

Messages clefs de la *Revue ALNAP de l'action humanitaire*

Table des matières

Chapitre 1 —

Hugo Slim

L'aide sociale mondiale : une attente réaliste pour le système humanitaire international ?

Vue d'ensemble	2
Messages clefs	4

Chapitre 2 —

Tony Vaux

Proportionnalité et distorsion de l'assistance humanitaire

Vue d'ensemble	8
Messages clefs	10

Chapitre 3 —

Peta Sandison

L'utilisation des évaluations

L'utilisation dans la littérature publiée	14
Témoignages des études de cas, entretiens et enquêtes	14
Les limites de l'évaluation comme moteur du changement	16
Remarques finales	17
Messages clefs	17

La série de *Revue ALNAP de l'action humanitaire* vise à faire progresser l'analyse et la compréhension des tendances actuelles de l'action humanitaire, dans le but d'appuyer l'amélioration de la performance du secteur dans son ensemble. Tous les ans, la revue présente, dans sa synthèse des résultats des évaluations, des réflexions critiques sur les tendances actuelles, et cherche à mesurer les forces et faiblesses des pratiques d'évaluation.

Cette *Revue de l'action humanitaire* est la sixième de la série. Son premier chapitre présente une vue d'ensemble des attentes réalistes concernant l'avenir du système humanitaire international. Le chapitre de synthèse passe en revue la performance du système humanitaire en 2005 et 2006, illustrant et élucidant les enjeux de la distorsion et de la proportionnalité au sein du système. Cette année, au lieu de se pencher sur la qualité des évaluations, le troisième chapitre examine l'utilisation des évaluations et pourquoi si peu d'évaluations parviennent à introduire des changements évidents ou des améliorations de la performance; il propose quelques solutions.

Cette synthèse des *Messages clefs* vise à diffuser les principales conclusions de la revue de cette année auprès d'un public plus étendu. Elle est disponible en anglais, français et espagnol. Pour obtenir des exemplaires ou la version intégrale de la *Revue* (en anglais seulement), veuillez contacter le secrétariat ALNAP à aln@odi.org.uk

1 – L'aide sociale mondiale : une attente réaliste pour le système humanitaire international ?

Vue d'ensemble

Les attentes en matière d'assistance humanitaire internationale ont connu une évolution spectaculaire depuis vingt ans. Les budgets d'aide et les organisations humanitaires sont devenus beaucoup plus importants. L'action humanitaire vient occuper le devant de la scène politique mondiale et c'est la théorie des droits, plutôt que des bonnes œuvres, qui sert de moteur à l'assistance et la protection internationales en cas de guerre ou de catastrophe. Si le système humanitaire a pu changer aussi spectaculairement depuis vingt ans, qu'est-ce qui nous attend dans les vingt ans à venir ?

Jan Egeland, Coordinateur sortant des secours d'urgence de l'ONU, sait très bien ce qu'il attend : « Il nous faut un système humanitaire capable d'intervenir de manière fiable, efficace et performante dans n'importe quelle situation d'urgence. Aujourd'hui plus que jamais, toutes les nations doivent se charger de l'assistance humanitaire au profit de toutes les nations. » L'attente de M. Egeland concerne rien de moins qu'un système d'aide sociale mondiale et les acteurs humanitaires sont nombreux à penser comme lui. Les organisations humanitaires souhaitent devenir plus grandes, plus performantes, parce qu'elles souhaitent atteindre toutes les personnes nécessiteuses et le faire bien. Que la souffrance provienne des glissements de terrain en Amérique centrale ou des déplacements forcés au Darfour, le système humanitaire veut venir en aide aux victimes. La richesse mondiale indique qu'il peut le faire, la moralité mondiale veut qu'il le fasse.

Ce sont des attentes ambitieuses pour le système humanitaire et les obstacles politiques, techniques et organisationnels sont bien réels. Pour y faire

face, il faudra nécessairement tenir compte des enjeux politiques et pratiques. L'amélioration globale du système humanitaire passe avant tout par le changement du royaume extérieur de la politique, c'est-à-dire celui dans lequel les aspirations humanitaires se voient faciliter, entraver ou déformer. Le royaume intérieur des pratiques des organisations humanitaires, celui dans lequel elles peuvent se professionnaliser, innover, coordonner ou sombrer, représente le deuxième déterminant de l'amélioration. Des problèmes profondément ancrés de déformation politique, associés à des problèmes pérennes sur le plan de la performance et des pratiques des intervenants, continuent d'aller à l'encontre d'un système humanitaire global, impartial et efficace.

ALNAP passe en revue les progrès humanitaires depuis cinq ans. Au moment où ALNAP et d'autres s'apprentent à évaluer la performance du système pendant les cinq ans à venir, il importe de prendre du recul et se demander si des attentes aussi élevées sont réalistes dans le cadre de la société internationale ou, à tout le moins, comment juger du progrès de nos efforts pour les réaliser. Les objectifs humanitaires doivent certes s'inspirer d'un idéal ou d'un autre, mais est-ce raisonnable de s'attendre à l'évolution d'un système mondial qui puisse faire face à ces grands éléments contradictoires que sont la guerre, les catastrophes et la crise environnementale mondiale qui s'annonce ?

Les relations internationales représentent un thème important dans toute discussion de la performance des organisations humanitaires du monde, puisque la politique internationale se retrouve en filigrane sur pratiquement chaque page de la *Revue de l'action humanitaire* (RAH) de cette année. L'idée que nous nous faisons du fonctionnement du monde – ou de son fonctionnement possible – conditionne nos attentes

raisonnables en matière d'action humanitaire mondiale. Notre évaluation du système actuel d'action humanitaire internationale dépend de ce que nous pensons des chances réalistes d'aboutir à un ordre mondial, un consensus international, une distribution équitable des ressources, une autorité juridique reconnue.

En bref, notre impression des possibilités de changer et d'améliorer le système humanitaire est fonction de ce que nous pensons des chances de progrès au niveau de la société internationale. Sommes-nous optimistes, prudemment positifs ou pessimistes ? Si nous portons un jugement politique optimiste sur la société internationale, si nous pensons que le monde est désormais prêt et capable d'apporter une assistance humanitaire impartiale et efficace, nous aurons une opinion très critique de l'action humanitaire actuelle parce que, comme le montre cette revue et tous ses prédécesseurs, elle n'est manifestement ni équitable ni performante.

Si nous portons un jugement prudemment positif sur la société internationale, si nous croyons qu'elle s'approche progressivement d'un ordre mondial équitable, nous nous réjouissons sans doute de voir d'une part les progrès soutenus, quoique imparfaits, réalisés sur le plan de la prise de conscience mondiale des idéaux humanitaires et, d'autre part, les retombées pratiques de l'action humanitaire sur la vie d'un nombre croissant de personnes. Si toutes les revues ALNAP publiées jusqu'ici ont identifié des problèmes graves sur le plan des politiques et pratiques d'intervention humanitaire, elles témoignent également des progrès réalisés dans plusieurs domaines.

Si nous sommes pessimistes quant à la possibilité d'un ordre mondial équitable, nous aurons peut-être une opinion assez favorable de l'action humanitaire actuelle. Nous nous étonnerons aussi bien de la priorité qu'y accordent certains gouvernements – en faussant parfois ses idéaux – que de voir autant d'organisations chercher à faire de l'intervention humanitaire une obligation internationale incontournable et une profession légitime. Sans nous attendre à des résultats spectaculaires de la part d'un projet intervenant dans ces conditions, nous pourrions applaudir

l'esprit presque téméraire des acteurs qui continuent de travailler et de vouloir améliorer l'action humanitaire.

Quelle que soit l'image qu'on se fait des progrès internationaux, il faut partir de la même base, à savoir une analyse du système tel qu'il est. Alors, dans quel état se trouve-t-il actuellement ? Un examen objectif du système humanitaire permet de constater que le système « formel » se résume à une initiative occidentale bien organisée, parrainée par une vingtaine d'États. La portée de ce système est immense et il tient sa légitimité de l'autorité politique internationale des Nations unies, du mouvement de la Croix-Rouge et des gouvernements qui financent et acceptent son aide.

En dépit de sa portée mondiale impressionnante, le système formel repose sur une base politique étroite, voire « provinciale ». Il existe toute une série d'autres systèmes humanitaires informels aux côtés du système formel. Certains systèmes sont puissants sur le plan politique et s'opposent politiquement au système occidental formel – qu'il s'agisse du système d'aide islamique ou des efforts bilatéraux de la Chine et de la Russie en matière de reconstruction et de redressement. D'autres, puissants sur le plan local, représentent les interventions de première ligne des communautés face aux crises.

L'action humanitaire et l'idée d'une aide sociale mondiale en cas de guerre et de catastrophe font partie de la gamme des initiatives internationales – sur le commerce mondial, la pauvreté, le réchauffement de la planète, le désarmement, la propriété intellectuelle, les droits de l'homme – visant à transformer les idéaux, les intérêts et la capacité de la société internationale contemporaine. Quant aux progrès réalisables, la réalité de la concurrence dans le monde, l'émergence de nouvelles puissances, le caractère changeant de la politique et la perspective d'un effondrement de l'environnement sont autant de facteurs qui conditionnent les attentes : la modération et la prudence s'imposent. Par conséquent, les acteurs humanitaires ont intérêt à adopter des objectifs très pratiques d'amélioration à moyen terme, tout en préservant l'idéal de l'aide sociale mondiale comme but à long terme.

Messages clés

Message clef n° 1 : La plupart des responsables humanitaires prétendent que le moment est venu d'élaborer un système d'aide sociale mondiale en cas de guerre et de catastrophe, que la suffisance des ressources et l'urgence de la crise environnementale rendent cette aide mondiale à la fois possible et impérative.

En lisant entre les lignes des cinq revues ALNAP déjà publiées, en écoutant les déclarations de responsables humanitaires tels que Jan Egeland, c'est le point de vue optimiste qui tend à l'emporter quand le système humanitaire écrit sa propre critique. Les optimistes croient manifestement que les conditions sont actuellement plus que jamais favorables à l'accomplissement de progrès spectaculaires dans un système humanitaire mondial. Pour les optimistes humanitaires, la suffisance sans précédent des ressources, les communications, le savoir-faire et le consensus moral actuel présentent une occasion unique pour réaliser l'idéal d'une aide sociale mondiale en cas de guerre et de catastrophe.

Message clef n° 2 : Si les attentes des intervenants sont évidentes, celles des bénéficiaires de l'aide ne le sont pas. On ne sait toujours pas si les bénéficiaires reçoivent ce dont ils ont besoin, ce qu'ils veulent et ce qu'ils attendent.

L'assistance et la protection accordées à de nombreuses personnes sont largement insuffisantes, tandis qu'on oublie de demander à d'autres personnes si ce qu'elles ont reçu était utile. En fait, et c'est un thème qui revient souvent dans la RAH de cette année, nous ne connaissons que les attentes des prestataires dans ce système. Ayant souligné depuis des années l'importance de connaître les attentes des bénéficiaires de l'assistance humanitaire et de la protection – des personnes qui souffrent effectivement des guerres et des catastrophes, nous n'en avons

toujours qu'une vague idée. Ce sont elles les clients, les utilisateurs finals, de l'action humanitaire. N'importe quelle entreprise ou profession sait qu'elle ne peut espérer réussir sans savoir ce dont ses clients, ses patients ou ses consommateurs ont réellement besoin, ce qu'ils veulent. Si les cinq dernières années ont permis de révéler ce que les agents humanitaires attendent du système, leurs attentes doivent désormais être comparées rigoureusement et systématiquement avec celles des bénéficiaires.

Message clef n° 3 : Le système humanitaire international formel, centré sur l'ONU, est géré par une petite minorité d'Etats occidentaux, mais il existe d'autres systèmes humanitaires informels puissants qui contestent ou complètent ce système occidental.

Prenant du recul pour examiner de loin le système humanitaire formel, nous constatons tout d'abord qu'une vingtaine d'Etats européens et nord-américains, moralement sérieux et politiquement motivés, cherchent à développer un système rudimentaire d'aide sociale mondiale qui soit capable de tendre un filet de sécurité à l'intention des victimes des guerres et des catastrophes dans le monde entier. Les exploits de ces Etats occidentaux sont déjà remarquables. Ce système naissant d'aide sociale s'adresse désormais à presque toutes les guerres, toutes les catastrophes naturelles, en passant généralement, d'une manière ou d'une autre, par l'intermédiaire de l'autorité internationale des Nations unies ou du mouvement de la Croix-Rouge. Compte tenu des transferts importants et systématiques de ressources, d'équipements et de savoir-faire, des millions de personnes bénéficient tous les jours de l'aide de ce système.

Or il se peut très bien que les Etats et les particuliers qui ne participent pas au système humanitaire formel – généralement plutôt par choix que par suite d'une discrimination quelconque – le considèrent comme un système relativement fermé et surtout occidental. Manifestement, un grand nombre de ces autres Etats et particuliers préfèrent apporter une

assistance humanitaire par d'autres voies, qu'il s'agisse de systèmes très organisés de financement politique ou de réseaux sociaux moins serrés, y compris le système d'aide islamique très développé et tout aussi partial, les envois de fonds et de biens pour soutenir les personnes touchées par une guerre ou une catastrophe, l'aide bilatérale considérable mais indépendante apportée par la Russie et la Chine, les systèmes humanitaires locaux de première ligne : opérations de sauvetage, familles d'accueil, soutien à travers les réseaux de parenté.

Beaucoup de personnes au sein des organisations humanitaires occidentales sont hypnotisées par « notre système » et son importance apparente, tandis que d'autres forces politiques ne sont pas touchées par ce système ou s'enragent de sa prétention. Certaines puissances très importantes ne souhaitent nullement voir le système occidental devenir le système d'aide sociale mondiale de demain, ce qui a des implications considérables pour ceux qui nourrissent des illusions quant à la portée mondiale du système formel.

Message clef n° 4 : La politique continue de déterminer les aspects pratiques de l'action humanitaire, d'où la répartition injuste des ressources humanitaires globales.

Du fait des choix politiques des principaux donateurs humanitaires, des décisions stratégiques de tous les membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU, de l'obstruction, de la discrimination et du favoritisme des gouvernements et des groupes armés sur place, l'action humanitaire continue d'être biaisée et bloquée.

Message clef n° 5 : Au bout de cinq ans, les revues ALNAP ne cessent d'indiquer que les intervenants, sans se soucier de la politique, pourraient nettement améliorer leurs pratiques quotidiennes.

Les constatations d'ALNAP l'ont confirmé à maintes reprises : le royaume extérieur de la politique présente des lacunes structurelles en ce

qui concerne l'équité globale de l'action humanitaire, tandis que le royaume intérieur connaît des difficultés pérennes en ce qui concerne ses pratiques et sa performance. Les différentes évaluations du système humanitaire formel montrent que le système dans son ensemble a toujours du mal à s'en sortir dans certains domaines d'intervention hautement stratégiques. Le système formel continue d'incorporer un portefeuille déséquilibré de compétences sectorielles – situation que confirme le plus récent examen onusien de l'intervention humanitaire. Pourquoi, dans un système apparemment entreprenant et toujours non réglementé, si peu de nouvelles organisations innovatrices et dynamiques se présentent-elles pour combler les nombreuses lacunes et saisir les nombreuses occasions de l'action humanitaire ? Mystère.

Message clef n° 6 : L'attitude des organisations humanitaires est un élément important du problème des pratiques. Les réformes de l'ONU dans le domaine humanitaire et les nombreuses autres initiatives d'amélioration doivent remettre en cause aussi bien la culture que l'organisation et les techniques du système.

Pour l'imaginaire humanitaire et son idéal de la solidarité, le principe *d'être là* l'emporte sur la notion de *réussite*. Il est rare de nous entendre demander impérieusement d'avoir du succès. Il ne se passe généralement rien si nous faisons mal notre métier. Du fait de l'embauche à court terme, les échecs individuels sont rarement réprimés sévèrement à coup de mesures disciplinaires ou de licenciement mais s'effacent à la fin du contrat. Lorsque les opérations tournent mal, les ONG se retranchent derrière la rhétorique réconfortante de la lutte partagée pendant que l'ONU reste dans son petit monde. Une grande partie de l'ONU affiche encore la culture sinistre du népotisme où vit toujours le grand bureaucrate. La communauté humanitaire a besoin d'une réforme à la fois culturelle et organisationnelle – problème épineux que le processus de réforme de l'ONU n'a pas encore résolu.

Message clef n° 7 : Malgré les nombreuses initiatives importantes visant à améliorer la qualité et les pratiques du secteur humanitaire dans son ensemble, il n'y a toujours pas de vision commune, d'idée maîtresse cohérente ou de compte-rendu global.

Beaucoup de personnes dans le système humanitaire se préoccupent de ses pratiques. Différents projets et initiatives inter-organisations s'attaquent à certaines sources fréquentes de problèmes (déjà systématiquement identifiées dans les *Revue de l'Action Humanitaire* précédentes). A titre d'exemple, le HAP (Humanitarian Accountability Partnership) et le Groupe de travail inter-organisations (IWG) font de gros efforts pour faire respecter l'obligation de rendre compte, notamment à ceux qui nécessitent et reçoivent de l'aide. Le processus de réforme de l'ONU et sa nouvelle approche dite de « cluster » représentent une tentative sérieuse et bien appuyée d'aborder les problèmes pérennes de coordination et de distribution optimale des ressources et des compétences.

De leur côté, les gouvernements donateurs s'engagent à élaborer progressivement leur définition des principes et bonnes pratiques de l'action humanitaire (GHD), qui tient compte, entre autres, du principe de l'impartialité fondée sur les besoins. Le projet SPHERE continue de consolider et de mettre au point les normes techniques devant régir le travail professionnel dans les secteurs clefs, tandis que l'organisation People In Aid est en train de déterminer les bonnes pratiques sur le plan du recrutement, de la continuité et du développement du personnel – l'une des faiblesses chroniques de la profession.

Néanmoins, il n'existe pas d'unité unique chargée de surveiller les différentes initiatives individuelles et rendre compte des progrès qu'elles ont pu réaliser au niveau du système et de leur impact sur le terrain. Si ce n'est par ALNAP, nous ne sommes guère au courant de la performance du système dans son ensemble. Nous ne disposons toujours pas de méthodes communes et simples permettant de mesurer les besoins et les succès. Il n'existe toujours pas de bureaux ou d'organismes indépendants de surveillance ayant le mandat de juger, de critiquer ou d'applaudir le système de l'extérieur.

Message clef n° 8 : La profession humanitaire doit envisager de consacrer cinq ans à se faire une idée réaliste de ses possibilités et de sa performance, tout en établissant dix objectifs intermédiaires de progrès humanitaire.

Un délai de cinq ans permettrait d'avoir une idée provisoire. L'avènement d'un système idéal d'aide sociale mondiale n'étant pas pour demain, déterminer s'il représente un but à long terme, un espoir inspirant ou une quasi-impossibilité pour les différents acteurs humanitaires n'est pas d'une importance critique pour l'orientation des efforts du système pendant les cinq ans à venir. La demande d'un système d'aide sociale mondiale joue un rôle important de vision motivante, mais le système humanitaire et la société internationale sont encore assez loin d'atteindre un tel objectif. Pour ceux que les intervenants sont en mesure d'aider, quelques pas dans la bonne voie sont vraisemblablement d'une plus grande utilité que les grandes aspirations. Avoir des attentes réalistes pendant cette période signifie se concentrer sur ce qui est faisable, y compris l'établissement de dix objectifs phares pour le système, dans le but d'améliorer aussi bien le royaume extérieur de la politique que le royaume intérieur des pratiques des organisations humanitaires.

Message clef n° 9 : Pour juger de son progrès à la lumière de ces dix objectifs phares, le système doit établir un mécanisme de surveillance indépendant et efficace ayant le pouvoir d'évaluer les améliorations pendant les cinq ans à venir.

Ce mécanisme de surveillance, qui n'existe pas encore partout dans le système humanitaire, peut servir de tableau de bord et poste de commande pour mesurer les progrès. ALNAP pourrait faire appel à son expérience pour assumer ce rôle de suivi et évaluer le succès des efforts collectifs du système. En plus de la poursuite de ses rétrospectives régulières, ALNAP pourrait ainsi se tourner davantage vers l'avenir et mesurer la performance à l'aune des objectifs phares du système. Or, s'il souhaite être pris au sérieux, ALNAP doit s'assurer d'un soutien de haut niveau. Une équipe indépendante de haut niveau nommé par le système pourrait chercher activement à étudier, analyser et rendre compte des progrès et performances individuels et collectifs.

Message clef n° 10 : Pour que le système dans son ensemble puisse avancer vers la réalisation de ces objectifs quinquennaux, une culture de l'amélioration, associant consolidation, innovation, positivisme, sanctions et éloges, s'impose.

Les modalités d'approche de ce plan quinquennal seront d'une importance critique. Pour que l'ensemble du système adopte une culture de l'amélioration, la motivation et l'appropriation doivent être assurées. Intégrant aussi bien les éloges que les sanctions, cette culture de l'amélioration humanitaire doit être positive, non bureaucratique et responsabilisante, privilégiant un professionnalisme croissant associé à l'esprit de découverte et d'innovation. Pour favoriser l'évolution d'une telle culture, au moins deux sur les dix objectifs phares doivent faire de l'innovation et de la prise de risques une priorité pour les politiques et pratiques humanitaires. Si, au bout de cinq ans, le système humanitaire n'a fait que se consolider, c'est qu'il n'a pas mis à profit les nouvelles idées et ne s'est pas adapté face à de nouvelles possibilités.

2 – Proportionnalité et distorsion de l'assistance humanitaire

Vue d'ensemble

Si le besoin humanitaire représente l'élément clef pour les agents humanitaires, il n'est pas la première préoccupation des fournisseurs de ressources. L'intérêt politique et l'opinion publique jouent un rôle immense dans l'affectation de l'aide et il existe à peine le semblant de proportionnalité dans la répartition entre les pays. L'intérêt médiatique, les structures de l'aide et les intérêts personnels rajoutent une « distorsion » de plus à tous les niveaux. Ce chapitre examine, à partir des témoignages de 43 évaluations mises à la disposition d'ALNAP, les conséquences de la distorsion de l'aide humanitaire. Il présente un aperçu du fonctionnement du système humanitaire et se penche sur les problèmes sous-jacents de la définition et de la satisfaction du besoin humanitaire.

Du fait de la dominance des enjeux de la sécurité mondiale, l'assistance humanitaire est couramment utilisée comme « dividende de la paix », non seulement dans les pays présentant le plus grand intérêt politique, tels l'Irak et l'Afghanistan, mais aussi dans des pays tels que la Somalie et le Sri Lanka, où les bailleurs de fonds essayent de « gérer » les conflits en associant mesures d'incitation et menaces. D'après les rapports d'évaluation, rien ne permet d'affirmer que de telles théories sont valables et il est douteux que les bailleurs de fonds aient suffisamment de capacité d'analyse pour les mettre en pratique.

Les bailleurs de fonds cherchent à adopter des approches plus stratégiques des conflits, mais les ONG internationales se montrent peu enthousiastes et, en l'absence d'analyse propre, sont entraînées par mégarde dans ces politiques.

Les menaces pour la sécurité sont plus importantes là où les ONG internationales sont considérées comme les instruments des intérêts occidentaux. En Irak, les ONG internationales ont donné un piètre exemple aux ONG locales. Faute de se distancer des intérêts des bailleurs de fonds, elles risquent de discréditer la notion d'ONG indépendantes et de contribuer à l'échec de la construction de l'Etat.

Les évaluations indiquent que, dans des situations extrêmement médiatisées, les intervenants se préoccupent de la rapidité et mettent l'accent sur des succès symboliques. Dans le cas de la catastrophe du tsunami, le personnel expatrié et la capacité de gestion sont venus d'autres régions, fragilisant ainsi d'autres interventions. En cherchant à tout prix à agir rapidement et être bien en vue, les intervenants ont contourné les capacités locales et n'ont pas suffisamment consulté les personnes touchées, rendant plus difficile la transition du secours d'urgence au redressement. Les relations avec la société civile locale ont détérioré, notamment au Sri Lanka, où cela a pu contribuer à la reprise de la violence.

Dans les cas recevant le moins d'attention, notamment la République démocratique du Congo (RDC), le manque de ressources a entraîné une mortalité importante. Dans une certaine mesure, les intervenants ont su compenser l'absence de ressources extérieures en renforçant leurs relations avec les communautés locales, aboutissant à des solutions qui ont des chances d'être plus durables. Le déséquilibre et les distorsions du système humanitaire ont pourtant coûté la vie à de nombreuses personnes en RDC. Si plus de \$7.000 ont été consacrés au soutien de chaque personne touchée par la catastrophe du tsunami, des gens sont morts en RDC faute de quelques dollars pour payer des soins de santé.

Le système humanitaire mondial n'a qu'une sensibilité limitée à l'égard des besoins. Les médias attirent surtout l'attention sur les événements spectaculaires, affaiblissant les efforts du système humanitaire pour prévenir les catastrophes et aborder les situations d'urgence « oubliées ».

Pour les ONG internationales (et le mouvement de la Croix-Rouge), le Code de conduite de la Croix-Rouge a beau représenter la « norme industrielle », les infractions ne cessent pas. Le quatrième principe du code enjoint les intervenants à ne pas se laisser utiliser comme instrument de la politique étrangère des gouvernements. Or, la politique étrangère étant un élément fondamental de l'affectation globale de l'aide et le travail humanitaire des ONG étant fortement dépendant du financement institutionnel, la politique conduit l'action humanitaire. Le premier principe du Code de conduite de la Croix-Rouge, qui exige des intervenants qu'ils privilégient le « besoin » avant tout, trouve son écho dans la Charte et les Normes minimales du projet Sphère, mais les organisations humanitaires n'ont pas encore vraiment mis en cause le système déformé dans lequel elles sont incorporées.

Le système humanitaire a mis en place, au fil des ans, des structures qui reflètent l'intérêt et les sentiments politiques plutôt que le besoin. Il a construit une architecture d'organisations qui, notamment dans le cas de l'ONU, procèdent à une division inadaptée des problèmes et des personnes. L'intervention devient ainsi plus compliquée et biaisée, s'orientant sur l'aide alimentaire et les réfugiés à la place des distributions d'argent et des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays. Les structures existantes créent une inertie au sein du système, ce qui rend difficile le changement et l'adaptation. Le système réussit mieux à aborder les besoins qui lui sont plus faciles à satisfaire qu'il n'évalue la vulnérabilité. Par conséquent, ses efforts dans le domaine de la prévention sont peu efficaces et il consacre la plupart de son énergie à des problèmes déjà dépassés. Il s'attire du personnel de tous les coins du monde pour faire face aux séquelles de la catastrophe du tsunami, alors qu'il

y a peu de vies à sauver, passant sous silence les millions de morts inutiles en RDC.

Face aux catastrophes, le système humanitaire tend à privilégier le secours d'urgence et oublier les actions de redressement, ayant beaucoup du mal à soutenir les moyens d'existence. Les donateurs ont tendance à passer du secours d'urgence à la reconstruction physique sans penser à soutenir les personnes touchées qui essayent de gagner leur vie. Ceci témoigne d'un manque de sensibilité du système à l'égard des demandes des personnes touchées. Quand celles-ci réussissent à faire entendre leur voix, souvent par l'intermédiaire des ONG locales, rien ne se fait à moins que ces ONG soient suffisamment puissantes pour exercer une certaine influence au sein du système humanitaire, ce qui a été le cas au Bangladesh.

Au niveau local, les acteurs humanitaires ont tendance à s'imaginer que ce sont eux les responsables des décisions et des actions, alors qu'ils sont, en réalité, utilisés par les intérêts locaux. Ils poursuivent parfois leurs propres intérêts et préférences, confondant droits et besoins. Ce faisant, ils ne prennent pas en compte des groupes vulnérables. A titre d'exemple, puisque le système se concentre généralement sur les femmes, les garçons risquent d'être quelque peu oubliés.

L'estimation des besoins continue d'être le point faible du système humanitaire. Les appels de l'ONU servent souvent de base à l'affectation des ressources par les bailleurs de fonds sans être vraiment en rapport avec les besoins. Dans certains cas, ils ne constituent guère plus qu'une liste de ce que les organes de l'ONU sont à même de fournir. Cela peut paraître incroyable, mais il n'existe ni méthode agréée pour estimer les besoins ni méthode détaillée pour comparer les besoins à l'échelle mondiale. Les distorsions apparaissent uniquement quand elles sont aussi flagrantes que l'oubli de la RDC. Le système humanitaire n'arrive pas à définir, encore moins à défendre la notion du « besoin » dans l'affectation de l'aide.

La « vulnérabilité », notamment quand il s'agit de protection contre les menaces pour la sécurité, n'est pas suffisamment prise en compte. Elle constitue une base d'évaluation plus fiable que le besoin, parce qu'elle intègre les menaces futures et permet ainsi de prévoir des mesures préventives. Cependant, le système humanitaire commence à peine à définir ce terme et trouver le moyen de mesurer et de tenir compte de la vulnérabilité. ECHO se penche actuellement sur les « crises oubliées » en se servant d'un indice de vulnérabilité. L'ONU cherche également à améliorer ses méthodes actuelles d'évaluation. Des concepts plus vastes, tels que la sécurité humaine, restent à développer et à mettre en application.

Ces problèmes sont en grande partie reconnus, mais les efforts pour les résoudre sont insuffisants. Dans le cadre de l'Initiative des bonnes pratiques des bailleurs de fonds humanitaires (GHD), les participants ont accepté le principe de l'impartialité par rapport aux besoins, mais n'ont pas mis au point un mécanisme commun pour mesurer le besoin ou tenir compte des enjeux de la vulnérabilité. Entre temps, la « guerre mondiale contre la terreur » continue d'attirer l'attention sur la sécurité mondiale plutôt que la sécurité humaine et prend

le dessus sur tout le reste. Rien ne permet d'affirmer que l'affectation globale de l'aide connaît moins de distorsions trois ans après le lancement de l'initiative GHD. De même, on ne voit pas l'ONU s'attaquer sérieusement aux problèmes structurels qui vont à l'encontre d'une approche globale et objective de l'assistance humanitaire. Les ONG internationales ont constaté les distorsions du système humanitaire mais n'ont pratiquement rien fait pour y remédier.

L'examen onusien de l'intervention humanitaire s'intéresse aux rapports entre les différents éléments du système humanitaire, mais c'est la vigueur de la dynamique descendante, portée par des intérêts politiques et médiatiques, qui constitue le problème de fond. La solution à long terme consiste à renforcer les processus ascendants qui assurent une plus grande représentation des pays et des gens touchés par les catastrophes. Dans l'immédiat, il importe de mieux analyser les situations de conflit, de défendre énergiquement la notion d'impartialité, pendant que tous les acteurs s'efforcent de définir la vraie finalité du système humanitaire. Sans cela, il n'y aura pas d'efforts concertés pour aborder les thèmes de proportionnalité et de distorsion.

Messages clés

Message clef n° 1: Le système humanitaire n'est pas fondé sur une conception commune du « besoin » et l'affectation globale de l'aide ne respecte pas le principe de proportionnalité.

La répartition de l'assistance humanitaire globale manque de proportionnalité. Certaines situations sont quasiment sur-financées alors qu'ailleurs des gens meurent faute des ressources les plus

élémentaires. Le volume total de l'assistance humanitaire a augmenté considérablement et – à condition d'être correctement réparti – pourrait satisfaire une proportion beaucoup plus importante des besoins. Les principaux problèmes concernent l'influence de facteurs politiques, notamment la priorité accordée à la sécurité mondiale, les pressions médiatiques, les problèmes structurels du système humanitaire et différentes déformations locales et préférences personnelles. En l'absence d'une conception commune des besoins, l'influence de ces facteurs n'est pas convenablement contestée.

Message clef n° 2 : Dans des situations médiatisées et bien financées, les capacités locales risquent d'être passées sous silence ; là où il y a moins de financement, les capacités locales sont davantage sollicitées. Ces extrêmes pourraient être éliminés grâce à une répartition mieux proportionnée de l'aide.

Il existe un contraste frappant entre l'intervention à la suite de la catastrophe du tsunami et l'intervention en RDC. Dans le premier cas, les relations avec les organisations locales ont été mal assurées à cause du financement abondant. Par contre, il a fallu impliquer les organisations locales en RDC à cause de la présence réduite d'organisations et d'agents internationaux. L'intervention à la suite du tsunami a quelque peu gaspillé les ressources, alors que des gens sont morts inutilement en RDC.

Message clef n° 3 : Le système humanitaire ne se consacre pas à sauver des vies.

Le système humanitaire se concentre sur des situations spectaculaires et d'intérêt médiatique, comme la catastrophe du tsunami, mais ces situations ne présentent pas forcément des menaces graves pour la vie humaine. Le système tend à passer sous silence des situations où il existe des risques graves pour la vie humaine mais qui ne sont pas bien en vue, comme en RDC. Le processus est essentiellement conduit par les ressources et l'affectation des ressources n'est pas systématique.

Message clef n° 4 : Les intervenants ont besoin de meilleures méthodes pour soutenir la sécurité humaine, notamment dans des situations de conflit.

Dans le contexte de la guerre mondiale contre la terreur, l'enjeu de la sécurité mondiale l'a emporté sur la sécurité humaine. Il importe de renforcer le concept de protection humanitaire. Les ONG internationales doivent comprendre que le modèle de la société civile qu'elles proposent aux ONG locales peut avoir des implications importantes pour la gouvernance.

La prudence s'impose en matière de mesures d'incitation et de dissuasion dans des situations de conflit. L'Occident étant de plus en plus disposé à intervenir dans d'autres pays, il s'empresse de « gérer » les conflits au moyen d'interventions humanitaires. Si de telles approches sont adoptées, elles doivent être ancrées dans une analyse plus approfondie, explicitées et suivies méticuleusement pour déterminer leur efficacité. Etant donné que ces approches deviennent de plus en plus courantes, les organismes d'exécution tels que les ONG internationales doivent également s'adonner à l'analyse des conflits afin de protéger leur indépendance et réduire les risques pour la sécurité.

Message clef n° 5 : Il convient de remédier aux lacunes des Appels consolidés en établissant des indices de besoins qui tiennent compte de la vulnérabilité et de la sécurité humaine.

Il n'existe pas actuellement de méthode commune pour évaluer et comparer les besoins humanitaires à l'échelle mondiale. Il est donc difficile d'identifier l'impact des influences politiques, sécuritaires et médiatiques. En l'absence d'une telle méthode, le système humanitaire n'a pas de comptes à rendre, ni à ceux qui fournissent les ressources ni à ceux qui les reçoivent. Il faut que les bailleurs de fonds, en collaboration avec l'ONU et autres acteurs humanitaires, définissent une conception et une méthode communes qui reflètent les notions de vulnérabilité. Une approche axée sur la sécurité humaine doit être sérieusement envisagée, éventuellement dans le cadre de l'initiative des bonnes pratiques des bailleurs de fonds humanitaires, d'autant plus qu'elle s'est engagée en faveur de l'impartialité.

Message clef n° 6 : Il convient d'accorder une plus grande attention à la phase de redressement après les catastrophes.

Dans le cadre des interventions à la suite d'une catastrophe, il est conseillé aux bailleurs de fonds, la Banque mondiale et d'autres acteurs humanitaires de s'intéresser davantage à la phase de « transition » ou de redressement, qui a tendance à être quelque peu oubliée. Dans certains cas, cela s'explique par la division entre les structures centrées sur l'intervention humanitaire et celles centrées sur l'aide au développement. Plus particulièrement, le redressement grâce au soutien des moyens d'existence exige un financement plus important et doit être pris en compte dès le début. Les ONG sont en mesure d'entreprendre cette activité, mais ont besoin du soutien financier des bailleurs de fonds.

Message clef n° 7 : Il convient de minimiser les problèmes causés par le déséquilibre structurel du système humanitaire.

L'idéal serait de réexaminer le système onusien d'organes séparés et d'introduire des structures plus adaptées. A défaut, les bailleurs de fonds doivent veiller à ce que les appels de l'ONU correspondent aux besoins réels plutôt qu'aux intérêts particuliers. Il ne faut pas que la prévention en faveur de l'aide alimentaire en vienne à exclure les distributions d'argent et autres interventions non alimentaires quand celles-ci sont plus indiquées. Par exemple, la division en groupes des populations touchées, selon qu'elles sont considérées comme des réfugiés ou des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays (PDI), risque d'entraîner une distorsion ultérieure du système humanitaire. Il est particulièrement important dans de tels cas d'examiner le « besoin » du point de vue de la « vulnérabilité ».

Il ne faut pas que l'approche « collaborative » de l'ONU par rapport aux PDI affaiblisse l'argument en faveur d'une direction forte au sein de l'ONU pour surmonter ses distorsions inhérentes. Un style vigoureux de direction axée sur la représentation des intérêts humanitaires convient mieux au système dans son ensemble.

Message clef n° 8 : Les ONG internationales et le mouvement de la Croix-Rouge ont à se servir des principes du code de la Croix-Rouge et du projet Sphère pour défendre les valeurs humanitaires face aux distorsions.

Les codes et les principes représentent un moyen essentiel de défense contre les distorsions. Le Code de conduite de la Croix-Rouge et les Normes minimales du projet Sphère constituent à la fois la meilleure protection disponible contre les influences nocives et ce qui s'approche le plus d'une déclaration des « droits » des bénéficiaires. Sphère reconnaît qu'il existe différentes manières de rendre compte, mais « rendre des comptes aux personnes que nous cherchons à aider doit constituer notre obligation fondamentale » (projet Sphère, 2004). Il convient d'affirmer activement cette obligation en ce moment. Pour se conformer au premier principe du code de la Croix-Rouge, à savoir « l'impératif humanitaire » qui exige de donner la priorité aux besoins, les organisations humanitaires doivent se concerter pour remédier aux distorsions du système mondial dans lequel elles sont incorporées.

Les ONG internationales et le mouvement de la Croix-Rouge doivent prévoir des actions de plaidoyer pour faire pression en faveur d'un système humanitaire plus équitable. Ils doivent s'atteler, avec les bailleurs de fonds, à la tâche difficile de définir le besoin humanitaire et aider les médias à comprendre les enjeux de la proportionnalité et des distorsions mondiales de l'assistance humanitaire.

Message clef n° 9 : Il convient de mettre au point des mécanismes pour que « l'obligation de rendre compte au bénéficiaires » prenne la priorité sur « l'obligation de rendre compte aux bailleurs de fonds ».

Les ONG internationales et le mouvement de la Croix-Rouge font l'objet de critiques sévères dans les évaluations de l'intervention à la suite du tsunami, parce qu'ils n'ont pas établi de mécanismes convenables pour consulter et informer des personnes touchées par la catastrophe ou assurer leur participation. Cela fait écho aux critiques formulées par beaucoup d'autres évaluations d'actions humanitaires passées. Pour ces intervenants, leur rôle par rapport aux bailleurs de fonds doit être celui de représenter les intérêts des « bénéficiaires ». Dans le cadre du débat actuel concernant la définition du « besoin », les organisations humanitaires doivent s'efforcer d'assurer la représentation correcte des opinions des bénéficiaires, éventuellement en faisant plus souvent appel à des mécanismes « de sondage de l'opinion publique » tels que les enquêtes auprès des bénéficiaires. Elles doivent également veiller à respecter l'obligation de rendre compte dans le cadre de leurs propres activités, grâce à des « audits publics » de chaque intervention humanitaire. Les ONG internationales et le mouvement de la Croix-Rouge doivent également publier une plus grande partie de leurs évaluations.

Message clef n° 10 : La recherche doit être mise à profit pour minimiser les conséquences du déséquilibre des intérêts institutionnels, locaux et personnels.

Le système humanitaire a du mal à se mettre en cause, ce qui favorise la persistance des intérêts institutionnels et personnels. La recherche a permis de mettre en question la prédominance de l'aide alimentaire dans le système humanitaire. Elle sert également à révéler l'influence des intérêts politiques locaux sur l'assistance humanitaire. Les intervenants pourraient profiter davantage de la recherche, notamment lorsque les structures humanitaires ou les intérêts locaux sont source de déformations. Il leur faut également reconnaître qu'une concentration sur un groupe ou un thème particulier, comme les réfugiés ou les femmes, peut en faire oublier d'autres, tels que les PDI et les garçons. L'examen par les pairs peut servir de mécanisme informel pour contester les préventions locales. L'évaluation a également un rôle à jouer mais doit viser à examiner le contexte plus large et poser des questions fondamentales. Il importe d'identifier systématiquement, grâce à la recherche, les conséquences négatives non voulues.

3 – L’utilisation des évaluations

Vue d’ensemble

ALNAP a commandé cette étude parce que, si les évaluations réussissent généralement à tirer des enseignements et à construire la mémoire institutionnelle, elles parviennent rarement à introduire des changements évidents ou des améliorations de la performance. Si cela continue, cette faible utilisation risque d’entamer la crédibilité de l’évaluation comme moyen d’assurer le respect de l’obligation de rendre compte et l’apprentissage dans le secteur humanitaire.

L’utilisation dans la littérature publiée

Les études examinées présentent une image complexe de l’utilisation, ce terme n’ayant pas le même sens pour différents utilisateurs et étant fortement dépendant du contexte. Pour certaines, les antécédents sont lamentables, d’autres se montrent plus positives. Dans tous les cas, l’utilisation est nettement moins prévisible que l’on pourrait croire.

Par ailleurs, il y a des sortes d’utilisation très différentes. Il est relativement rare de voir les utilisateurs mettre directement en pratique les recommandations d’une évaluation. Une évaluation va beaucoup plus probablement être utilisée indirectement – pour stimuler le débat, aider à gagner ou à perdre un argument, renforcer la gamme des connaissances d’une organisation et améliorer la compréhension des participants. Une évaluation peut avoir soit une combinaison d’utilisations différentes soit une utilisation partielle ou sélective. Il se peut également que les évaluations soient commandées quasi rituellement, en cochant une case d’administration ou de relations publiques sans engagement réel en faveur de l’utilisation des résultats.

L’une des rares conclusions partagées par toutes les études examinées est que les chances d’utilisation d’une évaluation sont fortement conditionnées par le comment et le pourquoi de sa réalisation. Plusieurs facteurs favorisent (ou entravent) l’utilisation. Comme on pourrait le prévoir, ces facteurs concernent en grande partie la qualité de l’évaluation. Cependant, l’utilisation ne tient pas seulement à la crédibilité et la qualité des recherches et de la documentation d’une évaluation mais aussi au processus. Elle est tout autant, sinon davantage, conditionnée par le degré de participation de l’ensemble des parties prenantes clefs, avant, pendant et après l’évaluation, et par la mesure dans laquelle la finalité et l’approche sont conçues en fonction de l’utilisation et des utilisateurs prévus. Une planification méticuleuse, un délai raisonnable et des mécanismes de suivi adaptés qui conviennent aux utilisateurs et leur rendent service sont autant d’éléments témoignant d’une intention sérieuse d’utiliser une évaluation.

La meilleure évaluation n’a pourtant que l’utilité autorisée par le contexte organisationnel et politique. Son utilisation est fortement influencée par la présence d’une culture positive d’apprentissage et de responsabilité, par la capacité d’absorption des personnes concernées et par la qualité des relations entre évaluateurs et utilisateurs.

L’utilisation dans la pratique : témoignages des études de cas, des entretiens et des enquêtes

Les résultats de cette étude corroborent en grande partie ceux de la littérature publiée. Ils indiquent qu’une évaluation qui est planifiée et conduite de manière à favoriser la participation, l’appropriation et l’adaptation aux besoins des utilisateurs a beaucoup plus de chances d’être utile et ainsi

d'être utilisée. En règle générale, les évaluations étudiées qui ont été « utilisées » intègrent une grande partie des facteurs positifs décrits ci-dessus, ce qui prouve qu'il est à la fois faisable et productif d'investir dans une approche favorisant l'utilisation.

Par ailleurs, ces résultats indiquent que l'adoption d'approches favorisant l'utilisation n'en est qu'à ses débuts. A titre d'exemple, il se peut que la planification de dernière minute, le recrutement à la hâte et le manque de temps pour l'évaluation, qui sont apparemment fréquents, représentent un obstacle plus important à l'utilisation qu'on pourrait croire. Le secteur est encore en train d'apprendre comment établir des mécanismes de suivi sérieux et dynamiques. Il existe quelques bons exemples d'approches innovatrices mais, en général, peu de signes de méthodes de diffusion adaptées et créatives conçues à l'intention de différentes parties prenantes. Le rapport et la synthèse types sont encore la règle.

Trop d'évaluations sont mises en œuvre en l'absence d'une participation suffisante des principaux utilisateurs cibles. Le but des évaluations n'est pas toujours clair et elles ne sont pas toujours conçues en fonction de ce but. Pour la plupart, les évaluations n'ont pas un seul but déclaré ou une seule utilisation prévue, mais en visent plusieurs : par exemple l'apprentissage, sur le terrain et au sein de l'organisation, associé à l'obligation de rendre compte à un bailleur de fonds. Dans certains cas, les différents buts ou utilisations peuvent se déstabiliser ou se remplacer les uns les autres.

D'après beaucoup d'utilisateurs, les rapports d'évaluation sont souvent trop longs et utilisent un langage inaccessible, notamment le jargon des évaluations. La qualité des recommandations est souvent mise en cause. Les utilisateurs les trouvent insuffisamment pratiques, spécifiques, constructives ou pertinentes.

Puisque l'information sur les moyens d'optimiser l'utilisation est évidemment disponible, pourquoi le secteur humanitaire n'adopte-t-il pas systématiquement une approche favorisant l'utilisation ? Il y aurait plusieurs obstacles communs.

- Trop d'évaluations sont commandées pour des raisons symboliques ou routinières, sans penser sérieusement à leur utilisation ou à l'appropriation par les utilisateurs clefs.
- Les utilisateurs sont débordés : obligés à tout moment de rendre des comptes (de bas en haut) ou assumer une charge de travail généralement importante, leur patience et leur capacité d'absorption s'épuisent.
- Le monde de l'évaluation n'est pas conscient des pratiques axées sur l'utilisation.
- Le rôle officiel de l'évaluation (respect de l'obligation de rendre compte) exige de la rigueur, des normes communes et de l'indépendance. Cela explique peut-être l'hésitation à adopter l'approche collaborative, adaptative et spécifique au contexte que nécessite une concentration sur l'utilisation et les utilisateurs.

Compte tenu du nombre même et de la répartition géographique des parties prenantes qui caractérisent l'intervention humanitaire, une approche axée sur les utilisateurs exige d'affecter beaucoup plus de temps et d'efforts à l'évaluation. L'imposition, réelle ou imaginée, d'une évaluation par un groupe d'acteurs sur un autre peut sonner le glas de l'utilisation et, d'après les résultats étudiés ici, serait assez fréquente. Une participation réelle et une concentration beaucoup plus grande sur les utilisateurs cibles aideraient également à dévoiler les évaluations inadaptées ou rituelles et prévenir un accroissement ultérieur de la méfiance et la saturation que le secteur connaît actuellement en matière d'évaluation. Cela suppose privilégier la qualité à la place de la quantité – et mener moins d'évaluations.

Il y a des raisons pour expérimenter des approches qui réduisent la division artificielle entre évaluateurs et utilisateurs potentiels. Les évaluateurs (et les gestionnaires d'évaluations) sont considérées par certains comme distants des réalités opérationnelles du travail humanitaire, trop soucieux de l'indépendance de l'évaluation, enclins au jargon et protecteurs de leur propre réputation. A titre d'exemple, il est fréquent que les évaluateurs, dans le but de préserver

l'indépendance du rapport, forment des recommandations plutôt isolément. Or les recommandations ne sont pas les résultats, mais plutôt des propositions faites par les évaluateurs afin de remédier aux faiblesses ou consolider les forces constatées pendant l'évaluation. L'une des études de cas montre comment un processus collaboratif, qui tient compte du contexte et des contraintes de l'organisation ou du programme sans déformer les conclusions, peut accroître considérablement la pertinence et l'application pratique des recommandations d'une évaluation.

La nature même de l'évaluation traditionnelle peut aussi, involontairement, prédisposer les évaluateurs à être plutôt critiques que constructifs. Le caractère commercial des relations avec les évaluateurs externes peut également poser problème, notamment dans des organisations plus petites et pour le personnel ONG sur le terrain, qui a tendance à considérer les frais de consultation comme excessifs et les consultants comme des mercenaires. Par ailleurs, il est relativement rare de voir des évaluateurs donner suite à leur évaluation ou recevoir de l'information en retour sur l'utilisation qui en est faite, ce qui suscite des questions concernant la manière dont les évaluateurs peuvent apprendre à optimiser la facilité d'utilisation et la qualité générale de leur travail.

L'évaluation dans son contexte : les limites de l'évaluation comme moteur du changement

L'efficacité de l'évaluation comme moyen d'améliorer la performance n'est que partiellement fonction de sa qualité et du processus. Cela étant le cas, même si le monde de l'évaluation arrive mieux à mener une approche axée sur l'utilisation (comme il devrait), l'ampleur de son impact est nécessairement limitée. De nombreuses priorités se disputent l'attention des organisations et l'évaluation est souvent perdante. Pour la plupart des personnes sondées, l'évaluation est importante mais n'est qu'une influence parmi d'autres. Elle est généralement classée au milieu de l'échelle en ce qui concerne sa valeur pour les décideurs.

Des impératifs organisationnels tels que le besoin de rester bien en vue, se battre pour obtenir des

fonds et s'acquitter de différentes obligations bureaucratiques l'emportent parfois sur l'engagement de l'organisation en faveur de l'apprentissage et l'amélioration de sa performance. Pour certains, le secteur humanitaire est de plus en plus opposé au risque et ses principes disparaissent progressivement sous le poids du protocole. La structure organisationnelle de nombreuses organisations humanitaires n'incite pas à traduire les enseignements tirés par une partie de l'organisation en un processus d'apprentissage impliquant différents services ou le secteur dans son ensemble. Et vice versa.

Que les politiques soient ou non changées à la suite des évaluations dépend souvent des convictions des acteurs individuels. Les structures de gestion et la culture des organisations humanitaires sont typiquement « floues » et décentralisées ; la mise en application de nouvelles politiques est fortement entravée par le renouvellement fréquent du personnel et le pragmatisme incitant à compter sur le personnel de terrain qui est relativement autonome. Traduire les politiques en actions sur le terrain peut s'avérer difficile.

Cette étude a trouvé peu d'exemples d'évaluations débouchant sur des sanctions ou utilisées comme incitation au changement par des parties prenantes extérieures telles que les bailleurs de fonds ou le grand public. En fait, ils brillent par leur absence. Les évaluations sont considérées comme potentiellement dangereuses pour la réputation et le financement d'une organisation et la crainte des retombées des critiques publiées est indubitablement bien réelle. Cependant, hormis quelques petites corrections, la plupart des études constatent que les retombées d'une évaluation critique sur une organisation sont limitées, voire inexistantes.

Ce n'est pas non plus le pouvoir du client qui fait changer les organisations humanitaires et de développement. Les réponses au questionnaire montrent que les résultats clés d'une évaluation sont très rarement communiqués aux bénéficiaires du programme sur le terrain. Du fait que les bénéficiaires ne participent pas au processus d'évaluation et n'ont pas voix au chapitre, ils ne sont pas en mesure d'utiliser les résultats d'une

évaluation pour exercer des pressions et demander des comptes à un intervenant.

L'utilisation de l'évaluation et de n'importe quel autre outil d'apprentissage revient essentiellement à une étude de la nature du changement. Cela ne relève pas d'une seule personne ou d'un seul processus. Plus l'utilisation est complexe, plus c'est le cas. On peut dire que l'évaluation n'est qu'un catalyseur, qui influence le début d'un processus et cède peu à peu le terrain face à l'impact d'autres acteurs et d'autres forces. Le monde de l'évaluation a la responsabilité de faire tout son possible pour faciliter l'utilisation, mais n'a pas à répondre des actions et engagements des utilisateurs.

Remarques finales

Au départ, cette étude s'inquiétait des conséquences pour la crédibilité de l'évaluation d'une poursuite de son mauvais palmarès en matière d'influence sur la performance humanitaire. A certains égards, les résultats révèlent donc des perspectives un peu plus réjouissantes; le pessimisme provient en partie d'une interprétation étroite de l'utilisation qui ne rend pas justice à l'utilisation et l'influence riches et souvent indirectes de l'évaluation.

Le pouvoir global de l'évaluation comme moteur du changement est relativement modeste. Ce que

nous attendons de l'évaluation est souvent peu clair et trop ambitieux. L'évaluation serait devenue un fourre-tout pour une série d'objectifs relatifs à l'obligation de rendre compte et à l'apprentissage, qui peuvent être compatibles ou incompatibles.

Il est d'une importance critique que nos attentes soient réalistes, que le but de l'évaluation soit mieux différencié d'autres objectifs et qu'elle soit conçue en conséquence. L'évaluation n'est pas forcément l'approche la plus rentable pour certains emplois. Elle n'est pas, malgré sa réputation d'outil permettant de rendre compte de bas en haut, souvent utilisée pour demander des comptes aux intervenants. L'apprentissage, autre objectif primordial, est fortement dépendant d'une participation réelle – qui n'est pas forcément assurée dans de nombreuses évaluations de grande envergure et de courte durée.

Si le monde de l'évaluation peut faire beaucoup plus pour promouvoir l'utilisation des évaluations, la priorité doit vraisemblablement être accordée à l'amélioration de notre compréhension des moyens d'assurer l'apprentissage et le changement organisationnel, en adoptant une gamme d'outils créatifs et innovateurs pour y parvenir. L'évaluation doit être un outil parmi d'autres destinés à assurer l'apprentissage et le respect de l'obligation de rendre compte ; elle sera parfois l'outil adapté, mais pas toujours. Quel que soit le cas, elle ne peut pas tout faire toute seule.

Messages clefs

Message clef n° 1 : Les formes les plus courantes d'utilisation des évaluations sont indirectes et souvent indéfinissables.

L'évaluation peut avoir des utilisations riches, variées et très spécifiques aux organisations et aux personnes. Si l'on s'attend à ce qu'il y ait un lien net et linéaire entre les recommandations d'une évaluation et les actions successives, de nombreux types d'utilisation risquent de ne pas être

reconnus. L'utilisation doit être définie d'une manière plus qualitative pour tenir compte aussi bien de l'idée que se font les utilisateurs de l'utilisation que de leur participation réelle au processus.

Message clef n° 2 : Les enseignements tirés de l'évaluation sont complexes et seulement en partie liés à l'évaluation.

L'utilisation n'est que partiellement fonction de la qualité et du processus d'une évaluation. Le processus d'utilisation reflète le caractère complexe du changement ; il est transformé par

les utilisateurs eux-mêmes, fortement conditionné par le contexte et souvent imprévisible. A mesure que les utilisateurs s'approprient d'une évaluation, leur influence sur ses conséquences augmente, tandis que l'évaluation en soi devient moins importante. Les « utilisations » définitives ne seront peut-être plus celles envisagées ou proposées par les recommandations.

Message clef n° 3 : L'approche de l'évaluation doit être plus créative et adaptée à différents besoins.

Si l'utilisation était au centre des préoccupations, la méthodologie d'une évaluation pourrait s'éloigner sensiblement de ce qui est généralement considéré comme crédible. L'évaluation pourrait devenir plus stratégique, sans forcément s'en tenir à ses racines dans la recherche sociale. L'approche s'adapterait face à l'évolution des besoins ; elle ferait preuve de moins d'aversion au risque et serait plus créative. Le rôle de l'évaluateur changerait également. Si l'évaluation mettait l'accent sur des objectifs « souples » tels que l'apprentissage, les évaluateurs et les utilisateurs auraient à travailler en partenariat, mettant en commun leurs expériences et compétences au service d'une meilleure performance. Les compétences relationnelles, pour les communications, l'animation et la gestion du changement organisationnel, deviendraient ainsi plus importantes.

Les moteurs extérieurs du changement pourraient être renforcés. Il se peut que les audits soient plus à même d'assurer le respect de l'obligation de rendre compte de bas en haut – un objectif « dur » – en association avec des organismes de réglementation conçus à cet effet. Des évaluations participatives et d'impact, conçues avec et pour les communautés touchées, faciliterait le respect de l'obligation de rendre compte de haut en bas.

Message clef n° 4 : Le monde de l'évaluation peut sensiblement augmenter l'utilisation des évaluations en mettant l'accent sur l'utilisation et les utilisateurs.

L'évaluation doit désormais s'orienter vers l'utilisation plutôt que la méthodologie, ce qui représente un changement fondamental. Beaucoup d'informations et de conseils en matière

d'utilisation sont à la disposition des évaluateurs et des gestionnaires d'évaluation mais ne sont pas systématiquement mis à profit. Les évaluateurs et les utilisateurs ne sont pas toujours au courant des exemples de bonnes pratiques, dispersés parmi de nombreuses études ou décrits dans des publications volumineuses que les praticiens n'ont pas le temps de lire. Il conviendrait sans doute d'élaborer des lignes directrices brèves, pratiques et faciles à utiliser.

Le pro forma de la qualité d'ALNAP pourrait souligner davantage l'intérêt d'examiner le processus plutôt que le contenu d'une évaluation, contrôlant les facteurs qui favorisent l'utilisation et intégrant la participation comme critère essentiel de performance. Cela supposerait élargir les critères à inclure dans la base de données ALNAP, poursuivant la démarche encourageante qui consiste à interviewer les évaluateurs et les utilisateurs dans le cadre de l'examen du processus.

Message clef n° 5 : Des efforts institutionnels s'imposent pour combler le fossé entre l'évaluation et ses utilisateurs.

L'impact des relations et des réseaux n'est pas suffisamment pris en compte. Il faut que les évaluateurs et les gestionnaires inspirent une plus grande confiance et combler le fossé entre utilisateurs et évaluateurs. Les praticiens de l'évaluation doivent s'efforcer d'être constructifs et réalistes, de démystifier l'évaluation et résister au jargon. L'utilisation des évaluations est une question tout autant, sinon plus, relationnelle que technique.

Message clef n° 6 : La décision de mener une évaluation doit émaner d'un processus bien réfléchi et négocié impliquant les parties prenantes clés et surtout les utilisateurs cibles.

Pour que le monde de l'évaluation améliore l'utilisation, les utilisateurs doivent s'engager sérieusement à utiliser l'évaluation. Si bon nombre d'évaluations sont conduites comme une sorte de rituel administratif, les ressources et l'enthousiasme pour l'apprentissage vont être détournés et amoindris. La décentralisation des évaluations sur le terrain ou la délégation de la gestion d'une évaluation à l'organisation concernée

sont des démarches prometteuses pour favoriser l'appropriation. Les parties prenantes, y compris les évaluateurs, ont le droit de contester l'utilisation prévue, de savoir exactement qui sont les principaux utilisateurs et de déterminer si les coûts financiers et d'opportunité d'une évaluation sont justifiés. La qualité est plus importante que la quantité.

Message clef n° 7 : L'évaluation n'a qu'une capacité modeste à effectuer des changements dans le contexte d'obstacles puissants à l'apprentissage organisationnel et d'autres facteurs de rejet et d'attraction.

Grand cas est fait de l'évaluation comme principal outil du secteur humanitaire permettant d'assurer le respect de l'obligation de rendre compte et l'apprentissage. Dans le même temps, les résultats indiquent que l'évaluation joue un rôle modeste dans le flux plus large d'informations et d'influences qui aboutit à la prise de décisions. Bien différencier les changements dont le secteur a visiblement le contrôle de ceux qui découlent de facteurs politiques et structurels plus larges augmenterait la crédibilité de l'évaluation et en favoriserait l'utilisation.

Quant aux problèmes qui reviennent souvent, un débat plus ouvert sur les vraies marges de manœuvre du secteur humanitaire serait d'une grande utilité. Cela pourrait permettre d'identifier les résultats pertinents pour les décideurs ou hommes et femmes politiques (de haut niveau) pertinents et réduire le nombre de recommandations destinées à un public absent.

Cette étude n'a pas réussi à bien préciser les facteurs et forces de changement les plus influents, que ce soit au niveau organisationnel ou individuel. Cela s'explique en partie par le fait que les responsables de l'élaboration des stratégies du secteur ne semblent pas y voir un sujet de recherche. Les organisations auraient vraisemblablement intérêt à mener ce que l'on appelle des études par traçage, où un changement constitue le point de départ pour revenir en arrière et identifier les facteurs qui l'ont produit.

Message clef n° 8 : L'évaluation n'est qu'un outil parmi d'autres pour assurer l'apprentissage et le respect de l'obligation de rendre compte.

L'impact de l'évaluation est renforcé, sinon activé, quand celle-ci fait partie intégrante d'un éventail plus large d'approches visant à améliorer la performance. A titre d'exemple, le suivi continue d'être le parent pauvre de l'évaluation et les décideurs n'y font pas encore la même attention. Il existe plusieurs approches prometteuses (les examens par les pairs, les études participatives, le suivi et l'évaluation au niveau des communautés, les communautés de pratique) qui méritent d'être incluses plus systématiquement dans la gamme des méthodes préconisées.

Message clef n° 9 : Il faut du temps pour absorber le changement organisationnel et individuel.

Il n'y a pas d'outil d'apprentissage qui puisse produire des changements si le secteur ne lui consacre pas le temps et l'espace nécessaire. Beaucoup plus d'attention doit être accordée au problème croissant des charges de travail excessives et à l'incapacité apparente du secteur à établir un ordre des priorités. Dans la gamme des outils d'apprentissage, on pourrait simplement prévoir de donner au personnel le temps d'absorber l'information et l'occasion de considérer ce qui est important plutôt qu'urgent, de susciter de nouvelles idées en dehors des paramètres habituels de la résolution de problèmes.

Message clef n° 10 : Il importe de traduire les enseignements tirés de l'évaluation en bonnes performances sur le terrain.

L'évaluation a déjà identifié beaucoup de questions relatives à la performance du système. Le moment est sûrement venu de donner la priorité à l'apprentissage sur le terrain. L'intérêt récent pour certaines innovations venues d'en dehors du secteur (guidage, accompagnement) paraît prometteur. La participation du personnel de terrain à l'élaboration de meilleurs outils d'apprentissage en augmenterait considérablement l'impact.



ALNAP
LEARNING • ACCOUNTABILITY • PERFORMANCE
IN HUMANITARIAN ACTION

Pour tout renseignement complémentaire,
veuillez contacter le Secrétariat d'ALNAP :

ALNAP at ODI
111 Westminster Bridge Road
London SE1 7JD, UK

Tel: +44 (0)20 7922 0300

Fax: +44 (0)20 7922 0399

alnap@odi.org.uk

www.alnap.org

ALNAP : Réseau pour l'apprentissage actif sur la responsabilité et la performance au sein de l'action humanitaire