiques appliquées en vue de répondre à la situation considérée, et des projets représentatifs sélectionnés. Mais l'évaluation de projets isolés - même s'ils ont un caractère relativement "technique" - n'échappe pas à cette exigence. Par exemple, pour évaluer un projet de création de centres de traitement de la dysenterie réalisé par l'organisme "B", ou un projet de création de systèmes d'approvisionnement en eau pour les populations déplacées exécuté par l'organisme "C", il faudra déterminer les éléments suivants: le contexte, les événements qui se sont produits dans la zone concernée par le projet, les besoins auxquels ce dernier visait à répondre et les liens entre lui et les projets entrepris dans la même zone par d'autres organismes. Ces informations peuvent révéler que si des mesures différentes avaient été prises par les organismes concernés ou d'autres acteurs à un stade moins avancé de la crise, elles auraient pu empêcher l'épidémie de dysenterie ou éviter le déplacement de la population. Une intervention plus efficace et moins tardive de la part des organismes "B" et "C" ou d'autres organismes et acteurs, aurait peut-être rendu inutiles les actions ultérieures. Devant un constat de cette nature, il est particulièrement indiqué de procéder à une analyse coût-efficacité, car il aurait sans doute été possible d'atteindre les objectifs de l'intervention pour un coût moindre ou d'exercer un impact plus grand pour le même coût.

⇒ *L'évaluation des politiques s'impose davantage*

Dans le passé, l'évaluation de l'aide humanitaire tendait à privilégier les projets et à faire appel aux techniques classiques en la matière. Cependant, les conceptions ont évolué et on estime désormais qu'elle doit donner aux techniques d'évaluation des politiques davantage de place que ne le fait souvent l'évaluation traditionnelle de l'aide, et ce pour plusieurs raisons.

Premièrement, le caractère mouvant du contexte, ainsi que la complexité du système d'intervention et l'interdépendance des éléments qui le composent, ont pour effet d'amoinrir (sans pour autant les supprimer) l'intérêt et l'efficacité des techniques d'évaluation des projets qui exigent une dissociation de

la cause et de l'effet. Il est souvent impossible de faire fond sur une démarche de cette nature lorsque l'on a affaire à des systèmes complexes formés de multiples liens d'interdépendance, dans lesquels les influences s'exercent sans doute dans un sens non pas linéaire mais plutôt circulaire. Par conséquent, les méthodes plus couramment appliquées dans la recherche historique ou philosophique sont souvent plus fructueuses que celles qui ont toujours été employées dans les sciences sociales. Ces méthodes tiennent compte de la complexité et du caractère interdépendant des événements qui se produisent dans le monde réel, et consistent à demander non pas si x a causé y , mais plutôt ce qui s'est passé et pourquoi. En d'autres termes, plutôt qu'à l'élaboration de grandes théories et à la mise en évidence des rapports de causalité, elles visent à la description détaillée d'événements et de mécanismes précis, afin qu'il soit possible de saisir la nature des situations et des systèmes et de les étudier.

Deuxièmement, diverses questions de fond se posent actuellement au sujet de l'aide humanitaire (comme celles de savoir si elle peut susciter une prolongation des conflits et comment assurer au mieux la protection des civils au cours d'un conflit), et l'évaluation a un rôle essentiel à jouer dans leur résolution.

Les techniques d'évaluation des politiques et la façon dont il convient de les associer aux techniques d'évaluation des projets sont examinées dans la section 3.2.

3. Conseils à l'intention des responsables de l'évaluation

3.1 Mesures à prendre "en amont" pour accroître l'efficacité du processus d'évaluation

Il ressort de nombreuses évaluations récentes de l'aide humanitaire que l'efficacité du processus d'évaluation a été limitée, dans bien des cas de façon non négligeable, par:

- i) L'absence d'objectifs clairement définis pour l'ensemble du programme et les différents éléments sectoriels et projets qui le composaient.
- ii) La rareté des données d'observation nécessaires pour apprécier l'efficacité des projets et donc du programme dans son ensemble.

⇒ Définir les objectifs avec clarté et précision

Des efforts concertés, à plusieurs niveaux du système d'aide humanitaire et pendant un certain temps, s'imposeront pour que les objectifs puissent être définis de façon claire et précise :

- Il faudra élaborer des **cadres stratégiques** qui fixent les objectifs généraux de l'intervention de la communauté internationale (des cadres stratégiques sont en cours de mise au point et d'expérimentation par le système des Nations unies pour l'Afghanistan; il en est également prévu pour la région des Grands Lacs et la Sierra Leone).
- **Des stratégies par pays ou des stratégies d'intervention** devront être clairement définies par les organismes donateurs et les autres organisations qui prendront part à une intervention dans un pays ou une situation d'urgence complexe particuliers.
- **L'analyse du cadre logique** est de plus en plus utilisée par les organismes donateurs et certaines organismes d'exécution afin de relier entre eux l'objectif des projets d'aide humanitaire, leur finalité, leurs résultats et les indicateurs sur lesquels ils s'appuient.

Certains organismes donateurs ont rendu l'emploi de cette technique obligatoire pour les propositions de financement dépassant un certain niveau.

L'analyse du cadre logique semble effectivement présenter un certain nombre d'avantages: elle permet de renforcer sensiblement la transparence dans la définition des objectifs, confère un caractère plus formel aux grandes orientations qui sous-tendent les interventions, aide à éviter qu'il n'y ait confusion entre les moyens et la fin et met en évidence le "niveau" auquel un organisme intervient. Néanmoins, d'aucuns craignent que, dans le cas des programmes d'aide humanitaire, cette technique ne soit utilisée de façon trop restrictive et, en définitive, trop rigide, et estiment que si elle est valable pour l'examen des ressources et des résultats, elle s'est révélée moins fructueuse s'agissant des objectifs d'action généraux, des aspirations sociales et des principes plus nobles. Pour qu'elle soit employée avec fruit, il importe que le cadre logique afférent à chaque projet soit périodiquement réévalué et, si nécessaire, révisé. Une composante essentielle mais souvent relativement méconnue de ce cadre est la colonne des "hypothèses de base"; or, il est capital que les hypothèses formulées au stade de la conception du projet soient régulièrement réexaminées pendant la vie utile de ce projet.

Lorsqu'ils envisagent d'évaluer l'aide humanitaire apportée dans une situation d'urgence complexe, les responsables de l'évaluation devraient chercher à savoir si des objectifs ont été clairement définis pour les différents projets financés, et si ces buts sont conformes aux grands objectifs de leurs organismes respectifs et des partenaires du système international d'aide humanitaire en général. Si les objectifs sont imprécis, il sera beaucoup plus difficile d'effectuer une évaluation efficace. Il est certes toujours possible, dans ce cas, de renoncer à cette étude, mais le volume des dépenses engagées ou l'importance des problèmes soulevés au cours de l'intervention peuvent en justifier la réalisation. Il faudra tenir compte des attentes suscitées par l'évaluation et du fait que les évaluateurs devront sans doute rétrospectivement déterminer les objectifs des divers acteurs et des différentes interventions. S'il n'est guère satisfaisant de procéder après coup à l'élaboration de cadres logiques, il faudra peut-être tenter cet exercice pour des projets de premier plan auxquels cette technique n'aura pas été appliquée au moment de l'intervention. En revanche, si des objectifs clairs et précis ont été mis au point, les évaluateurs devraient examiner s'ils étaient réalistes et si le volume des ressources mises en oeuvre était à la mesure aussi bien de ces objectifs que des besoins auxquels il fallait répondre.

Encadré 3. Comment l'absence de données d'observation peut limiter l'efficacité de l'évaluation

Pour aider le Mozambique à faire face à la sécheresse qui l'a frappé en 1991-92, l'Overseas Development Assistance (ODA) du Royaume-Uni a versé plus de 15 subventions aux ONG pour la distribution de semences et d'outils. Lors de l'examen des rapports descriptifs communiqués à l'ODA, l'équipe d'évaluation a constaté que seule l'une des organisations avait indiqué avec précision les dates de distribution des semences. L'équipe n'a donc pas été en mesure de déterminer la part du volume total des semences qui est parvenue aux agriculteurs avant le début des pluies. De même, l'une seulement des ONG subventionnées a effectué des études au moment de la moisson pour évaluer les niveaux de production atteints, et donc l'efficacité globale de la distribution de semences et d'outils. Par conséquent, deux indicateurs d'efficacité et d'impact essentiels faisaient défaut pour la majorité des organisations financées.

L'épidémie de dysenterie qui a touché la région des Grands Lacs en 1994 a provoqué davantage de décès que n'importe quel autre phénomène à caractère progressif. Les taux de mortalité dans les camps d'IDP de la Zone Turquoise ont été apparemment très élevés. Cependant, de nombreux camps ont été soumis aux systèmes de surveillance épidémiologique seulement après que l'épidémie a atteint son paroxysme. Par exemple, à Kibeho, le camp le plus important et le plus difficile à gérer, la surveillance n'a commencé que 11 semaines après que la zone soit redevenue sûre. Par conséquent, l'ampleur et la dynamique exactes de l'épidémie de dysenterie dans ce camp important d'environ 100.000 personnes ne seront jamais connues. Faute d'informations sur ce sujet, les évaluateurs ont été dans l'impossibilité d'apprécier l'efficacité et l'impact des actions entreprises en matière de nutrition, de soins médicaux et de santé publique par les organisations qui sont intervenues à Kibeho et dans les autres camps.

[Résumé d'après Clay et al., 1995, et Borton et al., 1996]

⇒ *Accroître la possibilité de disposer de données d'observation*

Les besoins de l'évaluation ex post sont souvent insuffisamment pris en compte par les systèmes actuels de suivi et de notification mis en oeuvre dans le cadre des programmes d'aide humanitaire, ce qui réduit sensiblement l'efficacité du processus d'évaluation. La résolution de ce problème passe par une action concertée à l'échelle du système d'aide humanitaire, afin que :

- i) les organismes concernés améliorent leurs systèmes de suivi et emploient des dispositifs de collecte de données qui facilitent l'évaluation ex post et les comparaisons entre les organismes et entre les programmes ;
- ii) un accord se fasse quant aux indicateurs clefs que tous les organismes intéressés devront observer. Le projet SPHERE, entrepris par la communauté des ONG en vue de définir des normes techniques minimales, est propice à la réalisation de cet accord (voir encadré 9) ;
- iii) les organismes concernés s'attachent à faciliter l'évaluation en assurant la gestion des systèmes de classement et d'information de manière que les principaux rapports qui rendent compte du processus de décision soient facilement accessibles.

S'il est peu probable que les objectifs (i) et (ii) soient atteints à court terme, l'objectif (iii) sera plus aisément réalisable.

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

tout simplement d'une mauvaise gestion des dossiers, ce qui peut obliger à consacrer un temps précieux à la recherche de documents essentiels. 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 et de veiller à ce qu'elles soient aisément accessibles. Pour éviter ce genre de problème, les responsables de l'évaluation pourraient exiger des organisations concernées par l'évaluation qu'elles rassemblent, bien avant que celle-ci ne débute, les dossiers et informations utiles aux évaluateurs. Des documents de premier plan, comme les rapports d'étape et les rapports mensuels sur le déroulement des projets, devraient être regroupés afin que les évaluateurs puissent facilement les consulter. Les organismes nationaux intéressés par l'évaluation devraient être associés à ces efforts, car ils sont souvent au courant des études connexes menées par d'autres organisations.

3.2 *Décider ce qu'il faut évaluer, comment et quand*

⇒ *Que faut-il évaluer ?*

Toute une série de possibilités s'offrent aux responsables de l'évaluation lorsqu'ils doivent décider de l'objet, du thème central et des objectifs d'une évaluation. Faut-il examiner uniquement l'intervention proprement dite ou prendre également en compte les mesures qui ont été ou auraient pu être prises avant l'apparition de la situation d'urgence ? Si cette dernière a duré plusieurs années, l'évaluation doit-elle couvrir l'ensemble de la période d'urgence ou simplement les phases les plus récentes ou les plus critiques ?

Les organismes d'exécution ont souvent tendance à n'évaluer que les projets auxquels ils ont participé, et les organismes donateurs, que les projets qu'ils ont soutenus par une aide financière, matérielle et logistique. Or, bien d'autres démarches sont possibles qu'il conviendrait d'étudier. Le fait que les différents types d'intervention soient étroitement liés les uns aux autres plaide fortement en faveur de la réalisation, en collaboration avec d'autres organismes, d'études qui permettent d'examiner en même temps plusieurs interventions connexes. Par exemple, il est rarement possible d'apprécier l'impact de l'aide alimentaire sur la morbidité et la mortalité sans tenir également compte des programmes concernant la santé et l'assainissement (voir encadré 3). De même, il n'est guère logique d'étudier les effets d'un programme dans un village donné sans tenir compte des programmes mis en oeuvre dans les zones voisines et auxquels les habitants de ce village ont pu avoir accès. Si les études réalisées en collaboration exigent un effort d'organisation plus grand et supposent un minimum de consensus et de confiance mutuelle entre les organismes concernés, il conviendrait d'examiner, au stade de la conception, la possibilité d'effectuer une évaluation conjointe avec d'autres organisations qui ont pris part à l'ensemble de l'intervention ou dont les programmes étaient axés sur une zone ou un secteur comparables.

Encadré 4. L' "espace" humanitaire

Les organisations humanitaires interviennent dans un "espace humanitaire" dont l'accès peut être plus ou moins limité par des actes délibérés (barrages routiers, attaque des convois humanitaires et du personnel qui les accompagne) ou par la médiocrité ou le mauvais état des infrastructures et les facteurs climatiques saisonniers.

La notion d'espace humanitaire recouvre une réalité mouvante. La possibilité d'obtenir des ressources et d'y accéder peut en effet changer régulièrement pendant une opération de secours. Les organismes intervenants peuvent eux-mêmes influencer sur l'espace humanitaire dans lequel ils pourront oeuvrer. Par exemple, des négociations bien menées peuvent leur ouvrir de nouveaux passages à travers les zones visées. Ces organismes peuvent aussi réduire l'espace humanitaire dont ils disposent s'ils respectent de façon très stricte le mandat qui leur a été confié, alors qu'une certaine souplesse pourrait s'avérer plus efficace. Il arrive que des organisations refusent par principe de fournir des secours lorsque ces derniers sont détournés dans une proportion inacceptable par les combattants en vue d'entretenir la guerre. Par conséquent, l'espace humanitaire peut être limité à court terme dans l'espoir de parvenir ainsi à acquérir une plus grande liberté d'action à moyen terme.

[D'après Hallam, 1998]

Les évaluations réalisées jusqu'à présent dans le domaine de l'aide humanitaire n'ont donné que des résultats très fragmentaires s'agissant de l'"espace humanitaire", de la situation sur le plan de la sécurité et de l'efficacité des efforts déployés pour répondre aux besoins de la population en matière de protection (voir encadré 4). Cela tient en grande partie au fait que ces questions n'ont pas été jugées d'une importance primordiale pour l'évaluation et le travail des évaluateurs. L'évaluation des programmes d'aide humanitaire devrait comporter une étude de l'espace humanitaire disponible, de l'ampleur des atteintes aux droits de la personne, et des mesures prises pour assurer la protection de la population. Il importera d'examiner si ces atteintes touchent plus particulièrement les femmes, et dans quelle mesure les organismes intervenants ont tenu compte de cette dimension dans la conception de leurs programmes.

Dans le cas où l'organisme soumis à l'évaluation avait choisi de ne pas répondre directement aux besoins en matière de protection car cette tâche était du ressort d'autres organismes (forces de maintien de la paix ou groupe de surveillance du respect des droits de la personne, par exemple), les évaluateurs doivent néanmoins tenter de déterminer si les mécanismes de protection mis en oeuvre par ces autres organismes étaient suffisants, et si l'organisme évalué a eu raison de considérer que cette responsabilité "incombait à d'autres" et aurait pu faire davantage d'efforts pour améliorer la protection. Ces derniers peuvent notamment consister à militer en faveur d'une action internationale, témoigner sur les atrocités commises ou informer les autorités locales des obligations qui sont les leurs en vertu des Conventions de Genève.

Encadré 5. Les livraisons de vivres et la protection au Libéria

En 1987, une livraison de vivres au titre du PAM dans une zone disputée du Libéria a été suivie par le massacre d'une partie de la population qui en avait bénéficié. Une enquête réalisée par une organisation de défense des droits de la personne a permis de constater que le but du massacre était de faire comprendre à la population que, même si elle recevait des secours de la part de la communauté internationale, elle était toujours sous le contrôle du groupe armé auteur de ce massacre.

“Report on the Sinje Massacre”, Justice and Peace Commission, Monrovia, Libéria, octobre 1996.

Dans certains cas, les besoins de la population en matière de protection peuvent être directement liés à la conception et à la réalisation du programme d'aide humanitaire. Par exemple, les organisations chargées de distribuer les secours peuvent involontairement conduire les opposants armés jusqu'aux réfugiés cachés, ou le fait de recevoir effectivement une aide peut exposer les bénéficiaires au harcèlement ou au massacre (voir encadré 5).

Il est désormais largement reconnu qu'en raison des ressources et autres denrées alimentaires qu'elle apporte dans un conflit, l'aide humanitaire est susceptible d'alimenter l'économie de guerre locale, voire, dans certains cas, de susciter effectivement une prolongation du conflit. Il est donc nécessaire, lors de l'évaluation des programmes d'aide humanitaire mis en oeuvre dans les situations d'urgence complexes, d'examiner s'il existait une économie de guerre locale et d'en étudier la nature, ainsi que de déterminer dans quelle mesure l'aide humanitaire fournie a pu alimenter cette économie par le biais de détournements ou de taxes. Les grands éléments à prendre en compte sont les suivants: l'importance globale de l'économie de guerre et la contribution qui peut lui avoir été apportée par le détournement de l'aide humanitaire ou le prélèvement de taxes sur cette dernière, ainsi que les mesures prises par les organismes intervenants pour empêcher ces actes ou les limiter le plus possible, notamment le choix de circuits d'acheminement particuliers, la surveillance de la distribution des secours et le contrôle de leur utilisation finale.

Les situations d'urgence complexes entraînent souvent le déplacement des populations qui soit vont se réfugier dans les pays voisins, soit restent dans le pays en guerre (on parle alors de personnes déplacées à l'intérieur des frontières - IDP). Les besoins de secours de ces populations sont toujours considérables et captent l'attention des organisations humanitaires. Or, l'expérience a maintes fois montré que les communautés qui se trouvent dans les zones où les populations déplacées viennent s'installer ou sont hébergées, sont affectées par le fait qu'elles doivent accueillir les nouveaux venus mais que leurs propres besoins d'aide sont souvent insuffisamment pris en compte par la communauté internationale. Les effets qu'exercent les populations déplacées sur les communautés d'accueil ne sont pas nécessairement toujours négatifs, mais on observe en tout cas plusieurs conséquences défavorables, comme la création de camps sur des terres agricoles et la destruction de cultures et de sources de bois de chauffage, l'augmentation de la fréquence des maladies et de l'insécurité, ainsi que la surcharge des marchés et des services locaux qui provoque un phénomène d'inflation localisé et une baisse du niveau des services pour les habitants des communautés d'accueil. Ces conséquences et le fait que l'aide humanitaire tende à privilégier les populations déplacées peuvent provoquer, chez ces communautés, de l'hostilité à l'égard de leurs hôtes, ce qui peut susciter des mesures ou avoir des effets susceptibles d'avoir de graves répercussions sur les opérations d'aide humanitaire, comme la fermeture des frontières et la nécessité de transférer ailleurs les populations déplacées. L'évaluation de l'aide aux populations déplacées devrait donc également s'intéresser aux besoins des communautés d'accueil et viser à déterminer si des dispositions ont été prises en temps opportun pour y répondre.

Les situations d'urgence complexes ont toujours à divers égards une dimension régionale, laquelle réside notamment dans l'accueil des réfugiés par les pays voisins, le fait que les organisations humanitaires empruntent des itinéraires qui traversent ces pays pour le transport des secours et, éventuellement, le soutien apporté (ouvertement ou indirectement) par les Etats voisins à un ou plusieurs des groupes ou factions participant au conflit. Dans bien des cas, l'impossibilité de parvenir jusqu'à la population touchée dans le pays en guerre, associée à un exode massif des réfugiés, a conduit à orienter les efforts d'aide, d'une façon jugée excessive par la suite, vers les réfugiés au détriment de la population restée dans ce pays. Les évaluateurs doivent tenir compte de cette dimension régionale dans ses différents aspects et peut-être en intégrer expressément l'examen dans le champ couvert par leur étude - avec des visites dans les capitales des pays voisins, dans le pays où a eu lieu le conflit et dans les camps de réfugiés, ainsi que prévoir une analyse formelle de la répartition des efforts d'aide entre le pays en proie au conflit et les pays voisins du point de vue global et au niveau de l'organisme soumis à l'évaluation.

⇒ *Comment évaluer*

Dès le départ doit être posée la question essentielle de savoir si l'évaluation doit privilégier les enseignements apportés ou la responsabilité, ou articuler ces deux finalités. Si l'accent est mis sur les premiers, il est possible d'envisager une large utilisation des méthodes participatives. S'il est choisi en revanche de s'intéresser davantage à la responsabilité, l'évaluation doit être structurée de manière que des conclusions puissent en être dégagées en toute indépendance et que celles-ci soient respectées.

Comme il est noté dans la section 2.3, l'évaluation de l'aide humanitaire s'intéresse généralement aux opérations (c'est-à-dire aux projets) plutôt qu'aux questions de fond. Les organismes donateurs ont généralement moins de difficulté à évaluer les projets qui ont servi à la mise en oeuvre d'une politique, que les principes qui sous-tendent cette politique. Or, plusieurs études ont récemment été consacrées aux problèmes d'orientation de l'action des pouvoirs publics (Apthorpe et al., 1996 ; Karim et al., 1996), et il y a de solides arguments en faveur d'une prise en considération plus directe de ces problèmes dans le processus d'évaluation.

Pour évaluer les politiques, il faut examiner la raison d'être et l'objectif du programme, et déterminer dans quelle mesure ceux-ci ont permis de prévoir et d'expliquer le contexte dans lequel il a été mené et les résultats obtenus. Il s'agit donc d'étudier le système des perceptions, croyances et hypothèses qui rendent la réalisation d'un projet possible, et aussi souhaitable. L'évaluation des politiques pourrait par conséquent mettre l'accent sur la mission des organismes humanitaires, ainsi que sur leur philosophie et leurs usages, souvent selon un schéma consistant à comparer une organisation ou un ensemble d'organisations avec une autre. Evaluer une politique, c'est rechercher les incompatibilités ou les contradictions qui peuvent exister de manière intrinsèque entre les objectifs de cette politique, au moyen d'instruments tels que l'analyse du discours et l'analyse de la logique de l'argumentation (voir encadré 6). Par exemple, un donneur peut avoir souhaité assigner, à la politique qu'il entendait mener face aux situations d'urgence complexes, des objectifs consistant à la fois à apporter des secours, à promouvoir le développement et à favoriser la paix. L'analyse discursive, philosophique et théorique peut montrer que ces objectifs étaient antagonistes ou contradictoires. Mais si, en même temps, les données concrètes révèlent que dans les faits les activités entreprises ont été fructueuses, en dépit d'arguments théoriques convaincants selon lesquels la politique en question n'était pas pertinente, l'évaluation doit en tenir compte et cette politique doit être modifiée en conséquence.

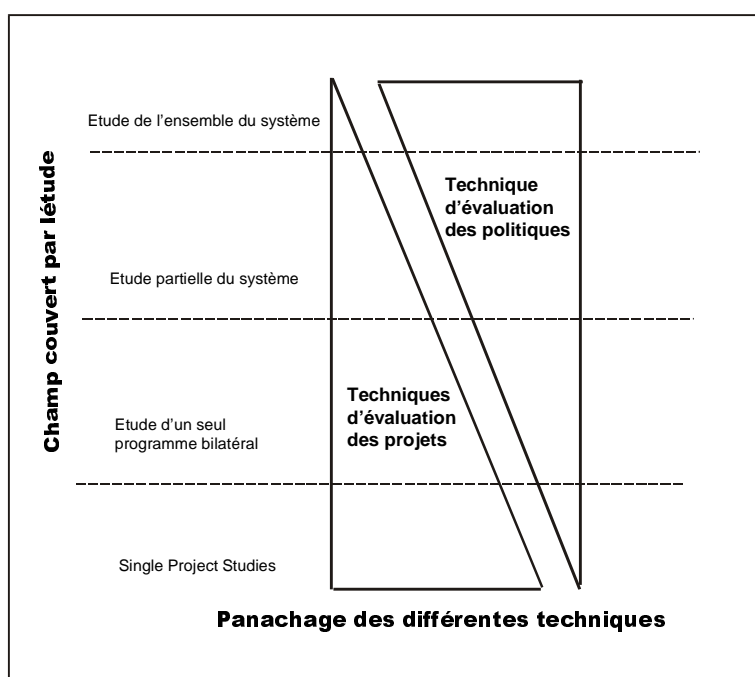
Encadré 6. L'analyse du discours

Cette démarche suppose la reconnaissance du fait qu'il existe une pluralité de valeurs et d'arguments à utiliser pour réfléchir sur n'importe quelle question de fond. L'analyse doit donc faire partie d'un processus dans lequel ces différents points de vue sont pris en compte ou directement intégrés dans l'analyse [White, 1994, *in* Gasper et Apthorpe, 1996]. L'analyse du discours, par comparaison aux méthodes de recherche plus traditionnelles, fait une place importante à l'analyse pluridisciplinaire. La sociologie et la théorie politique appartiennent aux disciplines qui font appel dans une large mesure aux techniques de l'analyse du discours.

L'évaluation des politiques comporte une démarche qui consiste à démontrer par le raisonnement la justesse des diverses interprétations, plutôt qu'à la vérifier à l'aide de quelque méthode scientifique. A cet égard, c'est un exercice comparable à la procédure d'interprétation de la loi par les tribunaux, qui possède un logique d'incertitude et de probabilité qualitative (Ricoeur, 1979 : 90, *in* Apthorpe et Gasper). S'intéressant au tout qui est qualitativement plus important que les parties (projets), l'évaluation des politiques souffre généralement moins que l'évaluation des projets du manque de données quantitatives.

Il est rare que les buts ou les objectifs des politiques soient assez clairs ou précis pour servir de critères à l'aide desquels apprécier la gestion et les résultats. Tels quels, ils ne peuvent être directement évalués. Il faut donc, en particulier, que les évaluateurs examinent les objectifs déclarés des politiques, des projets et des évaluations et les formulent de manière à pouvoir les évaluer. Pour être efficace, l'évaluation doit également tenir compte du fait que les buts et objectifs des politiques peuvent évoluer en fonction de la situation sur le terrain et du volume des ressources disponibles. Cela vaut surtout pour les situations d'urgence complexes qui sont par nature instables, mais ont aussi très souvent tendance à se prolonger ou à se répéter.

Figure 3. Le panachage de techniques d'évaluation des politiques et de techniques d'évaluation des projets diffère selon le champ couvert par l'étude



Comment articuler au mieux les techniques d'évaluation des politiques et les techniques d'évaluation des projets ? Toutes les évaluations utilisent en même temps ces deux types de techniques, mais la part exacte des unes et des autres sera fonction du champ couvert par les travaux. Les études à l'échelle du système font invariablement appel aux techniques d'évaluation des politiques, mais avec une analyse approfondie au niveau du projet pour illustrer les points soulevés. En même temps, l'étude d'un seul projet ne saurait absolument méconnaître le contexte dans lequel les opérations se sont déroulées. L'élaboration d'un "historique narratif" est un moyen très efficace à employer lorsque l'on cherche à saisir la nature des situations et des systèmes, et à analyser une série particulière d'événements et de phénomènes. On peut ainsi demander à différents acteurs de raconter leur histoire, en étant conscient du fait que ce qu'ils relatent représente la vérité telle qu'ils l'ont perçue, ou telle qu'ils aimeraient que l'évaluateur la perçoive. De cette façon, il est possible d'acquérir une compréhension partielle de la vision qu'ont d'autres de la réalité. Les récits de nombreux acteurs sont ensuite ajoutés aux données documentaires disponibles en vue de l'élaboration de l'historique narratif. Ce dernier est donc davantage qu'un simple récit chronologique. Non seulement il décrit en détail ce qui s'est passé et quand, mais il indique aussi qui était impliqué et pourquoi, et établit des liens entre les événements importants.

L'évaluateur peut se servir de l'historique narratif pour pouvoir plus aisément apprécier les événements et les processus, expliquer pourquoi les acteurs ont fait ce qu'ils ont fait et quels effets leurs actes ont produit, et tirer les conclusions pratiques qui s'imposent. Lorsque l'on dispose d'un grand nombre de récits, on peut y relever certaines constantes qui aident à comprendre les actions considérées. Il se peut également que de précédentes études laissent apparaître un schéma permettant d'expliquer les événements en question, et que celui-ci soit confirmé par les faits contenus dans l'historique narratif. *La technique de l'historique narratif décrite ci-dessus se prête tout particulièrement à l'évaluation des situations d'urgence complexes, parce qu'elle s'intéresse aussi bien aux méthodes qualitatives qu'aux méthodes quantitatives, permet à l'évaluateur de se concentrer sur les actions, les processus et les intentions, et met en lumière les priorités concurrentes des divers acteurs. En outre, cette démarche n'exclut en rien*

L'utilisation de modèles plus analytiques, comme l'analyse du cadre logique ou l'examen du rapport coût-efficacité, pour étudier des aspects précis d'un programme d'aide d'urgence.

Lorsque l'on décide de procéder à l'évaluation directe des politiques, la question qui se pose est de savoir s'il convient d'évaluer les normes sur lesquelles ces politiques ont pris appui. L'idéal serait de le faire afin d'avoir une compréhension plus profonde de l'intervention et des questions de fond à résoudre, ces normes n'étant pas nécessairement celles qui guidaient les différents acteurs dans les faits.

Le fonctionnement du système international d'aide humanitaire a été longtemps entravé par l'absence de repères généralement admis et de cadre juridique clair. C'est en fait une mosaïque de dispositions juridiques tirées de différentes branches du droit international, du droit relatif aux droits de la personne, du droit humanitaire (les Conventions de Genève) et du droit concernant les réfugiés, et visant davantage à parer aux menaces contre la sécurité (physique, économique, sociale, politique) qu'à répondre aux besoins immédiats des personnes, qui tient lieu de cadre juridique (voir encadré 7). Ces lacunes ont inévitablement aussi beaucoup compliqué la tâche des évaluateurs.

Encadré 7. Dispositions pertinentes contenues dans les instruments internationaux relatifs au droit humanitaire et aux droits de la personne

Déclaration universelle des droits de l'homme, 1948, notamment les articles 3 et 5.

Pacte international relatif aux droits civils et politiques, 1966, notamment les articles 6 et 7.

Les quatre Conventions de Genève de 1949, notamment l'article 3 commun, les articles 23, 55 et 59 de la quatrième Convention de Genève, les articles 69 à 71 du Protocole additionnel I de 1977, l'article 18 du Protocole additionnel II de 1977.

Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, 1984, notamment l'article 3.

Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, 1966, notamment les articles 1, 11 et 12.

Convention relative aux droits de l'enfant, 1989, notamment les articles 6, 22, 24, 37 et 38.

Convention relative au statut des réfugiés, 1951, notamment l'article 33 et le Protocole relatif au statut des réfugiés, 1966.

Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, 1948.

Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, 1979.

[Extrait du projet SPHERE (1998), "Charte humanitaire et normes minimales à respecter lors des interventions en cas de catastrophe - chapitre 1", Genève, et Darcy, James "Human Rights and International Legal Standards: What Do Relief Workers Need to Know", RNN Network Paper 19, février, ODI, Londres]

Encadré 8. . Code de conduite pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les ONG lors des opérations de secours en cas de catastrophes

1. L'impératif humanitaire, priorité absolue.
2. L'aide est apportée sans aucune considération de race, de croyance ou de nationalité du bénéficiaire, et sans discrimination d'aucune sorte. Les priorités en matière d'assistance sont déterminées en fonction des seuls besoins.
3. L'aide ne saurait être utilisée au service de convictions politiques ou religieuses, quelles qu'elles soient.
4. Nous nous efforcerons de ne pas servir d'instrument à la politique étrangère des gouvernements.
5. Nous respecterons les cultures et les coutumes.
6. Nous chercherons à fonder nos interventions sur les capacités locales.
7. Nous nous emploierons à trouver des moyens d'associer les bénéficiaires des programmes à la gestion des secours.
8. Les secours doivent autant viser à limiter les vulnérabilités futures qu'à satisfaire les besoins essentiels.
9. Nous nous considérons responsables, tant à l'égard des bénéficiaires potentiels de nos activités que vis-à-vis de nos donateurs.
10. Dans nos activités d'information, de promotion et de publicité, nous présenterons les victimes de catastrophes comme des êtres humains dignes de respect, et non des objets de commisération.

[Principes énoncés dans le Code de conduite publié en 1994 par la FIRC, Genève]

Toutefois, au cours de ces dernières années, des efforts non négligeables ont été consacrés par la communauté humanitaire au renforcement du cadre sur lequel s'appuie l'exécution des programmes d'aide humanitaire. Ces efforts ont abouti à l'élaboration du Code de conduite destiné au Mouvement de la Croix-Rouge et aux ONG (voir encadré 8), qui est largement accepté, et à la définition de normes techniques au titre du projet SPHERE (voir encadré no. 9), instruments qui devraient être d'une grande utilité pour les évaluateurs.

Les évaluateurs devraient être informés des écrits récents concernant les politiques et les pratiques en matière d'aide humanitaire, et le rapport d'évaluation de vrait faire mention des travaux de premier plan sur le sujet. Les conclusions de l'évaluation pourront ainsi s'inscrire dans un large débat et seront plus crédibles que si elles paraissent simplement refléter le point de vue subjectif d'une seule personne.

Encadré 9. Le projet SPHERE

En 1997 et 1998, un groupement d'ONG européennes et nord-américaines comprenant plus de 640 représentants de 228 organisations, ont élaboré ensemble une Charte humanitaire et des Normes minimales à respecter dans cinq domaines de premier plan: approvisionnement en eau et assainissement, aide alimentaire, nutrition, services médicaux, et sélection des abris et des sites. Le projet de Charte et les Normes ont été publiés en décembre 1998, les deux années suivantes devant être consacrées à leur application expérimentale, leur diffusion et leur institutionnalisation.

(<http://www.ifrc.org/pubs/sphere>)

Le déroulement de l'évaluation dans son ensemble sera d'autant plus clair et aisé que les objectifs de celle-ci seront eux-mêmes clairs. Les responsables de l'évaluation devraient consacrer suffisamment de temps à l'étape capitale que constitue la définition de ces objectifs. Il conviendrait de prendre appui sur des avis de sources diverses à l'intérieur et à l'extérieur de l'organisation. Les responsables qui ont peu d'expérience de l'évaluation des programmes d'aide humanitaire ont intérêt à faire appel, dès le début de l'exercice, à un spécialiste de ce genre d'évaluation, ou à consulter d'autres responsables d'évaluations plus chevronnés dans ce domaine. Il importe toutefois de conduire avec soin le processus d'adoption des objectifs afin de ne pas aboutir à un "catalogue" d'objectifs sans ordre de priorité et susceptibles de se contredire.

⇒ *Quand évaluer*

Le meilleur moment pour réaliser l'évaluation dépendra en grande partie des objectifs de l'étude et du contexte dans lequel ont lieu les opérations à examiner. Cependant, il y a souvent de bonnes raisons d'évaluer une intervention humanitaire ou une situation d'urgence complexe pendant qu'elles se déroulent, plutôt que d'attendre que l'une touche à sa fin ou que l'autre ait cessé. Pour que les évaluateurs puissent élaborer l'historique narratif et établir les critères de référence, ils doivent s'entretenir avec une grande partie des principaux acteurs avant que ceux-ci ne soient réaffectés à d'autres interventions dans d'autres régions du monde, car il est bien connu que la rotation du personnel des organisations humanitaires est élevée. Plus les semaines passent après la phase d'intervention maximale, moins la population cible et les bénéficiaires de l'aide se souviennent avec précision de faits tels que le moment où leur déplacement a eu lieu et l'itinéraire qu'ils ont emprunté, la première fois que des secours leur ont été distribués et le nom de l'organisation qui a assuré cette opération. Il ne faut pas non plus oublier que la phase d'intervention maximale se produit souvent des semaines, voire parfois des mois après le moment le plus fort de la crise. L'idéal serait donc que les premières visites sur le terrain soient effectuées dans les six mois suivant cette phase, alors que pour bon nombre des évaluations réalisées jusqu'à présent, ce délai s'est situé entre douze et dix-huit mois. Il est probable que le fait d'engager rapidement le processus d'évaluation rende nécessaire un examen soigneux des risques sur le plan de la sécurité et des considérations en matière d'assurance, et exige de la part des évaluateurs qu'ils soient plus attentifs aux questions qu'ils poseront à des personnes ayant sans doute vécu des événements traumatisants. En tout état de cause, la qualité de l'évaluation tendra à être d'autant plus grande que celle-ci sera entreprise sans trop tarder.

Compte tenu de la complexité du sujet et de la nécessité de retrouver le détail des faits et de définir des critères de référence, il importe que les évaluateurs adoptent dans leurs travaux une démarche souple et adaptée à chaque cas. Ils pourraient, par exemple, procéder par étapes et prévoir ainsi une première phase, ou "phase préalable", qui serait consacrée à l'élaboration de l'historique narratif et des critères de référence et à la définition des questions fondamentales à traiter pendant la phase principale de l'étude. L'expérience montre que les grands problèmes qui ressortent lors de l'évaluation de l'aide humanitaire sont rarement évidents au début de l'exercice. Du fait de la nécessité d'interroger les principaux membres des organisations humanitaires et de commencer à rassembler les données indispensables, la phase préalable devra sans doute comporter des visites sur le site des opérations.

Un autre moyen de déterminer les questions fondamentales à traiter est de demander au personnel qui a pris part à l'intervention de procéder à une sorte d'auto-évaluation. Cette approche offre l'avantage de valoriser le personnel soumis à l'évaluation et de lui donner le sentiment d'être partie prenante de l'exercice. Toutefois, elle ne devrait pas empêcher les évaluateurs de rechercher d'autres sujets à examiner, l'auto-évaluation étant susceptibles de passer à côté des problèmes essentiels ou de les éluder.

Cette approche de caractère itératif exige une certaine souplesse de la part des responsables de l'évaluation. Le cahier des charges peut demander à être modifié ou renégocié au cours du processus. Il importe que des échanges fréquents et de bonne qualité aient lieu entre les responsables de l'évaluation et

l'équipe d'évaluateurs. L'investissement en temps à consacrer à la gestion lors de l'évaluation de l'aide humanitaire sera sans doute plus grand qu'il ne l'est généralement dans le cas de l'évaluation de l'aide au développement.

3.3 *Elaborer le cahier des charges*

Il est certes tentant d'élaborer un cahier des charges "minimaliste" qui ne fait que reprendre les critères d'évaluation types, à savoir l'efficacité, l'efficience et l'impact, mais il est important que celui-ci soit fondé sur les questions de portée plus générale qui touchent à la nature du problème et à l'efficacité avec laquelle il a été traité. Pour affiner ces questions, il faudra sans doute soulever certains points très précis, qui n'auront toutefois rien d'immuable. Il peut en effet s'avérer nécessaire de modifier ces derniers ou de les compléter par d'autres au cours de l'étude. Le cahier des charges devrait donc être considéré comme négociable par les responsables de l'évaluation et l'équipe d'évaluateurs. Etant donné que sa modification peut exiger des travaux et des déplacements supplémentaires, les organismes qui ont demandé l'évaluation doivent faire preuve de souplesse sur le plan du financement. Si cette souplesse ne peut être assurée, les responsables de l'évaluation peuvent tenter de résoudre le problème en recourant à l'approche par étapes ou à la phase préalable "exploratoire" évoquées dans la section 3.2. En ce qui concerne la phase principale de l'évaluation, le cahier des charges peut être définitivement mis au point à la lumière des conclusions dégagées de la phase préalable.

La question de savoir qui doit participer à la rédaction du cahier des charges est particulièrement délicate. S'il est élaboré selon une logique d'inclusion, l'ensemble des acteurs concernés pourront prendre en main l'évaluation. Cependant, ceux-ci ont souvent des préoccupations différentes qui influenceront inévitablement sur le contenu du cahier des charges. Ces priorités diverses ne peuvent être prises en compte que jusqu'à un certain point, variable selon les situations. Il est même des cas où elles s'avèrent absolument incompatibles. Par exemple, il peut être impossible de concilier les points de vue divergents d'Etats voisins entre lesquels des hostilités ont récemment eu lieu.

Les critères d'évaluation types de l'OCDE/CAD - *efficience, efficacité, impact, viabilité, pertinence* - répondent à peu près aux exigences de l'étude des programmes d'aide humanitaire. Néanmoins, pour qu'ils soient davantage applicables à l'aide humanitaire apportée dans les situations d'urgence complexes, certains d'entre eux pourraient être développés et des sous-critères complémentaires pourraient leur être ajoutés.

Efficience : elle mesure les résultats - qualitatifs et quantitatifs - par rapport aux ressources, ce qui suppose généralement une comparaison avec d'autres méthodes tendant à aboutir aux mêmes résultats, afin de déterminer si la démarche la plus rationnelle a été appliquée. La notion d'*efficacité* par rapport au *coût* est plus large que celle d'efficience car elle va au-delà de la question de savoir de quelle façon on a utilisé les ressources pour parvenir aux résultats obtenus, et vise à déterminer s'il aurait été possible d'obtenir des résultats différents correspondant davantage aux objectifs du projet.

Efficacité : il s'agit de mesurer le degré de réalisation des objectifs d'un projet ou d'un programme, ou de déterminer si ces objectifs devraient normalement être atteints d'après les résultats obtenus. Le critère de l'efficacité recouvre implicitement celui de l'**opportunité** (car l'état nutritionnel de la population cible se détériorera si les livraisons d'aide alimentaire subissent des retards importants). La notion d'opportunité mérite d'être plus explicitement rangée parmi les critères types du fait de son importance pour l'évaluation des programmes d'aide d'urgence. De même, la mobilisation des ressources et la capacité opérationnelle sont des questions qu'il convient d'étudier.

Impact : il correspond aux effets de grande portée - c'est-à-dire sur le plan social, économique, technique, environnemental - du projet sur les individus, les hommes et les femmes dans leurs rapports sociaux et les divers groupes d'âge, les communautés et les institutions. L'impact peut être immédiat ou à long terme, voulu ou involontaire, positif ou négatif, ou encore s'exercer au niveau macroéconomique (sectoriel) ou microéconomique (ménages). Les études d'impact visent à déterminer quels changements le projet en question a réellement produits pour les bénéficiaires, et combien de personnes ont été touchées.

Pertinence : il s'agit de savoir si le projet est conforme aux besoins et aux priorités locaux (ainsi qu'à la politique des donateurs). Lors de l'évaluation dont a récemment fait l'objet une intervention au titre de l'aide humanitaire, le critère de pertinence a été remplacé par celui d'**adéquation**, qui correspond à la nécessité d'adapter les activités humanitaires aux besoins locaux, en améliorant en conséquence la prise en main des projets par les bénéficiaires, la responsabilité et l'efficacité par rapport au coût (Minear, 1994). Or, les deux critères se complètent plus qu'ils ne se substituent l'un à l'autre. La "pertinence" se rapporte à l'objectif général et à l'objet du programme, tandis que l'"adéquation" concerne plutôt les activités et les ressources. Le développement des critères a appelé l'attention sur le fait que, même lorsque l'objectif général du programme – améliorer l'état nutritionnel, par exemple – est pertinent, son objet 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 pourrait envisager d'autres solutions comme la fourniture de vivres ou le versement d'un salaire contre du travail, ou des mesures propres à améliorer le fonctionnement des marchés locaux. Par ailleurs, même si la distribution d'aide alimentaire est considérée comme un moyen adéquat, il faut déterminer si la nourriture distribuée est elle-même adéquate.

Viabilité : cette notion, qui revêt une importance particulière dans le domaine de l'aide au développement, désigne la probabilité de voir une activité durer ou un effet continuer à s'exercer après que le financement assuré par les donateurs aura pris fin. Il faut que les projets soient viables aussi bien sur le plan financier que du point de vue de l'environnement. Cependant, contrairement aux projets de développement, nombre d'interventions humanitaires ne sont pas conçues pour être viables. Il n'en est pas moins nécessaire de se demander si, tout en visant à répondre aux besoins aigus et immédiats, elles tiennent compte des problèmes à plus long terme. Larry Minear parle à cet égard d'**interconnectivité**, qui correspond à la nécessité de faire en sorte que les activités ayant un caractère d'urgence à court terme soient menées dans un contexte où les problèmes à plus long terme et reliés entre eux sont pris en considération (Minear, 1994). Par exemple, des programmes de distribution de vivres par ailleurs efficaces peuvent entraîner la détérioration des routes empruntées par les commerçants locaux, tandis que la présence de grands camps de réfugiés peut avoir de graves effets sur l'environnement dans les zones avoisinantes. Il arrive aussi que les institutions locales soient affectées car les traitements élevés qu'offrent les ONG internationales peuvent inciter le personnel qualifié à quitter les dispensaires et les écoles publics, d'où une baisse du niveau des services fournis à la population locale. Les programmes de secours à grande échelle sont également susceptibles d'influer sensiblement sur la répartition des pouvoirs au niveau local, pour le meilleur ou pour le pire.

Couverture : elle renvoie à la nécessité d'atteindre des catégories importantes de la population victimes de souffrances qui mettent leur vie en danger, quel que soit le lieu où elles se trouvent, pour leur apporter une aide et une protection qui soient à la mesure de leurs besoins et exemptes de toute considération d'ordre politique inutile (Minear, 1994). Minear signale aux évaluateurs que les situations d'urgence complexes et les interventions humanitaires qu'elles suscitent peuvent avoir des effets sensiblement différents selon les sous-groupes de la population, qu'ils soient distingués en fonction de leur appartenance ethnique, de leur sexe, de leur situation socio-économique, de leur profession, du lieu où ils résident (zone urbaine ou rurale, dans le pays en proie au conflit ou à l'extérieur) ou de leur situation de famille (mère seule, orphelin, etc.). Il convient de déterminer à la fois les groupes qui sont couverts par un programme et les

effets qui s'exercent sur chacun d'eux. Par exemple, des études ont permis de constater que, pendant les années 1980 en Ethiopie, plus de 90% des secours internationaux avaient été affectés aux zones contrôlées par le gouvernement, au détriment de la population des régions du Tigré et de l'Erythrée contrôlées par les insurgés (MINEAR, 1994). D'autres études révèlent que les mères isolées peuvent être défavorisées dans l'accès aux ressources car il ne leur est pas possible de quitter leurs enfants le temps de faire la queue lors des distributions de secours. En ce qui concerne la crise survenue dans la région des Grands Lacs, on a constaté que la couverture assurée par l'intervention variait de façon considérable : le traitement réservé aux réfugiés et aux IDP, d'une part, et aux résidents des camps voisins d'IDP, d'autre part, a souvent été très différent, même si tous avaient des besoins très semblables (Borton et al., 1996).

Cohérence : Il s'agit de la cohérence des politiques, et de la nécessité d'examiner, outre les politiques concernant l'aide humanitaire, les orientations en matière de sécurité, de développement, de commerce et de défense militaire, pour s'assurer qu'elles sont compatibles et, en particulier, que toutes tiennent compte des considérations d'ordre humanitaire et des questions concernant le respect des droits de la personne. Un manque notable de cohérence a caractérisé l'intervention de la communauté internationale lors de la crise qui a touché la région des Grands Lacs en 1994. Des contingents militaires ont été retirés du Rwanda pendant le génocide, alors qu'il y a lieu de penser qu'un déploiement rapide de troupes aurait pu empêcher une grande partie du carnage et l'exode de réfugiés vers le Zaïre qui a suivi. Une énorme opération de secours a alors été lancée. Dans d'autres cas, il a été reproché aux conditions commerciales imposées par les donateurs d'avoir précipité la crise économique et le conflit, et d'avoir ainsi compromis les politiques de développement à plus long terme. Il est également possible d'analyser la cohérence uniquement dans l'optique de l'action humanitaire - afin de déterminer si l'ensemble des acteurs poursuivent les mêmes buts fondamentaux. Par exemple, il est arrivé que l'une des principales institutions spécialisées des Nations unies encourage le retour des réfugiés dans leur pays d'origine, alors qu'une autre était absolument opposée à une politique de cette nature.

Enfin, il importe d'évaluer la **coordination**. Cette question pourrait être traitée au titre du critère d'efficacité, car une intervention mal coordonnée a peu de chances d'être d'une efficacité optimale ou de produire des effets maximums. Cependant, compte tenu de la multiplicité des acteurs présents dans les interventions d'urgence, la coordination doit faire l'objet d'un examen explicite, l'intervention d'une seule organisation ne pouvant être évaluée indépendamment de l'action des autres, notamment parce que les mesures qui peuvent paraître appropriées du point de vue d'un seul acteur, ne le seront pas forcément du point de vue du système dans son ensemble.

Dans un contexte de conflit et d'insécurité, la protection constitue aussi un facteur déterminant pour l'efficacité de l'action humanitaire. Si la protection est mal assurée, des membres de la population cible d'un projet de distribution de secours par ailleurs efficace risquent d'être tués par des éléments armés intervenant dans la zone du projet, voire à l'intérieur du camp de réfugiés ou de personnes déplacées. Toute évaluation de l'aide humanitaire doit comporter un examen du niveau de sécurité et de protection dans la zone du projet ou du programme et, le cas échéant, des mesures prises pour le renforcer. L'évaluation de l'aide humanitaire a jusqu'à présent souvent laissé ce problème de côté ou ne l'a pas suffisamment pris en compte. Ces lacunes tiennent dans bien des cas au fait que les responsables de l'évaluation connaissent mal les questions de sécurité et de protection.

Les textes internationaux sur les normes et l'efficacité, comme le Code de conduite de la Croix-Rouge et des ONG et le Projet Sphere, ainsi que certaines dispositions pertinentes du droit international humanitaire, fournissent des critères à l'aide desquels évaluer l'efficacité des diverses organisations et du système. Le cahier des charges devrait donc attirer l'attention des évaluateurs sur ces normes internationales.

3.4 *Sélectionner l'équipe*

Du fait de la complexité du sujet et de la spécificité des savoirs requis pour évaluer les différents types d'intervention et les divers aspects d'un programme, il est nécessaire de prévoir le recours à une large gamme de compétences et de connaissances spécialisées. Une petite équipe peut faire l'affaire dans le cas des évaluations de portée limitée qui concernent un seul type d'intervention. Mais pour de nombreuses évaluations, notamment celles qui s'intéressent à une partie ou à l'ensemble du système, il faudra probablement faire appel à des compétences supplémentaires dans des domaines tels que la santé, l'approvisionnement en eau et l'assainissement, les denrées alimentaires et la nutrition, la construction d'abris, la sécurité et la protection, les rapports sociaux entre hommes et femmes, les questions juridiques, les médias, la gestion des ressources humaines, etc. La composition optimale des équipes sera fonction des caractéristiques propres de chaque situation d'urgence, ainsi que de l'éventail et de la nature des programmes à évaluer.

Au fond, les responsables de l'évaluation ont le choix entre deux solutions: soit ils constituent une grande équipe et acceptent les difficultés de gestion qui risquent d'en découler, soit ils forment une petite équipe de base avec des généralistes compétents et font appel aux compétences spécialisées en fonction des besoins. Dans ce dernier cas, ils pourraient créer un groupe consultatif auprès de l'équipe de base. La force des équipes pluridisciplinaires réside dans le fait qu'elles permettent d'appréhender les problèmes sous des angles différents. Par conséquent, quelle que soit la structure précise de l'équipe d'évaluation, tous ses membres devraient se réunir à différents stades du processus d'évaluation afin d'examiner les thèmes et les conclusions qui se recoupent. Les estimations budgétaires initiales doivent donc tenir compte de ces réunions.

L'expérience montre qu'une simple procédure d'appel d'offres permet rarement de constituer une équipe optimale. Les chances de parvenir à former une bonne équipe seront plus grandes si l'on établit une liste restreinte de personnes susceptibles d'occuper les fonctions principales, comme celle de chef d'équipe, pour ensuite examiner leurs points forts et leurs points faibles avant de leur demander si elles sont intéressées par ces fonctions, ou bien si l'on réserve la procédure d'appel d'offres uniquement aux personnes présélectionnées. Autrement dit, on peut associer recherche de candidats et appel d'offres.

La fonction de chef d'équipe est essentielle surtout dans le cas des grandes équipes, qui exigent de la part de celui-ci une aptitude à diriger un groupe et de bonnes compétences dans le domaine de la gestion en général. Le chef d'équipe devrait avoir une solide expérience de l'évaluation, ainsi qu'une pratique de l'évaluation des programmes d'aide d'urgence ou du travail dans le cadre de ces programmes. De plus, le chef d'équipe doit savoir communiquer avec aisance afin de pouvoir diriger sans peine son équipe, participer aux négociations sur le cahier des charges, procéder à des entretiens avec des interlocuteurs de haut niveau, et présenter les conclusions de l'étude lorsqu'elle est terminée. Il est en outre important qu'il soit capable de bien rédiger. Par exemple, l'évaluation des activités menées en Somalie par un donateur bilatéral s'est heurtée à des difficultés du fait que les experts techniques étaient incapables de rédiger leurs rapports sectoriels et d'en faire la synthèse, et que des ressources supplémentaires ont donc été nécessaires pour que les travaux puissent être achevés. Au lieu de confier les tâches de rédaction au chef d'équipe, il peut également être envisagé de faire appel à un rédacteur professionnel dès le début de l'exercice.

3.5 *Les méthodes de travail*

Le point de départ de toute étude doit être l'élaboration de l'historique narratif et l'établissement des critères de référence, qui seront vraisemblablement étoffés et modifiés tout au long de l'étude à mesure que s'accumuleront les informations. Si les documents représentent une importante source de données, les

entretiens avec les divers acteurs et les membres de la population touchée seront tout aussi indispensables. On peut penser que les entretiens jouent à cet égard un rôle plus grand qu'ils ne le font généralement dans le cas de l'aide au développement, à cause des problèmes de tenue insuffisante des dossiers et de manque de données détaillées, évoqués dans la section 2.3. De la bonne exploitation des résultats de ces entretiens dépend en grande partie l'efficacité de l'équipe. En règle générale, la conduite des entretiens devrait être répartie entre les différents membres de l'équipe en fonction des personnes à interroger et du lieu où elles se trouvent. Cependant, si cette division du travail est rationnelle quant au temps et aux déplacements requis, elle exige l'élaboration de protocoles types que tous les membres de l'équipe utiliseront chacun de leur côté lors des entretiens qu'ils réaliseront. Ces protocoles devraient prévoir des questions relativement ouvertes comme "Quelles sont les principales leçons que vous tirez de votre expérience?", "Quels ont été, selon vous, les principaux points forts de l'opération?" ou "Si c'était à refaire, quels changements souhaiteriez-vous apporter?". Les membres de l'équipe devraient appliquer ces protocoles avec rigueur et prendre soin de consigner par écrit les résultats des entretiens et de les échanger entre eux. L'utilisation d'ordinateurs portables, du courrier électronique et de bases de données en format libre peut offrir un moyen très efficace d'assurer cet échange d'informations et de permettre à tous les membres de l'équipe de contribuer à l'élaboration de l'historique narratif et des critères de référence et d'en tirer profit.

Comme nous l'avons déjà noté, la force des équipes pluridisciplinaires réside dans la possibilité qu'elles offrent d'appréhender les problèmes sous des angles différents; il est donc essentiel que l'équipe ait suffisamment d'occasions de se réunir à différents stades du processus d'évaluation pour examiner les questions et conclusions qui se recoupent.

Des entretiens avec un échantillon de la population touchée devraient obligatoirement faire partie de toute évaluation de l'aide humanitaire. Cette dernière constitue essentiellement un processus "descendant". Elle donne donc souvent lieu, inévitablement, à la formulation d'hypothèses concernant les besoins d'aide et à la mise en place de dispositifs de secours types. Même lorsque le temps disponible 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 leur aide. Par conséquent, il existe souvent un grand décalage entre l'idée qu'elles se font de la façon dont elles s'acquittent de leur mission et le point de vue des populations concernées et des bénéficiaires. L'expérience montre que les entretiens avec les bénéficiaires peuvent être l'une des sources d'informations les plus riches pour l'évaluation de l'aide humanitaire. Des techniques telles que l'évaluation accélérée en milieu rural et l'évaluation participative en milieu rural peuvent être très utiles pour sélectionner les membres de la population touchée à interroger et structurer les entretiens. La conjonction d'entretiens avec des ménages et des associations de femmes et de débats ouverts au sein de groupes mixtes s'est avérée très fructueuse dans certains cas. Cependant, dans un contexte de conflit récent ou en cours, il faut parfois modifier cette démarche car il peut être nécessaire de préserver la confidentialité de certains entretiens individuels. En outre, la sollicitation systématique de personnes qui n'ont pas bénéficié de l'aide apportée peut également être très instructive car elle peut permettre de déceler des insuffisances dans les méthodes de ciblage et de sélection des bénéficiaires appliquées par les organisations humanitaires. L'idéal serait que des anthropologues connaissant bien la culture et la langue locales se chargent de cette tâche.

3.6 *Rédiger le rapport et formuler les recommandations*

L'élaboration du rapport final et sa structure ainsi que le style dans lequel il sera rédigé détermineront la crédibilité de l'évaluation et témoigneront de sa qualité et de son indépendance. Il importe que les responsables de l'évaluation comprennent combien les processus d'analyse et de rédaction sont imbriqués l'un dans l'autre. Un temps suffisant doit être prévu pour la rédaction. En règle générale, il est bon de lui consacrer 50% du temps que chaque membre de l'équipe a passé sur le terrain.

Il faudrait systématiquement élaborer un projet de rapport et l'envoyer à toutes les organisations et tous les individus concernés par l'évaluation pour qu'ils fassent des commentaires. Il est essentiel, pour la crédibilité et la qualité de l'exercice, que le projet de rapport soit largement diffusé, et que l'on prenne le temps de l'examiner et d'attendre que les commentaires soient envoyés. C'est une exigence qu'il est particulièrement important de respecter lorsque l'on évalue l'aide humanitaire en raison de la complexité du sujet et de l'insuffisance des données, du fait que les évaluateurs ne sont pas infallibles et à cause de la question de savoir s'il existe une vérité objective dans un contexte de guerre civile. L'expérience montre qu'il convient de prévoir un délai de quatre semaines pour permettre la formulation de commentaires sur le projet de rapport. Si certains des commentaires sont faciles à traiter, d'autres nécessitent parfois des recherches supplémentaires. En fait, la diffusion du projet de rapport aux intéressés peut permettre de "dénicher" de nouvelles informations qui n'ont pas été communiquées à un stade antérieur du processus car les organisations en question les jugeaient trop sensibles.

Il faut noter que, si les évaluateurs devraient tenter d'aplanir les divergences d'appréciation, ils ne devraient pas être tenus de modifier leur jugement en fonction des commentaires qu'ils ont reçus. Lorsqu'il n'est pas possible de concilier le point de vue des évaluateurs et celui des auteurs de commentaires, le second peut être exposé dans une note en bas de page ou dans une annexe. Etant donné la fermeté avec laquelle ceux qui interviennent dans les situations d'urgence complexes et les opérations d'aide humanitaire défendent souvent leur point de vue, il importe de respecter le principe selon lequel l'indépendance de l'équipe d'évaluation doit être préservée.

Nous avons déjà noté que l'un des atouts propres aux équipes pluridisciplinaires est la possibilité qu'elles offrent d'appréhender les problèmes sous des angles différents. Tous les membres de l'équipe devraient donc participer à l'examen des résultats et à leur articulation avec les conclusions. Les tensions qui peuvent naître entre le chef d'équipe et certains spécialistes sur la nature des conclusions seront plus faciles à maîtriser si l'ensemble de l'équipe se réunit pour en débattre. 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 examiner les résultats préliminaires et, plus tard, étudier les commentaires reçus à propos du projet de rapport et toute nouvelle information fournie par les organisations concernées.

Quelle que soit la portée ou la nature de l'évaluation, le rapport y afférent sera à même d'avoir un maximum d'impact si les résultats, les conclusions, les recommandations et les activités de suivi y sont présentés séparément. Si les lecteurs désapprouvent les recommandations (ou ne sont pas en mesure de les appliquer en raison de contraintes d'ordre politique), ils seront peut-être d'accord sur les résultats ou les conclusions. Grâce à de larges échanges de vues sur le projet de rapport au sein du public cible, ils pourront sans doute "s'approprier" davantage le rapport, et les chances que celui-ci soit accepté et que ses recommandations soient appliquées seront plus grandes.

Dans toute évaluation de grande ampleur, il est sans doute inévitable que des différends surgissent au sujet de la nature des recommandations. Pour les prévenir autant que possible, il est nécessaire d'élaborer ces dernières en les reliant de manière évidente aux données de fait qui figurent dans le corps du rapport afin de les étayer.

La façon dont les recommandations devraient être formulées fait l'objet d'un débat permanent parmi les spécialistes de l'évaluation. Selon certains, les rapports d'évaluation devraient contenir des recommandations précises et applicables qui décrivent en détail les mesures que les organisations doivent prendre pour améliorer leur efficacité dans l'avenir. Ces recommandations pourraient aussi indiquer qui doit être chargé d'appliquer chaque recommandation et qui doit en contrôler l'exécution. Cette démarche offre l'avantage de désigner clairement les responsables de la mise en oeuvre et du suivi, et atténue le risque de "dérobade" de la part des organisations concernées. D'autres prêchent en revanche la prudence,

jugeant préférable de privilégier les résultats et les conclusions par rapport à des recommandations précises, afin de ne pas accabler les décideurs sous des recommandations susceptibles de déboucher sur des politiques inapplicables. Si des recommandations s'imposent, l'équipe d'évaluation peut soumettre aux décideurs plusieurs options à la place d'une seule recommandation, ainsi qu'une analyse des conséquences probables. Des problèmes différents peuvent exiger des solutions différentes. Les questions d'ordre technique peuvent se prêter à des recommandations précises dans le rapport final. S'agissant des questions de portée plus générale, il y a parfois intérêt à en présenter l'analyse lors d'un atelier réunissant décideurs et évaluateurs, au cours duquel seront négociées les activités de suivi à entreprendre.

Encadré 10. Exemples illustrant la suite qui peut être donnée aux évaluations

Le JEFF était constitué par un petit groupe de personnes représentant le Comité de direction, le Groupe de gestion et les équipes d'évaluation qui avaient pris part à l'évaluation conjointe de l'aide d'urgence au Rwanda. Il s'est réuni de façon régulière pendant l'année qui a suivi la publication des résultats de l'évaluation pour rendre compte au Comité de direction de la suite donnée, par les organisations concernées, aux recommandations. Il a ainsi permis d'entretenir l'intérêt pour le rapport d'évaluation et de maintenir la pression exercée sur ces organisations pour les inciter à démontrer qu'elles prenaient ce document au sérieux.

En 1998, le PAM a créé une unité de suivi des recommandations dont les membres sont de hauts responsables qui se réunissent pour examiner quelle suite est donnée aux recommandations formulées dans les rapports d'évaluation. Le but de l'unité est de s'assurer non pas que les recommandations ont été adoptées, mais qu'elles ont été débattues au niveau approprié. Le suivi relatif aux recommandations est effectué pendant les 18 mois suivant une évaluation, celle-ci étant censée se dérouler sur une période de deux ans et demi. Il consiste tout d'abord à déterminer les questions essentielles, puis à prendre les premiers contacts avec le terrain, où est ensuite effectuée, dans certains cas, une visite préalable pour confirmer les priorités, trouver les principaux interlocuteurs, commencer la recherche de sources de données secondaires et préparer la collecte des données de base. Les travaux s'achèvent avec la rédaction d'un rapport indiquant si les recommandations ont été ou non prises en considération.

A la suite de l'examen consacré, en 1997, à l'Operation Lifelines Sudan (OLS) (Karim et al., 1997), les institutions des Nations unies composant le consortium OLS ont élaboré un plan d'action pour l'application des recommandations formulées par l'équipe chargée de cet examen. Le consortium a fait connaître sa première réaction à ces recommandations et dressé ce plan d'action. Chaque trimestre, il vérifiait les progrès réalisés à la lumière de ce dernier.

Que les recommandations soient négociées ou définies de manière indépendante, qu'elles aient un caractère spécifique ou soient de portée générale, les rapports d'évaluation doivent être élaborés en temps opportun sous peine de finir au fond d'un tiroir. Malgré la complexité des questions à traiter, il faut que les évaluations soient effectuées sans tarder car la conscience de la nécessité d'une aide d'urgence s'efface vite. Les organisations concernées peuvent parfaitement ne faire aucun cas de rapports d'évaluation publiés deux ou trois ans après les événements auxquels ils sont consacrés.

[D'après Hallam, 1998]

3.7 Donner suite aux évaluations

Les rapports d'évaluation doivent aussi être "vendus". Il faut susciter l'enthousiasme des administrateurs, des agents de terrain et du personnel des organisations humanitaires, stimuler leur intérêt et les convaincre ainsi que le rapport d'évaluation est important et mérite d'être lu. Si la "vente" du rapport relève davantage du groupe de gestion que de l'équipe d'évaluation, des stratégies de commercialisation pourraient néanmoins être intégrées dans les actions de suivi qui sont négociées, afin d'aider les membres du comité de direction à faire apprécier l'intérêt du rapport au sein de leur organisation respective.

Les évaluations de grande ampleur, menées à l'échelle du système, soulèvent des problèmes qui intéressent des organisations très diverses auxquelles le respect des recommandations ne saurait être imposé. Par conséquent, l'observation des suites données aux recommandations joue un rôle important car elle assure un certain degré de responsabilité qui, autrement, ferait défaut. Un mécanisme de suivi bien

structuré et doté de ressources suffisantes peut en effet fortement inciter les organisations à rendre compte des mesures qu'elles ont prises (ou à justifier l'absence de ces mesures) pour donner suite au rapport d'évaluation. Le réseau chargé d'observer les actions engagées dans le prolongement de l'évaluation conjointe de l'aide d'urgence au Rwanda (Joint Evaluation Follow-up Monitoring and Facilitation Network - JEFF), créé après cette étude, pourrait servir de modèle pour l'institutionnalisation de l'exercice d'un suivi après les évaluations (JEFF 1997, voir encadré 10).

Il est tout à fait souhaitable que les responsables de l'évaluation mettent en place un mécanisme permettant de consigner officiellement les décisions relatives aux conclusions de l'évaluation et aux recommandations qui en sont issues, et de fournir des précisions sur les dispositions à prendre et sur les personnes qui doivent en assumer la responsabilité. Si aucune action n'est jugée utile, des justifications devront être fournies. Avec ce mécanisme, les services chargés des évaluations disposeraient d'un support à l'aide duquel vérifier si les mesures convenues sont effectivement mises en oeuvre.

BIBLIOGRAPHIE

- 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 Côte d'Ivoire, Rome.
- Apthorpe, R. et Gaspar, D. (1996), 'Arguing Development Policy: Frames and Discourses' Frank Cass, Londres.
- Apthorpe, R. et Nevile, A. (1998), 'Managing Emergency Humanitarian Aid Evaluation: Lessons from Experience'. Rapport sur les principales conclusions d'un atelier organisé avec le concours de l'AusAID au National Centre for Development Studies, Australian National University, du 13 au 16 mars 1998.
- Borton, J. et al. (1996) 'Humanitarian Aid and Effects' Study III of the Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda, Steering Committee of the Joint Evaluation, ministère danois des affaires étrangères, Copenhague.
- Borton, J. et Macrae, J. (1998), 'Evaluation Synthesis of Emergency Aid' EV 613 Department for International Development, Londres.
- Clay, Edward et al. (1995), 'Evaluation of ODA's Response to the 1991-92 Southern African Drought' EV 568, ODA Evaluation Department, Londres.
- Hallam, Alistair (1998), 'Evaluating Humanitarian Assistance Programmes in Complex Emergencies', RRN Good Practice Review No7 septembre, ODI, Londres.
- JEFF (1997), 'The Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda: A Review of Follow-up and Impact Fifteen Months After Publication' Asdi, Stockholm et ODI, Londres
- Karim, A, et al. (1996), 'Operation Lifeline Sudan: A Review' DAH-Genève/Université de Birmingham.
- Kirkby, J., Kliet, T. & O'Keefe, P. (1997), 'The Complex Emergency in Somalia: UNHCR's Cross Border Cross Mandate Operation. Ministère néerlandais des affaires étrangères, La Haye.
- Minear, L. (1994), 'The International Relief System: A Critical Review', communication présentée au Parallel National Intelligence Estimate on Global Humanitarian Emergencies, Meridian International Centre, Washington DC. 22 septembre.
- Ricoeur, P. (1979), 'The Model of the Text: Meaningful Action Considered as a Text', in P. Rainbow et W. Sullivan (dir.publ.), "Interpretative Social Science: A Reader", Berkeley, CA: University of California Press.
- Steering Committee of the Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda (Comité de direction de l'évaluation conjointe de l'aide d'urgence au Rwanda), (1996), The International Response to Conflict and Genocide: Lessons from the Rwanda Experience, Copenhague.

Autres ouvrages et sources d'informations

ALNAP – Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Assistance (réseau d'apprentissage actif pour la responsabilité et l'efficacité dans le domaine de l'aide humanitaire). Le but de l'ALNAP est d'améliorer la qualité et la transparence des programmes d'aide humanitaire en servant de cadre pour la recherche et la diffusion des pratiques optimales, ainsi que l'instauration d'un consensus sur des approches communes. Le Secrétariat de l'ALNAP se trouve au sein de l'Humanitarian Policy Group (ODI, Londres). Parmi les services offerts figure notamment une base de données consultable qui contient 130 évaluations de l'aide humanitaire. www.oneworld.org/odi/alnap/

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

Apthorpe, R. et Atkinson, P. (1999), 'Towards Shared Social Learning for Humanitarian Programmes' ALNAP, ODI, Londres.

Broughton, B. et Hampshire, J. (1997), 'Bridging the Gap: A Guide to monitoring and evaluating development projects' Australian Council for Overseas Aid, Deaking, Canberra.

Brown University – Dans le cadre du Humanitarianism and War Project du Thomas Watson Institute for International Relations, ont été réalisées tout un éventail d'études sur des questions touchant à l'aide humanitaire, dont des examens de programmes et des analyses de sujets particuliers comme la coordination et les sanctions. www.brown.edu/Departments/Watson_Institute/

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.

Rapport spécial No 2/97 de la Cour des comptes sur les aides humanitaires de l'Union européenne entre 1992 et 1995, ainsi que réponses de la Commission, Luxembourg (pour plus de précisions, voir <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: Bureau de l'aide d'urgence et de l'aide humanitaire du ministère néerlandais des affaires étrangères.

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. & Ockwell, R. (1996), *Afghanistan: Co-ordination in a Fragmented State: Lessons Learned*, rapport élaboré pour le Département des affaires humanitaires des Nations unies. Genève: DAH.

ECHO (Office humanitaire de la Communauté européenne), *Operational Manual for the Evaluation of Humanitarian Aid*, disponible auprès de l'ECHO, Bruxelles.

Gaspar, D. (mars 1998), *Notes on the Logical Framework Approach and the Planning and Evaluation of (Complex) Emergency Relief*, La Haye: Institut d'études sociales.

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

- 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.
- Harvey, P. (1997), *PRA and Participatory Approaches in Emergency Situations: A Review of the Literature and ACTIONAID 's Experience*. Londres: ACTIONAID.
- Lautze, S., Jones, B. et Duffield, M. (1998), 'Strategic Humanitarian Coordination in the Great Lakes Region 1996-1997'. Etude indépendante destinée au Comité permanent interinstitutions, Bureau de coordination des affaires humanitaires, Nations Unies, New York.
- Lindah, C. (mars 1998), *The Management of Disaster Relief Evaluations: Lessons from a Sida evaluation of the complex emergency in Cambodia*, Solna, Suède (email: mpi@swipnet.se)
- Mansfield, D. (1996), *Evaluation: Tried and Tested? A Review of Save the Children Evaluation Reports*. Londres: Save the Children Fund
- Martin, L. (Jan 1998), *Planning and Organising Useful Evaluations*, HCR, janvier.
- Minear, L. (1998), 'Learning to Learn'. Document de réflexion présenté au séminaire sur l'expérience acquise en matière de coordination de l'aide humanitaire, 3-4 avril, Stockholm.
- MSF Holland Monitoring and Evaluation Unit (1997), *Formulating Results for Planning, Monitoring and Evaluation: A Practical Approach*. Amsterdam: MSF.
- MSF Holland (1996), *Mini-symposium sur l'évaluation et l'étude de l'impact des actions de secours humanitaire*. Rapport final du symposium tenu à Amsterdam, aux Pays-Bas, les 28 et 29 novembre 1996. Amsterdam: MSF.
- Neefjes, K. (1999), 'Participatory Review in Chronic Instability: The Experience of the Ikafe Reguugee Settlement Programme, Uganda' RRN Network Paper 29, ODI, Londres.
- OCDE/CAD (1997), *Lignes directrices du CAD sur les conflits, la paix et la coopération pour le développement*. Paris: OCDE.
- Reliefweb - important site web tenu par le Bureau de coordination des affaires humanitaires des Nations Unies, qui a pour but de renforcer la capacité d'intervention de la communauté des organisations de secours humanitaire en diffusant en temps utile des informations fiables sur la prévention, l'état d'alerte et les mesures à prendre en cas de catastrophe <http://www.notes.reliefweb.int/>
- RRN – Relief and Rehabilitation Network. Organisme ayant pour vocation l'échange et la diffusion d'informations utiles pour le perfectionnement professionnel des travailleurs de l'aide humanitaire; il compte plus de 1 100 membres dans 70 pays. Il publie régulièrement des Newsletters, Network Papers et Good Practice Reviews. www.oneworld.org/odi/rnn/
- Slim, H. & Mitchell, J. (1997), *The Application of RAP and RRA Techniques in Emergency Relief Programmes*, in Scrimshaw, N. S. & Gleason, G. R. (dir. publ.) (1997), *Rapid Assessment Procedures: Qualitative Methodologies for Planning and Evaluation of Health Related Programmes*. Boston: INFDC.
- Sørbo, G. M., Macrae, J. & Wohlgenuth, L. (1997), *NGOs in Conflict: An Evaluation of International Alert*. Bergen: CHR Michelsen Institute.
- White, L. (1994), *Policy Analysis as Discourse*, *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 13, n° 3, pp. 506-25.