

# Réponse au tremblement de terre en Haïti

## Cartographie et analyse des lacunes et des duplications dans les évaluations

Février 2011



**ALNAP**  
Active Learning Network for  
Accountability and Performance  
in Humanitarian Action



**UNEG**  
United Nations Evaluation Group

Le présent rapport a été rédigé par Katherine Haver d'Humanitarian Outcomes. Il se fonde sur une cartographie des termes de référence pour les évaluations de la réponse en Haïti réalisée par Nicole Rencoret, consultante indépendante.

**Humanitarian Outcomes** est une équipe indépendante d'experts qui fournissent aux gouvernements et aux organisations internationales des analyses reposant sur des éléments solides et qui les conseillent en matière de politique à mener dans le domaine des efforts de réponse humanitaire.

**ALNAP** est un réseau sectoriel unique au sein du système humanitaire international, composé d'organisations humanitaires clés et d'experts de premier plan dans le domaine. La gamme étendue d'expérience et d'expertise fournie par tous ses membres est au cœur des efforts d'ALNAP d'améliorer la performance humanitaire par l'apprentissage et la responsabilité.

# Sommaire

Remerciements .....	4
Acronymes .....	5
<b>1 Introduction .....</b>	<b>6</b>
1.1 Contexte .....	6
1.2 Objectifs et structure .....	6
<b>2 Le paysage des évaluations .....</b>	<b>9</b>
2.1 Cartographie des évaluations en Haïti .....	9
2.2 Principaux résultats des évaluations .....	12
2.3 Note sur le rôle des évaluations .....	12
<b>3 Principales caractéristiques de la réponse évaluative .....</b>	<b>13</b>
3.1 Compréhension accrue du contexte opérationnel .....	13
3.2 Dépendance excessive de la méthodologie « classique » .....	13
3.3 Besoin de décloisonner les évaluations .....	15
<b>4 Questions prioritaires pour l'apprentissage en temps réel .....</b>	<b>17</b>
4.1 Accélérer la reconstruction .....	17
4.2 Soutenir les capacités haïtiennes .....	18
<b>5 Questions prioritaires pour l'évaluation rétrospective .....</b>	<b>20</b>
5.1 Réponse au choléra .....	20
5.2 Rôle des normes et des principes .....	20
5.3 Assimilation des enseignements tirés auparavant .....	21
<b>6 Conclusion : Créer des partenariats pour l'apprentissage plus efficaces ....</b>	<b>22</b>
Références .....	23
Annexe 1. Entretiens .....	26

# Remerciements

Nombreux sont les individus et les organisations qui ont apporté leur concours à cette étude et l'ont soutenue en partageant des documents relatifs à leurs plans d'évaluations et en accordant leur précieux temps à des entretiens.

Nous remercions tout particulièrement Tijana Bojanic, Michel Denis, Annie Devonport, François Grünewald, Scott Green, Saul Guerrero, Paul Harvey, Katy Love, Maria Palacios, Jonathan Patrick et Glyn Taylor, qui ont fourni de précieuses informations et idées sur le rôle des évaluations dans la réponse humanitaire en Haïti. L'auteure souhaite également remercier le secrétariat d'ALNAP pour son excellent soutien et sa contribution à cette étude.

# Acronymes

<b>ALNAP</b>	Active Learning Network for Accountability and Performance in humanitarian action (Réseau d'apprentissage actif pour la responsabilité et la performance dans l'action humanitaire)
<b>DG-ECHO</b>	Office d'aide humanitaire de la Commission européenne
<b>GHD</b>	Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire (Good Humanitarian Donorship)
<b>HAP</b>	Humanitarian Accountability Partnership International
<b>IASC</b>	Comité permanent inter organisations
<b>FICR</b>	Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge
<b>BCAH</b>	Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations unies
<b>OCDE-CAD</b>	Organisation de coopération et de développement économiques - Comité d'aide au développement
<b>ETR</b>	Évaluation en temps réel
<b>TdR</b>	Termes de référence
<b>ONU</b>	Nations Unies
<b>UNEG</b>	Groupe des Nations Unies pour l'évaluation

# 1 Introduction

---

## 1.1 Contexte

---

Le tremblement de terre qui a frappé Haïti le 12 janvier 2010 a été, selon tous les moyens de mesure appliqués, une « méga catastrophe ». Quelque 223 000 personnes ont été tuées, 300 000 blessées, et plus de 2 millions ont dû fuir de chez elles.<sup>1</sup> Dix-sept pour cent des employés du gouvernement central d'Haïti ont trouvé la mort lorsque des immeubles du gouvernement se sont effondrés.<sup>2</sup> L'ONU a connu son plus grand nombre de pertes humaines lorsque sont morts, en un seul jour, 102 membres de son personnel.<sup>3</sup>

Comme toujours, les gens du pays ont réagi immédiatement pour tirer leurs voisins des bâtiments, évacuer les corps et les débris, et reconstruire leurs vies. Cette crise a fait l'objet d'une importante couverture médiatique internationale et a attiré des visites de la part de politiciens et de personnalités très en vue. Des milliers d'organisations internationales,<sup>4</sup> en provenance des Caraïbes et d'Amérique du Sud, ainsi que d'Europe et d'Amérique du Nord, ont surmonté d'énormes difficultés logistiques pour monter une réponse humanitaire massive. Les Haïtiens résidant à

l'étranger ont envoyé dans leur pays des paiements estimés à des centaines de millions.<sup>5</sup> Plus de 3 milliards \$ ont été engagés ou versés en assistance humanitaire<sup>6</sup>, dont au moins un tiers provenant de dons privés.<sup>7</sup>

Depuis janvier 2011, on sait qu'au moins 45 évaluations ont été réalisées concernant divers aspects de la réponse internationale au tremblement de terre en Haïti. Bien que plus d'une année se soit écoulée, au moins 800 000 personnes continuent à passer les nuits dans des tentes ou à ciel ouvert.<sup>8</sup> Une épidémie de choléra s'est installée, et l'instabilité politique montante apporte des défis supplémentaires. L'effort pour comprendre ce que les agences humanitaires internationales ont réalisé avec succès, et ce qui pourrait être amélioré se poursuivra jusqu'à la fin de 2011 et au-delà.

---

## 1.2 Objectifs et structure

---

Pour toutes ces raisons et d'autres encore, la réponse humanitaire au tremblement de terre en Haïti a suscité un effort évaluatif de taille, comparable à celui qui avait suivi le tsunami de décembre 2004 dans l'océan Indien.

Afin de rendre cet effort moins cloisonné, plus cohérent, et moins lourd à supporter pour les

---

1 N. Gronewald, 'Earthquake-Relief Officials in Haiti Hoping 2011 Brings Better Results', New York Times, 13 janvier 2011 ; IASC, 'Haiti Earthquake Response, 6-month Report', p. 22 ; et IOM, avril 2010, cité dans F. Grünewald, A. Binder et Y. Georges (juin 2010), p.7.

2 UNEG, OCDE-CAD Réseau sur l'évaluation du développement, et ALNAP, « soutenir l'évaluation en Haïti : note conceptuelle », 20 septembre 2010, p. 1.

3 Centre d'actualités de l'ONU, 'UN Staff Union Mourns Colleagues Killed in 2010', 11 janvier 2011.

4 IASC, 'Response to the Humanitarian Crisis in Haiti following the 12 January 2010 Earthquake: Achievements, Challenges and Lessons to be Learned'. (Haiti Earthquake Response 6-Month Report.) Comité permanent inter organisations, 14 juillet 2010, p4.

---

5 Groupe Banque mondiale, 'Haiti Remittances Key to Earthquake Recovery', 17 mai 2010.

6 Service de surveillance financière du BCAH, Haïti - tremblement de terre - janvier 2010, Tableau A : Liste de tous les engagements/contributions et promesses à compter du 31 janvier 2011. Comprend les financements dans le cadre de l'Appel et en dehors.

7 DARA, Crisis Reports: Haiti, Humanitarian Response Index (2011), p. 162.

8 Gronewald, 'Earthquake-Relief Officials'.

agences opérationnelles et les collectivités locales, tout en fournissant aussi une bonne couverture et en maximisant les apprentissages tirés et la responsabilité, ALNAP a collaboré avec le réseau d'évaluation de l'OCDE-CAD, le Groupe de l'ONU pour l'évaluation et d'autres organismes pour rassembler les acteurs clés impliqués dans l'évaluation.

Le présent rapport appartient à une séquence planifiée de produits, et représente trois stades d'apprentissage : apprentissage avant, apprentissage pendant, et apprentissage après. À titre d'exemple, le rapport ALNAP de 2008 sur les apprentissages tirés des opérations de reconstruction et de réponse à un tremblement de terre constitue un apprentissage avant.<sup>9</sup> Dans le cadre de l'apprentissage pendant, ALNAP a commandé un cadre évaluatif d'analyse contextuelle pour Haïti, publié en juillet 2010.<sup>10</sup> Ce document a fourni des éléments d'appréciation sur le contexte plus large en Haïti, et un ensemble de questions qui sert de base à un cadre d'évaluation commun. ALNAP est en outre chargé de la maintenance du Portail des actions d'apprentissage et de responsabilisation en Haïti. Ce Portail fournit une vue d'ensemble des actions d'apprentissage et de responsabilisation, en cours et prévues, des organisations intervenant en Haïti. Il vise ainsi à promouvoir le partage des approches, des contacts, des ressources clés et des plans d'évaluation.<sup>11</sup> Les documents relatifs aux évaluations, dont les termes de référence, les rapports définitifs et les résumés de rapports, ont été recueillis pour être affichés dans la section « ressources évaluatives » du Portail. Cette cartographie forme en grande partie la base de l'analyse du présent rapport.

Dans le cadre de l'apprentissage après, ALNAP prévoit de commander une synthèse évaluative qui sera publiée fin 2011 et qui formulera les leçons tirées à partir d'un ensemble plus large d'évaluations complètes de la réponse en Haïti. ALNAP s'efforcera en outre de suivre l'utilisation des données émergentes du présent rapport

en se penchant tout d'abord sur leur adoption initiale dans la synthèse, et par la suite en effectuant un suivi et un examen plus approfondis dans les itérations futures de son rapport l'Etat du système humanitaire.<sup>12</sup>

Ce rapport fait partie de la phase apprentissage pendant. Il comporte trois buts connexes, décrits ci-dessous avec le groupe cible associé à chacun.

- **Établir la cartographie de ce qui est évalué, et par qui.** Dans la section 2, le rapport partage des informations sur les évaluations achevées et prévues afin de fournir plus de cohérence dans la réponse évaluative. La liste des documents d'évaluation figure dans les références et est disponible sur le Portail.
  - Groupes cibles : Évaluateurs et gestionnaires en évaluation.
- **Identifier les orientations et les données émergentes des évaluations en cours.** Dans les sections 3, 4 et 5, le rapport énumère les lacunes et les duplications au sein des évaluations prévues et en cours, afin d'identifier les questions clés pour les apprentissages à tirer dès maintenant et pour permettre de définir l'agenda pour un apprentissage plus approfondi à l'avenir. Le rapport fait des observations sur la démarche méthodologique des évaluations réalisées jusqu'ici. Ces commentaires visent à informer les termes de référence pour les évaluations présentes et futures, et à alimenter les hypothèses qui seront testées dans la synthèse à venir.
  - Groupes cibles : Évaluateurs, gestionnaires d'évaluation, responsables politiques et personnel opérationnel des agences humanitaires.
- **Formuler des recommandations à titre indicatif pour les procédures d'évaluation présentes et futures.** En section 6 sont résumées les idées concernant les moyens d'améliorer les évaluations à l'avenir.
  - Groupes cibles : Évaluateurs et gestionnaires en évaluation. Ces recommandations informeront également la prochaine édition du Guide d'ALNAP de l'évaluation de l'action humanitaire.<sup>13</sup>

9 ALNAP et ProVention, 'Intervenir en cas de séismes, Tirer un enseignement des opérations de secours et de reconstruction'(2008).

10 N. Rencoret et coll., ' Réponse au tremblement de terre d'Haïti, Analyse contextuelle', ALNAP. (Réseau CAD sur l'évaluation du développement, et UNEG, juillet 2010).

11 Voir <http://www.alnap.org/current/Haitilearningportal/french.aspx>. Nos lecteurs sont invités à soumettre leurs rapports à la base de données en contactant Franziska Orphal à [f.orphal@alnap.org](mailto:f.orphal@alnap.org).

12 P. Harvey, A. Stoddard, A. Harmer, G. Taylor, *L'Etat du système humanitaire : Evaluer les performances et les progrès, Etude pilote* (ALNAP, 2009).

13 Voir T. Beck, *Evaluating Humanitarian Action Using the OECD-DAC Criteria* (ALNAP, mars 2008).

L'analyse contenue dans le présent rapport s'appuie sur les documents affichés sur le Portail des actions d'apprentissage et de responsabilisation en Haïti. Elle a été complétée par des entretiens en face à face ou téléphoniques avec un petit nombre de personnes clés qui ont commandé ou mené des évaluations de la réponse au tremblement de terre (voir liste en annexe).

## 2 Le paysage des évaluations

### 2.1 Cartographie des évaluations en Haïti

Tout d'abord, l'exercice de cartographie portait uniquement sur les évaluations réalisées par les agences et les bailleurs de fonds internationaux dans la réponse initiale à l'urgence humanitaire. Dès lors sont exclus plusieurs groupes d'acteurs et d'activités importants. Premièrement, il est possible que les évaluations conduites par les organisations ou les bailleurs de fonds établis en dehors de l'Europe, de l'Amérique du Nord ou de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande, tels la République dominicaine et le Brésil,<sup>14</sup> ne soient pas incluses ici ; tous les bailleurs de fonds « non-CAD »<sup>15</sup> n'ont pas été consultés au sujet de leurs prévisions d'évaluations. Cette lacune est particulièrement remarquable compte tenu du rôle considérable joué par ces pays. Deuxièmement, certaines parmi les nombreuses ONG internationales plus petites qui ont répondu au tremblement de terre ont sans doute conduit des évaluations ou des bilans de leur action, mais elles ne sont pas bien représentées. Troisièmement, les évaluations réalisées par les agences qui n'ont pas habituellement de missions de secours d'urgence, mais qui participent à des efforts de reconstruction en Haïti n'ont pas été convenablement relevées dans le rapport, en partie parce que leurs efforts s'inscrivent par leur nature dans le long terme, et parce que beaucoup n'ont pas encore entamé d'évaluations.

Ensuite, de nombreuses autres initiatives d'apprentissage dépassant l'approche évaluative normale ne sont pas recensées dans la base de données cartographique. Beaucoup d'entre elles sont décrites dans le Portail des actions d'apprentissage et de

responsabilisation en Haïti. Elles comprennent, par exemple, un projet de surveillance de l'aide en cours de réalisation par le partenaire local de Transparency International en Haïti, La Fondation Héritage pour Haïti ; le déploiement sur six mois d'une équipe d'HAP International ; et les efforts du projet de Communications for Disaster-Affected Populations (CDAC) en Haïti visant à permettre à la population de transmettre son point de vue aux fournisseurs de l'aide.

Enfin, personne ne s'est encore attaché à comprendre ce que les acteurs nationaux (dont le gouvernement et la société civile) et les structures de secours (telle la Commission intérimaire sur le secours en Haïti) ont bien fait ou ce qu'ils ont moins bien réussi. On ne dispose donc pas d'évaluations couvrant ces acteurs. Le besoin d'améliorer le lien entre les efforts d'évaluation des agences internationales et tous les acteurs et initiatives cités ci-dessus est examiné dans la section 6.

À ce jour, ALNAP sait que 40 évaluations distinctes de la réponse humanitaire internationale ont été réalisées ou sont prévues. Celles-ci représentent divers niveaux : organisationnel, projet ou programme, et secteur ou système (voir Tableau 1 pour une présentation détaillée). Un exercice était défini en tant qu'évaluation s'il constituait « un examen systématique et impartial de l'action humanitaire censé tirer des enseignements pour améliorer les politiques et les pratiques et accroître la responsabilisation ». De surcroît, par définition, une évaluation :

- est commanditée par une ou plusieurs organisations dont le travail est en cours d'évaluation, ou en coopération avec ces organisations ;
- est effectuée par une équipe de non-salariés (de l'extérieur) ou par une équipe mixte de salariés (de l'extérieur) et de salariés (internes) de l'organisation commanditaire ou de l'organisation qui fait l'objet de l'évaluation, ou des deux ;
- évalue les politiques ou les pratiques ou les deux par rapport à des critères reconnus (ceux du CAD, par exemple) ; et

14 Voir J. Burnett, 'For Haiti, Some Neighborly Help from Next Door' (National Public Radio, 20 janvier 2010); and M. Hirst, 'Brazil in Haiti: The Challenges Ahead' (Noref Report, Norwegian Peacebuilding Centre, 5 février 2010).

15 Les bailleurs de fonds non CAD sont des gouvernements bailleurs qui ne sont pas membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE.

- expose les résultats, tire les conclusions et fait des recommandations.<sup>16</sup>

Les 40 évaluations proviennent de 34 agences, bailleurs de fonds ou consortiums distincts. Dans 27 évaluations sur 40, les termes de référence sont disponibles en anglais ou en français, dont huit pour lesquelles le rapport complet a été réalisé et disséminé.<sup>17</sup> Parmi

les 19 évaluations restantes, environ la moitié sont toujours en cours de réalisation, ce qui démontre que l'effort évaluatif est encore jeune. Certains termes de référence et évaluations n'ont pas été partagés avec les consultants parce qu'ils étaient internes et jugés ne pas s'adresser au public, tandis que d'autres nécessitaient l'aval de la direction et n'ont pas pu être partagés à temps.

16 Il s'agit de la définition d'ALNAP. Voir ALNAP, *Evaluating Humanitarian Action Using the OECD-DAC Criteria: An ALNAP Guide for Humanitarian Agencies* (ALNAP, Overseas Development Institute, London, mars 2006), p. 14.

17 Y compris une évaluation qui a été partagée avec le consultant, mais n'a pas été publiée sur le portail apprentissages et responsabilisation en Haïti d'ALNAP.

Sur les 40 évaluations, 17 ont été commanditées par des ONG, cinq par des sociétés de la Croix-Rouge nationales ou par la FICR, cinq directement par des bailleurs humanitaires gouvernementaux, cinq par des agences onusiennes, trois par des consortiums regroupant des agences de l'ONU et des ONG, une par un établissement éducatif, et une par une agence gouvernementale autre qu'une direction de l'aide.

**Tableau 1 : Évaluations de la réponse en Haïti regroupées par niveau d'analyse**

Évaluations de programme ou projet (8)	Évaluations d'organisation (18)	Évaluations de bailleur de fonds (8)	Évaluations de secteur ou de système (5)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• American Red Cross</li> <li>• Action contre la Faim (ACF) (3)</li> <li>• British Red Cross</li> <li>• Chaîne de Bonheur/Swiss Solidarity</li> <li>• World Vision</li> <li>• Ushahidi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Action contre la Faim (ACF)</li> <li>• Agenzia Agenzia per la Risposta alle Emergenze (AGIRE)</li> <li>• American Red Cross</li> <li>• British Red Cross</li> <li>• CARE International</li> <li>• CARE International et Save the Children US</li> <li>• Christian Aid</li> <li>• Concern Worldwide</li> <li>• Disasters Emergency Committee (DEC)</li> <li>• La Coalition humanitaire (4 ONG basées au Canada)</li> <li>• Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR)</li> <li>• BCHA</li> <li>• Oxfam</li> <li>• International</li> <li>• Solidaridad Internacional</li> <li>• Tearfund UK et NL</li> <li>• PAM</li> <li>• FNUAP</li> <li>• UNICEF</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fondation de France</li> <li>• Norad/ministère norvégien des Affaires étrangères</li> <li>• Gouvernement australien</li> <li>• Agence suisse pour le développement (SDC)</li> <li>• DG-ECHO</li> <li>• Ministère fédéral pour la Coopération économique et le Développement, ministère des Affaires étrangères, Allemagne</li> <li>• Ministère néerlandais des Affaires étrangères</li> <li>• DfID Royaume-Uni*</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Emergency Nutrition Network (ENN)</li> <li>• Délégation aux Affaires stratégiques, ministère français de la Défense</li> <li>• Comité permanent interorganisations (2)</li> <li>• Tulane University/DRLA et université d'Haïti</li> </ul>

\* Un état des lieux global comprenant la réponse au tremblement de terre en Haïti

À noter que les totaux n'égalent pas 40 étant donné qu'aucune information sur le niveau d'analyse n'était disponible pour une évaluation.

Sept évaluations communes ont été commanditées par des agences opérationnelles travaillant en coalition, telles que les consortiums d'agences établies dans un pays précis (par exemple, la Coalition humanitaire au Canada et le groupe d'ONG italiennes AGIRE).

La grande majorité des évaluations portent sur la propre réponse d'une organisation – au niveau du projet, du programme ou de l'organisation – ou sur un ensemble de réponses d'organisations. L'unique évaluation sectorielle connue est une « saisie des enseignements et des innovations » commanditée par l'Emergency Nutrition Network (ENN) et concerne la nutrition.<sup>18</sup> Jusqu'à présent, les seules évaluations systémiques commanditées par des agences ou des bailleurs de fonds humanitaires sont la première phase de l'Évaluation en temps réel (ETR) commanditée par le Comité permanent inter organisations (IASC), qui se fondait sur une visite de terrain trois mois après le tremblement de terre, et un rapport pour l'IASC publié six mois après le séisme.<sup>19</sup> L'équipe du groupe URD, qui a travaillé sur les deux documents de l'IASC, a conduit un état des lieux pour le compte de la Délégation aux Affaires stratégiques du ministère français de la Défense quelques semaines après le tremblement de terre, ce qui a fourni une évaluation détaillée de l'ensemble de la réponse humanitaire. Plusieurs autres évaluations commanditées par des organisations individuelles ont examiné de manière explicite la réponse globale, notamment une évaluation conjointe commanditée par CARE International et Save the Children.<sup>20</sup> Enfin, Disaster Resilience Leadership Academy (DRLA) de l'université de Tulane, en partenariat avec l'université d'Haïti, entreprend une évaluation de l'aide humanitaire en Haïti financée par la Fondation Bill & Melinda Gates.<sup>21</sup>

18 Termes de référence non disponibles.

19 F. Grünewald, A. Binder et Y. Georges. 'Evaluation en temps réel en Haïti : 3 mois après le tremblement de terre' 1er brouillon. Préparé pour IASC par le Groupe URD et GPPi, 14 juin 2010 ; et IASC. 'Response to the Humanitarian Crisis in Haiti following the 12 January 2010 Earthquake: Achievements, Challenges and Lessons to be Learned'. (Haiti Earthquake Response 6-Month Report.) Comité permanent inter organisations, 14 juillet 2010.

20 P. O'Hagan, K. Love et A. Rouse, 'An Independent Joint Evaluation of the Haiti Earthquake Humanitarian Response' (CARE, Save the Children and the Emergency Capacity Building Project, octobre 2010).

21 Cette phase initiale de mise en route est désormais en cours et aboutira à un atelier des parties prenantes à Port-au-Prince, Haïti, en février 2011.

### Encadré 1. Principaux résultats des évaluations et des études de la réponse humanitaire internationale

1. En dépit de l'importance des pertes humaines, des énormes difficultés logistiques et de l'énorme échelle de la catastrophe, bailleurs de fonds et agences internationaux se sont mobilisés pour fournir des soins médicaux, de la nourriture, de l'eau, des abris et de la protection aux populations dans le besoin.

2. La qualité de la réponse initiale a été entravée par :

- un flux incessant de petites ONG manquant souvent d'expérience, et de dons en nature ;
- une compréhension limitée du contexte, notamment de l'environnement urbain ;
- l'absence de consultation des autorités locales et des groupes de la société civile ;
- un manque de communication avec les populations affectées ;
- un manque d'attention accordée à la façon dont l'assistance pourrait mieux soutenir les stratégies d'adaptation ;
- la faiblesse des structures d'autorité humanitaire, y compris faiblesse du lien avec le commandement militaire ; et
- l'inadéquation des systèmes de collecte des données et d'analyse.

3. Ces faiblesses dans la réponse humanitaire ont eu un impact négatif sur la vitesse et la durabilité de l'avancée de la reconstruction. Pour autant, le succès de la reconstruction d'Haïti dépendra avant tout de l'existence d'un plan de redressement et de reconstruction efficace et inclusif dirigé par le gouvernement.

Source : D'après le rapport IASC 2010 et F. Grünewald, A. Binder et Y. Georges, 2010, ainsi que d'autres rapports et études évaluatifs.

Outre les termes de référence et les huit rapports définitifs des 27 évaluations, les consultants ont aussi examiné un échantillon d'autres documents liés à la réponse au tremblement de terre en Haïti, et notamment des études et analyses indépendantes et des rapports de situation d'agences. Ces documents figurent dans la liste de références.

---

## 2.2 Principaux résultats des évaluations

---

Le but du présent rapport est d'étudier l'activité évaluative, plutôt que de synthétiser les enseignements tirés des évaluations. Un rapport de synthèse séparé devrait, à un stade ultérieur, formuler les enseignements tirés à partir de ce qui constituera un ensemble plus important d'évaluations terminées. Les principales conclusions émergeant jusqu'ici sont néanmoins brièvement résumées dans l'encadré 1.

---

## 2.3 Note sur le rôle des évaluations

---

Contrairement au secteur du développement, qui a ses Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), il n'existe ni point de référence ni définitions communes des résultats attendus dans le secteur humanitaire.<sup>22</sup> Les données ne sont pas recueillies de manière régulière et il n'existe guère de consensus sur la nature des données à relever.<sup>23</sup>

De plus, les changements rapides des circonstances sont souvent un obstacle au recueil des données et entravent les efforts pour évaluer les effets des interventions humanitaires par rapport à d'autres facteurs.<sup>24</sup> Enfin, l'action humanitaire ne devrait pas être mesurée uniquement en fonction de ses effets sur les personnes affectées par une crise, mais aussi en fonction des principes humanitaires, ce qui pose un défi supplémentaire pour l'évaluation.<sup>25</sup>

En raison, en partie, de ces défis systémiques, on a peut-être trop dépendu de l'évaluation comme instrument de mesure des résultats. L'évaluation a l'avantage de permettre son « application discrète » et peut être « adaptée aux besoins de l'agence concernée

». <sup>26</sup> L'évaluation ne constitue cependant qu'une forme d'évaluation des résultats. On compte parmi les autres formes d'évaluation la planification et le suivi des programmes, les évaluations de l'adhésion aux principes et aux normes volontaires (voir section 5.2), les enquêtes auprès des bénéficiaires, les audits financiers et sociaux, la coordination inter agences et les consortiums d'apprentissage, la couverture médiatique, et les réactions des bailleurs de fonds ou du public.

---

22 B. Ramalingam, et J. Mitchell, avec J. Borton et K. Smart, 'Counting What Counts: Performance and Effectiveness in the Humanitarian Sector', in ALNAP Review of Humanitarian Action, (ALNAP, Overseas Development Institute, Londres, juillet 2009), p. 3.

23 Ibid, p. 3.

24 ALNAP, Evaluating Humanitarian Action, p. 15.

25 Ramalingam et Mitchell, 'Counting What Counts', p. 1.

---

26 Ibid, p. 80.

# 3 Principales caractéristiques de la réponse évaluative

## 3.1 Compréhension accrue du contexte opérationnel

Un des constats majeurs de la première phase de l'Évaluation en temps réel de l'IASC a été le besoin de mieux apprécier le contexte local. Cela a permis de concentrer les efforts des évaluateurs sur la compréhension du cadre opérationnel. Les sections des rapports d'évaluation et des TdR traitant du contexte comportaient des renseignements à la fois détaillés et de haute qualité. Les évaluations ont jusqu'à présent fait preuve d'une bonne connaissance des aspects liés à ce type de catastrophe (tremblement de terre), de la situation préexistante en Haïti, de la réponse aux échelles locale, nationale et internationale, et des zones touchées.<sup>27</sup> En toute vraisemblance, une telle connaissance est due au fait que de nombreuses agences avaient travaillé en Haïti avant le tremblement de terre (même si beaucoup opéraient en dehors de Port-au-Prince, ce qui limitait l'utilité de leur expérience antérieure) ; un degré élevé d'accessibilité aux bénéficiaires était possible, par rapport à d'autres catastrophes ; en outre, les médias ont couvert de manière détaillée la réponse opérationnelle.

Plusieurs équipes d'évaluation ont amélioré leur compréhension du contexte en procédant à des examens sur dossiers ou des résumés de la documentation disponible avant d'entreprendre le travail sur le terrain. Citons les exemples suivants :

- le Programme alimentaire mondial (PAM) a publié une annexe détaillée des ouvrages de bibliothèques et de référence contenus dans les TdR pour l'évaluation de son dossier de pays ;
- avant son évaluation à mi-parcours, le Bureau de l'aide humanitaire de la Communauté européenne (DG-ECHO) a commandité un court rapport établissant un bilan de toutes les principales conclusions des évaluations réalisées à ce jour par la communauté internationale ; et

27 Voir Cosgrave et Herson, cité dans Ramalingam et Mitchell, 'Counting What Counts', p. 52–53.

- l'organisme britannique Disasters Emergency Committee (DEC) a commandité une étude sur dossier s'appuyant sur les travaux de ses membres et d'autres agences, afin d'établir où il pouvait apporter une meilleure valeur ajoutée.

La compréhension du contexte opérationnel a été davantage facilitée par l'existence de publications importantes sur le contexte, telles que le rapport d'ALNAP sur les enseignements tirés du tremblement de terre et le document-cadre sur l'analyse et l'évaluation du contexte en Haïti.<sup>28</sup>

## 3.2 Dépendance excessive de la méthodologie « classique »

Alors que l'évaluation de l'action humanitaire est perçue comme un outil d'optimisation de la performance de plus en plus précieux, d'importants progrès ont été réalisés au cours des années récentes pour définir sa portée et pour formuler des méthodologies efficaces. Il existe un large consensus sur l'utilité des critères de l'OCDE-CAD (caractère approprié ou pertinence, couverture, cohérence, interdépendance, efficacité, et impact ou résultat obtenu).<sup>29</sup> S'ajoutent souvent à ses critères des thèmes transversaux qui doivent être pris en considération lors de l'utilisation des critères du CAD : contexte local, ressources humaines, protection, participation des parties prenantes principales ou des bénéficiaires, stratégies d'adaptation et résistance, égalité des sexes, VIH/SIDA, et l'environnement.<sup>30</sup>

28 Voir ALNAP et ProVention, 'Intervenir en cas de séismes 2008'. Voir aussi Rencoret et coll., 'Réponse au tremblement de terre d'Haïti, Analyse contextuelle'. Ce dernier rapport a été cité en référence dans la plupart des évaluations et dans certains TdR, et la plupart des personnes interrogées l'ont jugé d'une aide précieuse.

29 Pour plus de détails sur les critères du CAD, voir ALNAP, *Evaluating Humanitarian Action*.

30 Ibid, p. 19.

## Encadré 2. Méthodologie typique pour les évaluations en Haïti

- L'équipe est constituée d'un ou plusieurs consultants externes, et parfois d'un membre du personnel de l'agence.
- L'équipe passe entre cinq et quinze jours dans le pays.
- L'équipe rencontre une grande diversité de parties prenantes, dont le personnel de l'agence en question, des bénéficiaires du programme, des représentants du gouvernement national, des bailleurs de fonds, du personnel d'autres agences, etc.
- Les réunions avec les bénéficiaires sont souvent structurées autour d'un questionnaire ou d'une enquête et s'attachent à établir les effets ou les opinions concernant l'intervention en question.
- Le personnel national est dans certains cas interrogé dans le cadre de l'évaluation, ou participe aux traductions ou à la programmation de réunions.
- L'équipe consultante n'est normalement pas impliquée dans le suivi de l'évaluation, et parfois aucun plan n'est prévu pour savoir comment les recommandations seront appliquées.

Ces critères servent, sous diverses formes adaptées, à guider la quasi-totalité des évaluations de la réponse humanitaire au tremblement de terre en Haïti. Les termes de référence pour les évaluations des agences de l'ONU stipulent clairement qu'ils adhéreront aux normes et aux règles d'évaluation du Groupe d'évaluation de l'ONU (UNEG) dans le système onusien.

La majorité des évaluations ont jusqu'ici adopté une méthodologie similaire, décrite dans l'encadré 2.

Si cette méthodologie « classique » présente des avantages au regard de sa rapidité et de son caractère familier, elle comporte aussi de sérieux défauts. On constate en effet une tendance à remplir les calendriers de réunions avec les employés de l'agence, puisque ce sont les plus accessibles, tant sur le plan pratique qu'en raison des similarités culturelles et linguistiques. Les discussions ouvertes avec les bénéficiaires concernant la réponse à l'aide sont dans l'ensemble inhabituelles. Le personnel national ne participe d'habitude pas directement à la conduite de l'évaluation.

## Encadré 3. Exemple inspiré d'une méthodologie d'évaluation atypique en Haïti

Questions aux principaux enquêtés utilisées dans l'évaluation commune CARE – Save the Children

Brève introduction sur le but de notre visite, indiquant que nous appartenons à une équipe d'évaluation indépendante qui cherche à recueillir les apprentissages et les recommandations afin d'améliorer les réponses humanitaires actuelle et futures pour CARE/SCF US mais aussi de manière plus large. Que cette visite fait appel à des exercices sur le terrain, des entretiens avec les acteurs clés et une étude sur dossier (tout ceci est expliqué dans un langage simple).

1. *Selon vous, qu'est-ce qui s'est bien passé au niveau de la réponse, c'est-à-dire par rapport à la réponse à la catastrophe ?*  
D'autres questions ouvertes et portant sur des points précis sont posées en fonction de la réponse obtenue, en ayant les critères du CAD à l'esprit, par ex. : pourquoi pensez-vous que les choses se sont bien passées ?
2. *Selon vous, qu'est-ce qui ne s'est pas bien passé en ce qui concerne la réponse à la catastrophe ?*  
D'autres questions ouvertes et portant sur des points précis sont posées en fonction de la réponse obtenue, en ayant les critères du CAD à l'esprit, par ex. : pourquoi croyez-vous que certaines choses ne se sont pas bien passées ?
3. *Selon vous, qu'est-ce qui pourrait être amélioré en ce qui concerne la réponse actuelle ?*  
D'autres questions ouvertes et portant sur des points précis sont posées en fonction de leur réponse, en ayant les critères du CAD à l'esprit, par ex. : comment, à votre avis, les choses peuvent-elles être améliorées ?
4. *Selon vous, y a-t-il des recommandations que nous devrions faire ? (laisser le dernier mot à l'enquêté)*  
Conclure et exprimer son appréciation pour leur temps et leur contribution.

Source : O'Hagan, Love et Rouse, « An Independent Joint Evaluation », p. 44.

Il existe des possibilités d'inclure les efforts de recherche locale et la société civile. L'évaluation financée par la Fondation Bill & Melinda Gates, par exemple, fait appel à un partenariat entre l'université de Tulane (basée aux États-Unis) et l'université d'Haïti. Une évaluation commune menée par CARE International – Save the Children US a passé deux jours à former 31 membres du personnel national au questionnement ouvert des bénéficiaires du programme et d'autres parties.<sup>31</sup> Il existe également des possibilités de consulter les bénéficiaires de manière plus constructive. L'évaluation de CARE – Save the Children a délibérément moins privilégié une agence ou un projet précis,<sup>32</sup> posant seulement quatre questions ouvertes (voir encadré 3).

### 3.3 Besoin de décloisonner les évaluations

Une bonne évaluation cherche à répondre aux questions suivantes : « Faisons-nous ce qu'il faut ? » « Faisons-nous les choses correctement ? »<sup>33</sup> Ou, « Que s'est-il passé ? » « Pourquoi ? » « Conséquences ? » « Et maintenant, que faire ? »<sup>34</sup> L'évaluation permet aux agences de prendre du recul et de poser les questions critiques sur leur action, afin de pouvoir rectifier le tir en conséquence – sinon dans l'immédiat, du moins la prochaine fois qu'elles seront appelées à intervenir dans une situation similaire. Autrement dit, une bonne évaluation possède une vue d'ensemble de la situation.

Dans une méga catastrophe comme le tremblement de terre en Haïti, la situation comprend un grand nombre d'acteurs. Aucune agence isolée n'aurait pu lancer une réponse efficace toute seule. Dans l'ensemble, le système était particulièrement fragmenté en Haïti, avec jusqu'à 8 000 agences d'aide humanitaire nationales et internationales<sup>35</sup> opérant avec un degré limité de coordination. En raison de l'échelle de l'intervention dans un contexte urbain aussi dense, la plupart des personnes touchées à Port-au-Prince et dans les zones proches ont reçu de l'aide de sources multiples. Il est difficile de distinguer une agence d'une autre, et beaucoup d'Haïtiens ne font pas de distinction, voyant

plutôt les agences de manière collective.<sup>36</sup> En raison de ces particularités contextuelles, les évaluations par une seule agence de l'efficacité et de l'impact de l'organisation (ou du programme ou projet) ont moins de sens. Même si une agence fait des efforts pour examiner les questions de pertinence, de caractère approprié et de couverture, séparer les effets d'une intervention d'une autre s'avère particulièrement délicat dans cette situation.

L'échelle de la catastrophe en Haïti a suscité une forte pression en faveur de la responsabilisation, ce qui a entraîné une demande élevée d'évaluations. Or, une pléthore d'évaluations d'agences individuelles peut mener à des duplications et à un gaspillage d'efforts, car un même projet peut fort bien être évalué à de nombreuses reprises : par l'agence, son bailleur de fonds, et dans une ou plusieurs évaluations multi agences (sectorielles, consortiums, etc.). Le personnel en Haïti, devant organiser les visites des équipes évaluatrices, risque d'être débordé par ce défilé incessant d'évaluations. De même, cela peut frustrer les populations touchées, à qui l'on demande de donner leur opinion à de multiples reprises, sans aucun avantage immédiat. Dans l'ensemble, une série d'évaluations individuelles, cloisonnées, ne bénéficient pas des perspectives d'enseignements concernant les retentissements plus larges.<sup>37</sup>

Aussi difficiles à organiser qu'elles puissent être, les évaluations communes offrent aux agences une perspective plus large d'apprentissages, ainsi qu'une compréhension plus complète des événements et des mesures prises en guise de réponse. Elles peuvent en outre permettre de cimenter des liens qui pourront s'avérer productifs à l'avenir.<sup>38</sup> Au moins sept évaluations communes de la réponse en Haïti sont terminées ou en cours ; huit évaluations dirigées par des bailleurs de fonds, qui ont une perspective plus large étant donné qu'ils financent des agences multiples, ont été achevées. À ce jour, plus d'évaluations communes ont été tentées que menées. Par exemple, un bilan commun de la réponse relative

31 O'Hagan, Love et Rouse, « An Independent Joint Evaluation », p. 2.

32 Pour une discussion de la démarche suivie par l'évaluation de CARE – Save the Children, voir O'Hagan, Love et Rouse, 'An Independent Joint Evaluation', p. 12.

33 Ibid, p. 3.

34 V. Fortune et P. Rasal, 'British Red Cross - Mass Sanitation Module 2010 Haiti Earthquake Response, Post Deployment Learning Evaluation' (2 août 2010), p. 3.

35 BBC citée dans DARA, Crisis Reports: Haiti, p. 162.

36 O'Hagan, Love et Rouse, « An Independent Joint Evaluation », p. 2.

37 UNEG, OCDE-CAD Réseau sur l'évaluation du développement, et ALNAP, « soutenir l'évaluation en Haïti ».

38 Un excellent guide pratique pour les évaluations communes a été publié par l'Emergency Capacity Building Project, "What We Know about Joint Evaluations", 5e version (mai 2010).

à l'assainissement des trois agences nationales de la Croix-Rouge avait été initialement demandé,<sup>39</sup> et une autre agence de l'ONU sollicitée afin d'effectuer une évaluation commune en collaboration avec une agence ayant une mission similaire, mais ces travaux n'ont pas pu voir le jour. Une autre évaluation inter agence menée par des ONG a été réduite, comprenant un nombre plus faible d'ONG qu'initialement prévu.

Le besoin de mener des évaluations propres aux agences persistera, surtout afin d'examiner les questions organisationnelles internes (gestion, chaîne d'approvisionnement, communications, dotations en personnel, etc.). Toutefois, dans ce cas, l'évaluation risque de devenir trop centrée sur l'agence. L'évaluation, selon les propres paroles d'un évaluateur, ne devrait pas se réduire à un exercice où des cases doivent être cochées, ou à une activité dont le but consisterait avant tout à protéger sa réputation et son financement. Afin d'être un moyen efficace d'apprentissage, donnant lieu à des mesures d'amélioration, elle devrait prendre en compte le contexte plus large, et elle devrait poser des questions difficiles visant à savoir si les populations ont vu leurs besoins urgents satisfaits - et pas seulement si une agence précise a pris les mesures correctes compte tenu des limites qui lui étaient imposées.

Hormis les évaluations communes, il existe des perspectives d'initiatives « décloisonnées » qui ne sont pas exploitées. Des évaluations sectorielles (notamment relatives aux abris) seraient intéressantes. Des évaluations de portée plus étroite, plus ciblées pourraient être menées autour de thèmes clés, et notamment les défis liés au milieu urbain<sup>40</sup> ou les retombées sociales et économiques de l'aide.<sup>41</sup> Celles-ci pourraient par la suite être coordonnées avec d'autres évaluations similaires afin de produire un ensemble plus cohérent d'évaluations. De nombreux TdR étudiés par l'exercice de cartographie sont sans doute trop ambitieux dans les objectifs qu'ils souhaitent atteindre : par exemple, l'un d'entre eux visait à utiliser la totalité des critères du CAD, se pencher sur les questions spécifiques aux agences, consulter

les bénéficiaires, examiner toute la documentation et aborder le contexte plus large – tout cela en 20 jours, avec 10 jours dans le pays et une équipe de deux personnes. Dans certains cas, cerner les questions plus étroitement et coordonner le travail avec d'autres agences pour participer à une responsabilisation et à des apprentissages communs, et acquérir ainsi, ensemble, une vision d'ensemble, pourrait s'avérer plus efficace.

Les deux bilans à l'échelle du système qui ont été entrepris par des agences humanitaires opérationnelles par le biais de l'IASC ont apporté une importante valeur ajoutée et ont contribué à faire avancer le programme d'évaluation. Toutefois, la façon dont ces recommandations seront suivies demeure incertaine, dans la mesure où n'ont été élaborés ni plan de réponse pour la gestion, ni plan de réponse pour le pays.<sup>42</sup> Il ne fait aucun doute qu'une nouvelle évaluation à l'échelle du système, examinant le rôle des agences humanitaires dans les phases de reconstruction et de transition, serait très utile. Si les évaluations réalisées à l'échelle du système jouent un rôle central, elles ont néanmoins tendance à répéter les mêmes problèmes auxquels est confronté le « système » de la réponse humanitaire internationale. La mise sur pied d'exercices d'apprentissage plus dynamiques et plus spécifiques est par ailleurs cruciale.

---

39 Fortune et Rasal, 'British Red Cross – Mass Sanitation Module'. p. 3.

40 Par exemple, le Disasters Emergency Committee (DEC), regroupement de 13 agences britanniques, a choisi de faire porter son étude des enseignements tirés sur les questions liées à une réponse en milieu urbain.

41 UNEG, OCDE-CAD Réseau sur l'évaluation du développement, et ALNAP, « soutenir l'évaluation en Haïti ».

---

42 Ce manque de plan de réponse est dû en partie au déploiement rapide de l'équipe d'évaluation, qui opérait sans soutien logistique dans un environnement où les ressources étaient très limitées.

## 4 Questions prioritaires pour l'apprentissage en temps réel

Pour aller de l'avant, les évaluations doivent couvrir de nombreuses questions. ALNAP les a exposées clairement dans son cadre d'évaluation.<sup>43</sup> En particulier, deux questions prioritaires saillantes méritent notre attention et une réflexion à l'échelle du système : accélérer la reconstruction et soutenir les capacités haïtiennes.

### 4.1 Accélérer la reconstruction

Plus d'un an après le tremblement de terre, les rues de Port-au-Prince ainsi que de nombreuses régions environnantes sont remplies de décombres qui n'ont pas été dégagés. Des centaines de milliers de personnes vivent dans des camps sous des tentes.<sup>44</sup> Depuis que l'Évaluation en temps réel de l'IASC est terminée, le choléra s'est déclaré dans un pays où il n'était auparavant pas endémique.<sup>45</sup> En quatre mois à peine, plus de 100 000 personnes ont été contaminées et près de 4 000 sont mortes.<sup>46</sup> Les élections présidentielles qui se sont tenues en novembre ont été marquées par la controverse, des accusations de fraude, et de violentes manifestations. Par ailleurs, un ouragan en novembre a provoqué des inondations et le déplacement supplémentaire d'au moins 10 000 personnes.<sup>47</sup>

Si Haïti était un pays comptant des populations désespérément pauvres avant le tremblement de terre, la situation est désormais encore pire.

La réponse humanitaire internationale se poursuit plus que jamais, mais, en même temps, elle est vivement critiquée pour ses carences. À l'approche du premier anniversaire du tremblement de terre, la pression est montée en provenance des Haïtiens,<sup>48</sup> des médias internationaux,<sup>49</sup> et des acteurs de l'aide internationale eux-mêmes<sup>50</sup> pour expliquer et rendre compte des résultats des efforts humanitaires en Haïti. L'évaluation commune CARE – Save the Children décrit la situation suivante:

Huit mois après la catastrophe, la réponse humanitaire, positivement accueillie au début, reçoit désormais un accueil très mitigé. . . . Les Haïtiens et la communauté humanitaire estiment de plus en plus que la communauté humanitaire et le gouvernement ne répondent pas aux attentes de la population. Ils ont le sentiment que les activités et les programmes humanitaires ne sont pas viables financièrement et n'aident pas les Haïtiens à réaliser leurs propres objectifs afin de pouvoir sortir de l'état d'urgence et aller de l'avant.<sup>51</sup>

Un rapport de Refugees International déclarait en outre en octobre 2010 :

Malgré toutes les réunions de groupement, séances de planification stratégique de l'ONU et tous les groupes de travail gouvernementaux, la majorité des Haïtiens croient que rien ne se passe. La vie des gens ne s'améliore pas, et pour la

43 N. Rencoret et coll., 'Réponse au tremblement de terre d'Haïti, Analyse contextuelle'.

44 M. Rowling, 'AidWatch - Humanitarian system: Trying hard but could do better?' (AlertNet, 28 janvier 2011).

45 Plusieurs rapports initiaux ont observé qu'« il n'y a eu jusqu'ici ni foyer de maladie ni épidémie », citant cela comme preuve que l'action humanitaire avait permis d'éviter une crise post-séisme. Voir UNICEF. « Enfants d'Haïti : Trois mois après le tremblement de terre – Progrès, lacunes et plans dans l'action humanitaire pour soutenir un programme transformateur pour les enfants », 2010, p. 10 et Grünwald, A. et Y. Georges (juin 2010), p. 1.

46 Associated Press, 'Clinton Heads to Haiti to Mediate Political Crisis' (30 janvier 2011).

47 BCHA ONU, 'Haiti Hurricane Tomas Cholera Situation Report #15' (6 novembre 2010).

48 UNEG, OCDE-CAD Réseau sur l'évaluation du développement, et ALNAP, « soutenir l'évaluation en Haïti », p. 1.

49 Voir, par exemple, The Economist, 'The Year of Surviving in Squalor' (6 janvier 2011).

50 Oxfam International, From Relief to Recovery: Supporting Good Governance in Post-earthquake Haiti, 142 Oxfam Briefing Paper (6 janvier 2011).

51 O'Hagan, Love et Rouse, « An Independent Joint Evaluation », p. 3.

plupart, la situation se dégrade.<sup>52</sup>

Les acteurs de l'aide internationale ne sont pas les principaux responsables du rythme lent de la reconstruction. Ce sont le gouvernement et d'autres acteurs nationaux, ainsi que des bailleurs de fonds internationaux qui financent les efforts de reconstruction, qui jouent les rôles les plus déterminants. En même temps, un enseignement primordial tiré des réponses aux tremblements de terre précédents est que la reconstruction doit commencer immédiatement. La toute première phrase d'un rapport d'ALNAP de 2008 sur les apprentissages de la réponse au tremblement de terre affirmait :

Les organisations doivent se concentrer sur la phase de reconstruction dès le début de l'intervention car il n'y a pas d'intervalle entre le secours et la reconstruction, qui est la plus grande difficulté dans les catastrophes naturelles soudaines.<sup>53</sup>

On constate au sein du système d'aide international une tendance à traiter la reconstruction comme une phase séparée succédant à la phase des secours d'urgence. L'architecture de l'aide (dont le financement des bailleurs) ainsi que les structures internes de nombreuses agences ont normalement des filières secours et développement séparées. Bien que cette séparation puisse s'avérer appropriée lors d'événements survenant plus lentement ou dans des situations de conflits, les distinctions entre secours et reconstruction ne sont plus pertinentes dans le cas des foyers touchés par des [tremblements de terre].<sup>54</sup>

Les évaluations concluent que les agences d'aide internationales accordaient, entre autres, une trop grande priorité à l'aide d'urgence aux populations déplacées à Port-au-Prince, aux dépens de l'assistance aux communautés situées en dehors de la capitale, ce qui contribuait à des migrations de populations visant à optimiser les stratégies de subsistance.<sup>55</sup> Des centaines de milliers de personnes ont quitté Port-au-Prince pour leurs provinces d'origine, et nombreux

sont ceux qui sont rentrés dans leurs familles, en raison du manque de perspectives économiques et de services de base dans leurs communautés d'accueil.<sup>56</sup>

Quoiqu'il soit tentant de recommander un report de toute évaluation supplémentaire à l'échelle du système tant que la reconstruction n'a pas commencé pour de bon, le rythme lent de la reconstruction laisse penser qu'une réflexion à l'échelle du système est peut-être requise dès maintenant, pour comprendre pourquoi c'est le cas et quelles mesures peuvent être prises. Ceci pourrait être accompli de manière utile en démarrant la seconde phase de l'Évaluation en temps réel de l'IASC.<sup>57</sup> Il se pourrait que les évaluations aient lieu en grande partie dans la capitale, puisque c'est là qu'ont été mis en œuvre les programmes, risquant ainsi de manquer une occasion de comprendre comment les stratégies d'adaptation des populations qui ont fui la ville auraient pu être mieux soutenues.

---

## 4.2 Soutenir les capacités haïtiennes

---

Plusieurs évaluations se sont penchées sur un défaut connexe de la réponse : l'insuffisance de coopération des acteurs humanitaires internationaux avec la société civile haïtienne et les autorités gouvernementales. Le rapport semestriel de l'IASC constate que : « si cette coopération avait eu lieu de manière plus systématique, elle aurait favorisé de manière significative au sein de la communauté humanitaire une meilleure compréhension du contexte opérationnel, et aurait contribué à fournir l'assistance, mais aussi le renforcement des capacités à l'échelon local et national de façon plus viable. »<sup>58</sup> Dans un autre bilan d'évaluations, on lit que : « la participation haïtienne au processus de prise de décisions [est] une préoccupation sérieuse et un obstacle majeur au renforcement de la résistance des individus, des

---

52 Refugees International, Haiti: Still Trapped in the Emergency Phase (Washington, DC, 6 octobre 2010), p. 3.

53 ALNAP et ProVention, 'Intervenir en cas de séismes', p. 4.

54 Ibid, p.3. La première phase de l'ETR de l'IASC constate que « réaliser à grande échelle... une reconstruction précoce demeure une bataille acharnée », F. Grünewald, A. Binder et Y. Georges (juin 2010), p. 49.

55 F. Grünewald, A. Binder et Y. Georges (juin 2010), p. 24 et O'Hagan, Love et Rouse, 'An Independent Joint Evaluation', p. 4.

---

56 IASC, 14 juillet 2010, p. 19 et 21, et O'Hagan, Love et Rouse, « An Independent Joint Evaluation », p. 4.

57 Outre les changements radicaux dans la situation en Haïti qui ont eu lieu depuis qu'elle s'est achevée, la première phase de l'ETR de l'IASC a pâti de défauts reconnus sur le plan de la consultation avec les agences, en raison de délais extrêmement serrés et de difficultés logistiques.

58 F. Grünewald, A. Binder et Y. Georges (juin 2010), p. 6.

foyers, des communautés et de la nation. »<sup>59</sup> Le gouvernement, lui-même gravement touché par le séisme, a requis (et continue de requérir) de la part de la communauté humanitaire en Haïti davantage de soutien afin de pouvoir diriger les efforts de reconstruction.<sup>60</sup>

La capacité à écouter la population haïtienne, à la soutenir, et à communiquer efficacement avec elle demeure un sérieux point faible de la réponse humanitaire internationale actuelle. Un rapport récent observe que « l'absence de dialogue est énorme. . . . La frustration des gens augmente, entraînant des incidents de sécurité et plus de manifestations contre les ONG internationales. »<sup>61</sup> Des efforts accrus pour soutenir le gouvernement, consulter les bénéficiaires et collaborer avec les groupes de société civile autochtones mèneraient à une reconstruction plus durable.

À terme, des perspectives d'exercices d'apprentissages communs pourraient se présenter entre le gouvernement et les agences internationales, examinant et cherchant à améliorer le lien professionnel entre ces deux entités. Réalisé de manière satisfaisante, cet exercice pourrait s'avérer utile à cet égard pour renforcer les capacités des deux groupes d'acteurs et améliorer les efforts de reconstruction.

---

59 University of Haiti and Tulane University's Disaster Resilience Leadership Academy. 'Haiti Humanitarian Aid Evaluation Structured Analysis Summary Report'. Janvier 2011, p. 29-30 ; le projet a examiné 94 documents, tous des rapports sur les travaux et les données humanitaires pouvant révéler les résultats humanitaires.

60 Ibid.

61 Refugees International, octobre 2010, p. 2-3.

# 5 Questions prioritaires pour l'évaluation rétrospective

La poursuite des bilans des événements sera nécessaire dans les premiers mois de la réponse, afin de tirer les enseignements utiles pour les catastrophes futures. Pour ces apprentissages rétrospectifs (c'est-à-dire les apprentissages moins directement utiles pour Haïti dans le court terme), trois questions ressortent, auxquelles l'effort évaluatif a jusqu'ici accordé peu d'attention : la réponse au choléra, le rôle des normes et des principes, et l'assimilation des enseignements tirés antérieurement.

---

## 5.1 Réponse au choléra

---

La réponse à l'épidémie de choléra devra être examinée en tant qu'élément de la réponse humanitaire globale au tremblement de terre. La communauté internationale plus large devra également s'interroger pour savoir si cette épidémie aurait pu être évitée, et comment. C'est d'autant plus le cas que l'un des enseignements précédents de la réponse au tremblement de terre était que « les maladies sont improbables » et qu'exagérer les risques de maladies pourrait se traduire par une mauvaise affectation des ressources et susciter des craintes inutiles.<sup>62</sup>

---

## 5.2 Rôle des normes et des principes

---

Évaluer toute intervention par rapport à des normes, tel le code de conduite pour la Croix-Rouge/le Croissant-Rouge et les normes du projet Sphère, est généralement considéré comme étant une bonne pratique dans l'évaluation. En effet, ces normes étaient mentionnées dans environ la moitié des termes de référence des évaluations examinés. Toutefois, une seule évaluation a fourni jusqu'ici des informations

permettant d'établir si ces normes ont été respectées.<sup>63</sup> Les termes de référence de la première phase de l'ETR de l'IASC visent à connaître « le niveau d'engagement et de respect du système humanitaire »<sup>64</sup> envers une palette de normes internationales, mais celles-ci ne sont pas examinées dans le rapport final ETR, sans doute en raison des informations limitées disponibles. Un bailleur de fonds fait observer dans son évaluation qu'il reçoit très peu d'informations de l'ONU et d'autres organisations qu'il soutient en ce qui concerne « l'adhésion effective aux “principes ne pas nuire” et aux “normes Sphère” dans les opérations d'assistance et de secours ».<sup>65</sup>

Prises dans leur ensemble, ces données laissent penser qu'il serait peut-être utile de chercher plus profondément pour définir le rôle de telles normes dans l'évaluation de l'action humanitaire actuelle en Haïti, y compris pour savoir si d'autres types de méthodes de mesure des résultats sont employés, ou si ces méthodes pourraient l'être. Ce qui est incertain, c'est de savoir si les obstacles sont liés aux difficultés à recueillir et à analyser les données au sein des organisations ou entre elles (ou les deux), ou s'il y a un manque d'engagement envers l'adhésion aux normes et principes.

---

62 ALNAP et ProVention, 'Intervenir en cas de séismes', p. 13.

63 Une évaluation de la réponse sanitaire de la Croix-Rouge britannique observe que les normes avaient été modifiées dans le pays par le regroupement pour différer des normes Sphère : au lieu de 20 à 50 personnes par toilette, le regroupement WASH a convenu que « l'utilisation de chaque toilette par un maximum de 100 personnes, et que les toilettes étaient hygiéniques », constituait un objectif initial réaliste. Voir Fortune et Rasal, 'British Red Cross – Mass Sanitation Module', p. 4.

64 F. Grünewald, A. Binder et Y. Georges (juin 2010), p.72.

65 Norad. 'Norwegian Humanitarian Response to Natural Disasters: Case of Haiti Earthquake January 2010'. Commissioned by Norad/MFA Section for Humanitarian Affairs. Norad, juillet 2010, p.30.

---

### 5.3 Assimilation des enseignements tirés auparavant

---

De nombreux éléments clés qui se dégagent des évaluations de la réponse au tremblement de terre en Haïti nous sont déjà familiers : entamer la reconstruction plus tôt ; écouter les Haïtiens ; soutenir les initiatives locales ; mieux coopérer avec le gouvernement. Autant de leçons tirées auparavant, ce qui a amené certains à se demander pourquoi la communauté humanitaire internationale n'a pas véritablement assimilé ces leçons.<sup>66</sup>

Tous les 27 termes de référence examinés pour ce rapport citent l'apprentissage des leçons comme objectif, mais seuls 10 TdR précisent que l'évaluation devrait examiner comment les leçons passées ont été assimilées lors de cette réponse. Il pourrait s'avérer utile pour les agences d'examiner les méthodes pratiques grâce auxquelles elles appliquent les enseignements tirés des réponses aux catastrophes précédentes. Une ONG, par exemple, a créé, peu de temps après que le tremblement de terre est survenu, un résumé de trois pages des enseignements tirés qui a été disséminé parmi ceux qui étaient impliqués dans la réponse.<sup>67</sup>

---

66 Voir, par exemple, Simon Levine, 'Learning the Lessons from the Humanitarian Response to Haiti Shouldn't Take Long. . .', ODI Blog, 19 octobre 2010 ; et DARA, 'Dara: Haiti one year on - a word from Ross Mountain', PreventionWeb, 10 janvier 2011.

67 IRC, 'Haiti Earthquake 2010: Lessons learned and essential questions' (International Rescue Committee, janvier 2010).

## 6 Conclusion : Créer des partenariats pour l'apprentissage plus efficaces

La dévastation déchirante produite par le tremblement de terre en Haïti a entraîné, à tous les niveaux, un flux énorme d'assistance : en provenance d'amis ou de la famille, de parents à l'étranger, de la diaspora, d'églises et d'organisations, de pays voisins et de pays situés de l'autre côté de la planète. L'assistance apportée par les acteurs internationaux dans les premiers mois ne constituait qu'une petite partie de la réponse globale, qui se poursuit à ce jour. Pour autant, elle constituait un élément critique, étant donné qu'elle a permis de faire aller de l'avant les efforts de reconstruction. Cet effort de reconstruction avance encore trop lentement pour beaucoup d'Haïtiens, qui se sentent de plus en plus frustrés de ne pas être consultés et soutenus comme ils le souhaiteraient.

Au cours des deux années à venir, les agences d'aide internationale continueront de tenter de comprendre – par le biais de l'évaluation – ce qu'elles auraient pu mieux faire, et ce qui peut encore être changé à terme. Un examen de la cartographie des évaluations actuellement planifiées ne nous permet pas toutefois de prédire avec optimisme que des apprentissages de qualité auront forcément lieu. Plusieurs domaines nécessitent notre attention :

1. **Étendre la gamme de méthodes utilisées.** Cette gamme pourrait ainsi comprendre des missions de terrain plus longues, une coopération accrue avec le personnel national et les organisations partenaires locales, un dialogue plus ouvert avec les bénéficiaires, et davantage de liens avec l'élaboration des programmes et des politiques.
2. **Étudier la possibilité de partenariats pour évaluer les acteurs nationaux.** Il se peut qu'il existe des perspectives d'évaluations communes entre les agences internationales et le gouvernement ou les groupes de la société civile. Ceci permettrait d'examiner comment les deux « secteurs » coopèrent lors de la réponse et comment les acteurs nationaux peuvent être mieux soutenus.
3. **Établir des liens avec les actions de suivi et d'apprentissage à plus long terme.** Le suivi de l'aide se poursuivra pendant les années à venir, et l'évaluation de l'assistance humanitaire devrait être couplée avec ces initiatives à plus long terme, dans un processus itératif qui bénéficie des avantages de chacune.
4. **Envisager de rendre les évaluations plus ciblées et plus spécifiques,** tout en œuvrant en partenariats, afin que les équipes puissent de manière plus réaliste couvrir les sujets en profondeur, et que le nombre global de dossiers à traiter concernant les évaluations soit plus cohérent et plus complet.

Par-dessus tout, les évaluations doivent centrer leurs efforts sur la façon dont les acteurs nationaux peuvent être mieux soutenus afin de se redresser plus vite et réellement « mieux reconstruire ». Ces apprentissages doivent à la fois émaner des parties prenantes haïtiennes clés, et accompagner celles-ci.

# Références

- ACF.** « Termes de référence pour l'évaluation externe du programme suivant d'Action contre la Faim financé par l'UNICEF, Intervention d'urgence en Nutrition et Santé mentale - Tremblement de terre à Port-au-Prince (Haïti) ». Action contre la Faim, 28 juin 2010.
- ACF.** « Termes de référence pour l'évaluation externe du programme suivant d'Action contre la Faim financé par : ECHO, « Intervention d'urgence en Sécurité Alimentaire et Nutrition suite au tremblement de terre dans la région de Port-au-Prince (Haïti) le 12 janvier 2010 ». Action contre la Faim, 19 juin 2010.
- ACF.** « Intervention d'urgence en Nutrition et Santé mentale - Tremblement de terre dans la région de Port au Prince (Haïti) ». Termes de référence pour l'évaluation. Action contre la Faim, septembre 2010.
- ACF.** « Évaluation externe de la réponse en Eau, Assainissement et Hygiène à l'urgence qui a suivi le tremblement de terre du 12 janvier 2010 en Haïti ». Action contre la Faim, 12 octobre 2010.
- AGIRE.** « Termes de référence : Consultants pour le suivi, l'évaluation et les apprentissages de la réponse humanitaire au tremblement de terre en Haïti financée par AGIRE ». Agenzia Italiana Risposta Emergenze, mai 2010.
- ALNAP et ProVention.** 'Intervenir en cas de séismes, Tirer un enseignement des opérations de secours et de reconstruction'. 2008.
- ALNAP.** Evaluating Humanitarian Action Using the OECD-DAC Criteria: An ALNAP Guide for Humanitarian Agencies. ALNAP, Overseas Development Institute, Londres, mars 2006.
- AusAID.** "Terms of Reference: Joint Monitoring Mission of Australian Government Response to the Haiti Earthquake of 12 January 2010". 2010.
- Bernstein, C.** 'A Real-Time Evaluation of Christian Aid's Response to the Haiti Earthquake'. 16 mai – 8 juin 2010.
- Binder, A., et F. Grünewald.** 'IASC évaluation de l'approche cluster phase 2, étude pays, Haïti'. Avril 2010.
- British Red Cross.** 'Haiti Earthquake Response – BRC UKO Six-Month Review'. Termes de référence. 2010.
- CARE International.** 'Terms of Reference 2010 Haiti Earthquake "Reflections" After Action Review Workshop', ver. 1 novembre 2010.
- Cherblanc, M.** « La thématique psychosociale à Port-au-Prince suite au tremblement de terre du 12 janvier 2010, État des lieux 9 mois après ». Groupe URD, septembre 2010.
- Commission européenne, Direction générale Aide humanitaire et Protection civile – ECHO.** « Termes de référence pour l'Évaluation en temps réel de la réponse à la crise en Haïti et de l'examen de la DG-ECHO ». 2010.
- Concern Worldwide.** 'Draft Terms of Reference, Mid-term Evaluation of Emergency Response, Concern Haiti'. Juillet 2010.
- DARA.** 'Crisis Reports: Haiti'. Humanitarian Response Index, 2011.
- DDC.** 'Evaluation: SDC Humanitarian Aid: Emergency Relief'. Draft approach paper. Direction du développement et de la coopération (DDC). 30 mars 2010.
- DEC.** 'DEC Study of Member Agencies' Responses to the Earthquake in Haiti, Port au Prince, January 2010'. Termes de référence. Disasters Emergency Committee, octobre 2010.
- DFID Royaume-Uni.** 'Humanitarian Emergency Response Review: Inception Report'. 2010.

- FICR.** ‘Terms of Reference: Real Time Evaluation of the Haiti Earthquake Response’. 3 mars 2010.
- Fortune, V., et P. Rasal.** ‘British Red Cross - Mass Sanitation Module 2010 Haiti Earthquake Response, Post Deployment Learning Evaluation’. 2 août 2010.
- Goyder, H.** ‘Real Time Evaluation of Tearfund’s Haiti Earthquake Response’. Mai 2010.
- Groupe Banque mondiale.** « Réponse GBM au tremblement de terre en Haïti : Leçons évaluatives ». 2010.
- Groupe URD.** « Évaluation des programmes d’urgence financés par la Fondation de France à la suite du tremblement de terre en Haïti du 12 janvier 2010 ».
- Groupe URD.** « Au-delà des secours d’urgence en Haïti ». Préparé à la demande de la Commission européenne, janvier 2011.
- Grünewald, F., A. Binder et Y. Georges.** ‘Evaluation en temps réel en Haïti : 3 mois après le tremblement de terre’ 1er brouillon. Préparé pour IASC par le Groupe URD et GPPi, 14 juin 2010.
- Grünewald, F.** ‘Joint Humanitarian Impact Evaluation: Consultation with Local Authorities, Camp and Site Committees and the Affected Population in Haiti’. Groupe URD, novembre 2010.
- Humanitarian Coalition.** ‘Haiti Earthquake 2010, Real-Time Review, Terms of Reference’. Final Draft, 22 March 2010.
- IASC.** ‘Response to the Humanitarian Crisis in Haiti following the 12 January 2010 Earthquake: Achievements, Challenges and Lessons to be Learned’. (Haiti Earthquake Response 6-Month Report.) Comité permanent inter organisations, 14 juillet 2010.
- IRC.** ‘Haiti Earthquake 2010: Lessons Learned and Essential Questions’. Lessons from ALNAP, the Tsunami Evaluation Coalition and correspondence with Camilo Valderrama about IRC’s Pakistan earthquake response. Comité international de secours, janvier 2010.
- MSE.** « Haïti, un an après : bilan des opérations d’aide humanitaire de Médecins Sans Frontières ». 10 janvier 2011.
- Norad.** ‘Norwegian Humanitarian Response to Natural Disasters: Case of Haiti Earthquake January 2010’. Commissioned by Norad/MFA Section for Humanitarian Affairs. Norad, juillet 2010.
- O’Hagan, P., K. Love et A. Rouse.** ‘An Independent Joint Evaluation of the Haiti Earthquake Humanitarian Response’. CARE, Save the Children and the Emergency Capacity Building Project, octobre 2010.
- ONU BCAH.** « Évaluation de la réponse d’urgence du BCAH au tremblement de terre en Haïti, Termes de référence ». 28 juillet 2010.
- Oxfam International.** ‘Haiti Progress Report 2010: An Overview of Oxfam’s Humanitarian Response to the Haitian Earthquake’. 6 janvier 2011.
- Oxfam International.** ‘From Relief to Recovery: Supporting Good Governance in Post-earthquake Haiti’. 142 Oxfam Briefing Paper, 6 janvier 2011.
- PAM.** « Évaluation de portefeuilles de pays (2005–2010) Termes de référence ». Bureau de l’évaluation du PAM, 2010.
- Pierre, R. Y.** ‘Haitians Talk about Rebuilding the Country after the January 12, 2010 Earthquake’. Funded by Oxfam USA. Mars 2010.
- Ramalingam, B., et J. Mitchell, avec J. Borton et K. Smart.** ‘Counting What Counts: Performance and Effectiveness in the Humanitarian Sector’, in ALNAP Review of Humanitarian Action, Chapter 1. ALNAP, Overseas Development Institute, Londres, juillet 2009.
- Refugees International.** Haiti: From the Ground Up. Washington, DC, 2 mars 2010.
- Refugees International.** Haiti: Still Trapped in the Emergency Phase. Washington, DC, 6 octobre 2010.
- Rencoret, N., A. Stoddard, K. Haver, G. Taylor, et P. Harvey.** ‘Réponse au tremblement de terre d’Haïti, Analyse contextuelle’. ALNAP, Réseau CAD sur l’évaluation du développement, et UNEG, juillet 2010.
- Rowling, M.** ‘AidWatch - Humanitarian system: Trying hard but could do better?’ AlertNet, 28 janvier 2011.
- UNEG, OCDE-CAD Réseau sur l’évaluation du développement, et ALNAP.** ‘Supporting Evaluation in Haiti: Concept Note’. 20 septembre 2010.

**UNEG, OCDE-CAD Réseau sur l'évaluation du développement, et ALNAP.** 'Supporting Evaluation in Haiti: Mission Report'. Octobre 2010.

**UNICEF.** « Enfants d'Haïti : Trois mois après le tremblement de terre – Progrès, lacunes et plans dans l'action humanitaire pour soutenir un programme transformateur pour les enfants ». 2010.

**UNICEF.** « Évaluation indépendante de la réponse opérationnelle de l'UNICEF au séisme de janvier 2010 en Haïti, Termes de référence ». Bureau des évaluations de l'UNICEF, 14 juillet 2010.

**University of Haiti and Tulane University's Disaster Resilience Leadership Academy.** 'Haiti Humanitarian Aid Evaluation Structured Analysis Summary Report'. Janvier 2011.

**US Department of State Humanitarian Information Unit.** 'Haiti Earthquake: Breaking New Ground in the Humanitarian Information Landscape'. Sun Mountain International and CHF International, juillet 2010.

**Ushahidi.** 'Ushahidi Haiti Project Evaluation'. Termes de Référence, 2010.

**Wilde, A., et S. Solberg.** 'Rapid Environmental Impact Assessment: Haiti Earthquake – January 12, 2010'. Prepared for USAID Haiti, 17 mars 2010.

**Vision du monde International.** 'Terms of Reference for a Consultancy to Conduct an End of Project Evaluation Primary Health Care Project, Haiti' septembre 2010.

# Annexe 1. Entretiens

Tijana Bojanic, BCAH

Annie Devonport, Disasters Emergency Committee  
(DEC)

Michel Denis, Programme alimentaire mondial (PAM)

Paul Harvey, Humanitarian Outcomes

Scott Green, BCAH

François Grünewald, Groupe URD

Saul Guerrero, Action contre la Faim (ACF)

Katy Love, Emergency Capacity Building Project  
(ECB)

Maria Palacios, DG-ECHO

Jonathan Patrick, DFID Royaume-Uni

Glyn Taylor, Humanitarian Outcomes et consultant  
pour l'évaluation AusAID