

Résumé exécutif

L'approche Cluster a été introduite dans le cadre de la réforme humanitaire en 2005. Elle vise à apporter une assistance humanitaire plus efficace en instaurant un système de coordination sectorielle avec des organisations chefs de file désignées. Depuis 2005, beaucoup d'énergie, de temps et d'argent ont été investis dans la mise en œuvre de l'approche Cluster aux niveaux global et des pays. La forme et le fonctionnement de l'approche Cluster sur le terrain n'ont cessé d'évoluer depuis lors, les acteurs humanitaires ayant adapté la conception initiale à leurs besoins et contraintes.

Cette évaluation juge de l'efficacité opérationnelle et des principaux résultats de l'approche Cluster obtenus à ce jour et vise à élaborer des recommandations sur comment le système peut être encore amélioré. Elle se base principalement sur six études de cas réalisées dans différents pays,¹ mais aussi sur des entretiens réalisés au niveau global et régional, sur une enquête menée auprès des acteurs humanitaires, ainsi que sur une analyse de la littérature et des documents.

Développer et mettre en œuvre l'approche Cluster a exigé un investissement financier important. Plus de 57 millions de dollars ont été recueillis grâce à des appels globaux. Les organisations chefs de file au niveau global ont aussi contribué sur leurs propres budgets. Les coûts annuels de coordination dans les pays où les clusters sont actifs représentent plusieurs millions de dollars. Ceci correspond à moins de 1% de l'aide humanitaire totale². Les études par pays ont montré que, dans le cadre de la réforme humanitaire, l'approche Cluster a contribué à ce jour aux principales améliorations et avantages suivants³ :

- La couverture des besoins humanitaires s'est améliorée dans certains domaines thématiques. Selon le contexte du pays, cela inclue une meilleure prise en compte de la violence liée au genre, la protection des enfants, le handicap, l'eau et l'assainissement et la nutrition.

1 Tchad, République Démocratique du Congo (RDC), Haïti, Myanmar, les Territoires Palestiniens Occupés et Ouganda

2 Les appels globaux ont couvert la période d'avril 2006 à mars 2008. Ils ont concerné des activités de renforcement des capacités au niveau global, en particulier la formation du personnel, la création de stocks et le développement de normes, lignes directrices, systèmes et outils. Les appels globaux, ainsi que les fonds recueillis pour la coordination au niveau pays comptent pour moins de 1% de l'aide totale (une moyenne de 0,74% pour les appels globaux et d'environ 0,6% par exemple dans le cas des Territoires Palestiniens Occupés ou de la RDC.).

3 L'approche Cluster n'a pas seulement été conçue pour améliorer la coordination, mais aussi pour renforcer la préparation au niveau global. Comme la question de la préparation a été couverte par la phase 1 de l'évaluation, elle a été explicitement exclue des Termes de Références de cette évaluation. Par conséquent, les Clusters de services (Cluster Logistique et Cluster Télécommunications d'urgence) qui se concentrent fortement sur la préparation globale et qui n'étaient souvent plus actifs dans les pays étudiés, ont reçu moins d'attention dans cette évaluation que les Clusters d'interventions.

- Les lacunes dans l'aide humanitaire sont mieux identifiées et les duplications sont réduites. En conséquence, les acteurs humanitaires peuvent mieux cibler leur aide et les ressources sont utilisées plus efficacement.
- La capacité des acteurs humanitaires à apprendre est accrue grâce à des mécanismes de revues par les pairs et des discussions techniques et parfois normatives renforcées.
- Les organisations assurant les tâches de coordination exercent un leadership plus prévisible. Il y a plus de clarté concernant les rôles de chefs de file et plus de personnel, mieux formé, dédié à la coordination. En conséquence, presque tous les acteurs humanitaires considèrent que la coordination s'est améliorée grâce à l'introduction de l'approche Cluster. Les acteurs nationaux et locaux, ainsi que les acteurs internationaux nouvellement arrivés, ont ainsi un point de contact mieux identifié.
- Le partenariat entre les organismes des Nations Unies et les autres acteurs humanitaires internationaux s'est renforcé, notamment parce que les ONG assument de plus en plus les rôles de co-leader ou co-animateur. Cela améliore le partage d'information, renforce le pouvoir de plaidoyer humanitaire et améliore la cohérence, car les membres du cluster adoptent des positions communes concernant certaines questions opérationnelles et soutiennent le développement et la diffusion de normes locales.
- L'introduction de l'approche cluster renforce l'identité humanitaire des membres des Clusters, en mobilisant les acteurs et les ressources pour l'aide humanitaire.
- Les Clusters améliorent la planification et la qualité des propositions pour les appels de fonds importants, tels que les procédures d'appel global (Consolidated Appeal Process (CAP)) ou des appels d'urgence (Flash Appeal).

L'approche Cluster est également confrontée à des défis importants. A son état actuel de mise en œuvre, elle fait face aux principales difficultés et défis suivants :

- Dans leur mise en œuvre actuelle, les Clusters excluent généralement les acteurs nationaux et locaux et, souvent, ne parviennent pas à se lier avec, à s'appuyer sur ou à supporter les mécanismes de coordination et de réponse existants. Entre autres raisons, cela est dû à une analyse insuffisante des structures et des capacités locales présentes avant la mise en œuvre des Clusters, ainsi qu'au manque de critères et de stratégies de transition et de sortie clairement définis. En conséquence, la mise en place des Clusters a, dans plusieurs cas, affaibli l'appropriation et les capacités nationales et locales. De plus, la plupart des réponses des Clusters n'utilisent pas ou ne promeuvent pas des approches participatives.

- L'approche Cluster peut menacer les principes humanitaires. Cela peut arriver dans les situations où les membres des Clusters sont financièrement dépendants des Clusters ou de leurs organisations chefs de file, et où les organisations chefs de file des Clusters font parties ou maintiennent des relations étroites avec les missions intégrées, les forces de maintien de la paix ou avec des acteurs impliqués dans les conflits.
- Dans de nombreux cas, une gestion et animation insuffisantes empêchent les Clusters d'atteindre leur plein potentiel. Ainsi, les Clusters se focalisent souvent sur les processus plutôt que sur l'action. De nombreux coordinateurs ne sont pas assez bien formés aux techniques d'animation, manquent d'un manuel de base ou d'une boîte à outils, et, en particulier au niveau sous-national, n'ont souvent pas suffisamment de temps à consacrer à la coordination.
- La coordination inter-clusters est inefficace dans la plupart des cas et il y a peu d'intégration des questions transversales. Les questions multidimensionnelles et transversales sont négligées dans la majorité des évaluations et ne sont pas suffisamment prises en compte dans la réponse humanitaire des pays étudiés.

L'introduction de l'approche Cluster est un processus de changement organisationnel qui nécessite des investissements initiaux et génère des bénéfices au fil du temps. Après cinq ans de mise en œuvre de ce processus et en se basant sur des données objectives principalement qualitatives recueillis dans six pays, l'équipe d'évaluation conclut que ces investissements commencent à porter leurs fruits avec des bénéfices générés par l'approche Cluster à ce jour déjà légèrement supérieurs à ses coûts et ses faiblesses. Il est également important de noter que les coûts financiers directs de la coordination sont supportés par les bailleurs et les agences, alors que les coûts résultant de l'absence de coordination seraient imposées aux pays et aux populations affectés. De plus, il n'y a plus guère d'oppositions fondamentales ou de principes à l'approche Cluster parmi les acteurs humanitaires. A condition que des améliorations soient apportées, cette approche a un potentiel important pour améliorer encore la réponse humanitaire et, ainsi, améliorer le bien-être des populations affectées. Ce potentiel justifie des efforts et des investissements supplémentaires pour améliorer et renforcer la mise en œuvre de l'approche Cluster.

Le tableau suivant présente six grandes recommandations essentielles afin que l'approche Cluster déploie pleinement son potentiel en s'appuyant sur ses points forts et en travaillant sur les faiblesses, les défis et les risques potentiels identifiés. Le tableau montre aussi quels résultats ont donné lieu à ces recommandations.

Tableau 1
Présentation des résultats et des recommandations

Résultats en lien avec les recommandations

La coordination et les liens entre l'approche Cluster et les mécanismes de coordination et de réponse existants sont faibles.

§§ 44, 45, 48

Ceci peut affaiblir les capacités, dédoubler les structures, porter atteinte à la pérennité des résultats et affaiblir l'appropriation nationale.

§§ 44, 45, 106, 107

L'approche Cluster peut faciliter les liens entre les acteurs humanitaires internationaux et les autorités nationales et locales et la société civile. Pourtant, dans les études de cas examinés, l'approche Cluster s'est focalisée sur la dimension internationale aux dépens de l'appropriation au niveau national

§ 107

Recommandations

Recommandation 1
Identifier les mécanismes et les capacités de préparation, de réponse et de coordination existants et, si pertinent, se lier avec eux / les supporter / les compléter

- 1 Conduire une analyse du contexte, ainsi que des mécanismes et des capacités de coordination et de réponse existants avant la mise en œuvre des Clusters, et veiller à ce que des liens adaptés soient créés avec les mécanismes de réponse rapide
- 2 Identifier les partenaires appropriés au sein des autorités nationales et locales.
- 3 Renforcer la coopération et la coordination entre les Clusters, les acteurs nationaux et du développement à toutes les étapes : de la phase de préparation jusqu'à la réponse et la transition vers le développement.

Les responsabilités de leadership n'ont pas été suffisamment institutionnalisées dans les organisations chefs de file des Clusters.

§ 24

OCHA joue un rôle critique pour faire fonctionner les Clusters au niveau pays en apportant le cadre et les infrastructures pour la coordination.

§§ 36, 37, 38

Les interactions avec et la redevabilité vis-à-vis du coordinateur humanitaire restent minimales dans la plupart des cas.

§§ 51, 65

Les rôles et les responsabilités des différents mécanismes de coordination ne sont clairement définis qu'en RDC.

§ 42

La mise en place d'accords de co-chef de file avec des ONG ont un effet positif sur le partenariat.

§ 61

Souvent, les Clusters n'ont pas de stratégie de sortie ou les développent trop tard.

§ 108

Beaucoup de Clusters ne sont pas gérés efficacement et les coordinateurs des Clusters n'ont souvent pas assez de temps, ont des compétences insuffisantes dans la coordination ou sont trop jeunes.

§§ 23, 33

Il n'y a pas de manuel de base, pratique, pour les coordinateurs des Clusters et des éléments essentiels d'orientation manquent.

§§ 27, 31

Le partage et la gestion de l'information ont été améliorés, mais restent toujours problématiques.

§§ 71, 72

Recommandation 2 **Renforcer les mécanismes de gestion et de mise en œuvre des Clusters**

- 1** Continuer à renforcer l'institutionnalisation des responsabilités vis-à-vis des Clusters dans les agences chefs de file
- 2** Clarifier, reconnaître et renforcer le rôle d'OCHA.
- 3** Renforcer le rôle des Coordinateurs Humanitaires dans l'approche Cluster.
- 4** Définir clairement les rôles et les responsabilités des différentes réunions et forums, et veiller à ce que les Clusters soient représentés de manière adéquate à un niveau stratégique, tant au niveau global que des pays.
- 5** Renforcer le rôle des ONG internationales dans les Clusters.
- 6** Clarifier les critères, les processus et la terminologie pour la mise en œuvre, la transition et la clôture des Clusters.
- 7** Fournir aux coordinateurs des Clusters un manuel ou une boîte à outils de base, standard, sur la gestion des Clusters.
- 8** Veiller à ce que les coordinateurs des Clusters, en particulier au niveau sous-national, aient assez de temps et les compétences nécessaires pour remplir leurs responsabilités
- 9** Améliorer le partage et la gestion de l'information.

Actuellement, les Clusters restent souvent trop abstraits et pas assez pertinents pour les activités sur le terrain.

§ 33

Les Clusters utilisent ou promeuvent rarement les approches participatives.

§§ 101, 102

La participation des ONG nationales et locales dans les Clusters reste marginale.

§§ 110, 11

Dans plusieurs cas, les Clusters ont été impliqués dans l'adaptation des normes globales au contexte local ou dans le développement de standards locaux.

§§ 84, 85

Les Clusters facilitent le partage des résultats des évaluations préalables, mais n'utilisent pas leur potentiel pour améliorer les méthodes d'évaluations par l'apprentissage collectif

§§ 74, 75, 76, 77

La prise en compte des questions transversales est minimale.

§§ 96, 97

Dans la plupart des cas, la coordination inter-clusters est faible.

§§ 39, 40

Les Clusters améliorent la capacité d'apprentissage du système humanitaire et peuvent potentiellement accroître encore cet effet.

§§ 68, 122, 123

Recommandation 3

Mettre d'avantage l'accent sur le renforcement de la qualité de la réponse humanitaire dans les interventions et les activités des Clusters

- 1 Veiller à ce que les Clusters aient une orientation opérationnelle claire.
- 2 Pour contribuer à créer plus de redevabilité vis-à-vis des populations affectées, renforcer le rôle des Clusters dans l'utilisation et la promotion des approches participatives.
- 3 Faciliter la participation des ONG nationales et locales et renforcer leurs capacités.
- 4 Renforcer encore le rôle des Clusters dans la définition, l'adaptation, l'utilisation et la promotion de normes pertinentes.
- 5 Impliquer les Clusters dans la coordination et l'amélioration des évaluations des besoins.
- 6 Veiller à la prise en compte des questions transversales dans les évaluations, les politiques, les outils, les formations, les directives, la planification stratégique et les opérations.
- 7 Améliorer les mécanismes pour traiter des questions multidimensionnelles et des lacunes inter-clusters.
- 8 Renforcer encore l'apprentissage.

Beaucoup de ressources ont été investies dans l'approche Cluster au niveau global, pourtant le support apporté par les clusters globaux au niveau des pays est perçu comme faible.

§§ 128 (tableau), 29

Le recours à des coordinateurs recrutés au niveau global pour de courtes durées crée des problèmes de turnover. Ils n'ont aussi souvent pas de connaissances pertinentes sur le contexte local.

§§ 30, 31

De nombreux Clusters ont des coordinateurs dédiés au niveau national, mais pas au niveau sous-national, alors que les rôles principaux de la coordination se jouent à ce niveau.

§ 23

La centralisation des processus de prise de décision peut ralentir la vitesse de la réponse

§ 116

Recommandation 4

Augmenter les moyens et la part des ressources alloués au niveau local pour l'approche Cluster

- 1 Renforcer les formations sur les méthodes d'animation, de coordination et les questions transversales aux niveaux national et sous-national, minimiser la rotation des coordinateurs et améliorer les processus de passation.
- 2 Employer des coordinateurs spécifiques, à temps partiel ou à plein temps, pour les Clusters sous-nationaux.
- 3 Créer des lignes de reporting entre les Clusters globaux et nationaux et veiller à ce que les Clusters nationaux supportent les Clusters sous-nationaux.
- 4 Définir des procédures de prise de décision entre les Clusters nationaux et sous-nationaux afin que les décisions opérationnelles puissent être décentralisées.

Les relations entre les Clusters et les mécanismes de financement sont très ambivalents.

§§ 53, 54, 55

La participation des Clusters aux processus de planification peut présenter de grands avantages, en particulier dans la stimulation des Clusters, leur plus grande capacité à mettre en œuvre des stratégies, une meilleure qualité des propositions de financement par des mécanismes de revue par les pairs, une meilleure analyse de la situation, une meilleure hiérarchisation des projets et moins de duplications.

§§ 52, 53, 54, 55, 56

La participation peut être contre-productive si les Clusters sont impliqués dans les décisions d'affectation parce que cela peut créer des conflits entre les membres des Clusters, conduire à un « marchandage » dans la sélection des propositions et créer des conflits d'intérêts pour les organisations chefs de file des Clusters.

§ 53

Les chefs de file des Clusters agissent rarement comme "fournisseurs de dernier recours", pourtant ce rôle serait important pour permettre aux Clusters de combler les lacunes.

§§ 94, 133

Recommandation 5 **Apporter des financements suffisants et définir des moyens adaptés pour lier les Clusters et les mécanismes de financement**

- 1 Apporter des financements suffisants pour les activités de coordination.
- 2 Assurer un financement adéquat des stratégies des Clusters et des activités « parrainées » par les clusters, en :
 - Renforçant le lien entre les Clusters et les fonds communs (pooled funds).
 - Créant des liens stratégiques entre les Clusters et les bailleurs bilatéraux.
 - Renforçant les liens avec et l'inclusion des bailleurs non-traditionnels.
- 3 Améliorer la gouvernance des mécanismes de financement pour limiter les conflits d'intérêts et assurer un accès direct pour les ONG internationales et nationales aux financements et améliorer la transparence des transactions financières en lien avec les Clusters.
- 4 Mieux définir et clarifier ce que « fournisseur de dernier recours » implique et renforcer ce rôle.

Quand les membres des Clusters sont financièrement dépendants des organisations chef de file des Clusters et que les Clusters maintiennent des relations étroites avec les missions intégrées, les forces de maintien de la paix ou les acteurs impliqués dans un conflit, les Clusters peuvent mettre en danger les principes humanitaires d'indépendance, d'impartialité et de neutralité. Ceci peut contribuer à la réduction de l'espace humanitaire et rendre les acteurs humanitaires réticents à s'impliquer dans les Clusters.

§ 120

Les Clusters en tant que plateforme de coordination⁽⁴⁾ ne sont pas en position de traiter des questions d'ordre purement politique et institutionnel.

§§ 83, 134, 137

Pourtant, ces questions représentent un obstacle pour un fonctionnement efficace des Clusters, par exemple dans le cas de conflits entre les approches basées sur le statut et celles basées sur les besoins dans l'assistance aux déplacés internes et d'autres groupes affectés, ou dans le cas de questions de gouvernance et d'enjeux institutionnels dans le Cluster de Télécommunication d'Urgence et dans les Clusters Sécurité alimentaire /Alimentation/Agriculture.

§§ 83, 135, 136

Pour les questions de Relèvement précoce, la priorité donnée à la fonction Cluster a mené à négliger les efforts pour renforcer une meilleure intégration de ces questions, de manière transversale, dans les autres Clusters. Les activités du Cluster ont aussi soulevé des questions de mandat.

§§ 99, 134

Les Clusters Sécurité alimentaire au niveau des pays ont donné des résultats positifs.

§ 135

Les acteurs humanitaires sont préoccupés par le nom donné au site Internet 'oneresponse'.

§ 121

Recommandation 6 **Résoudre les problèmes politiques en suspens au niveau mondial:**

- i) les liens avec les missions de maintien de la paix, les missions politiques et l'espace humanitaire,**
- ii) les questions institutionnelles**

- 1** Développer des lignes directrices claires et adaptables aux différents contextes sur les liens entre les Clusters et les missions politiques ou de maintien de la paix.
- 2** Renforcer les décisions des Equipes Humanitaires Pays liées à l'espace humanitaire à travers une implication accrue des ONG.
- 3** Concentrer les activités des Clusters globaux sur l'identification et la résolution des conflits et des incohérences du système.
- 4** Veiller à ce que le Cluster Relèvement Précoce aux niveaux des pays et sous-national se concentre sur et améliore sa fonction de conseil.
- 5** Finaliser les discussions et créer le Cluster Global de Sécurité Alimentaire.
- 6** Résoudre les conflits liés à la gouvernance du Cluster de Télécommunications d'Urgence.
- 7** Renommer le site Internet 'oneresponse'.

Afin d'assurer un suivi adéquat de ces recommandations, l'équipe de travail du IASC nouvellement créée sur la coordination (IASC Task Team on Coordination) devrait prendre les mesures suivantes :

- Identifier un coordinateur pour chacune des six recommandations thématiques.
- Élaborer un plan de gestion de la réponse pour les six recommandations, en s'appuyant sur les propositions des six coordinateurs thématiques. Le plan de gestion de la réponse devrait indiquer quelles sont les recommandations acceptées, modifiées ou rejetées, et assigner des responsabilités et des délais pour leur mise en œuvre.
- Rendre les coordinateurs thématiques responsables du suivi avec les différents destinataires de «leurs» recommandations afin de suivre les progrès dans la mise en œuvre et, si nécessaire, d'adapter le plan de gestion de la réponse. Entre coordinateurs et en lien avec les agences, planifier conjointement des activités et la communication.
- Avec les coordinateurs thématiques, développer des formats d'apprentissage permettant aux agences de bénéficier des expériences de mise en œuvre des autres.

Les opinions exprimées dans ce rapport sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles des membres ou des invités permanents du Inter-Agency Standing Committee.

Ce rapport de synthèse fait partie de l'évaluation de l'approche Cluster (Phase 2) commanditée par le Inter-Agency Standing Committee (IASC).

L'évaluation a été supervisée par la section d'évaluation et conseil (Evaluation and Guidance Section -EGS) du Bureau de Coordination des Affaires Humanitaires des Nations Unies (OCHA) supporté par le Groupe de pilotage inter-agence de l'évaluation de l'approche Cluster (Phase 2) composé de représentants de la Belgique, du Canada, de l'Union Européenne, de la Norvège, du Royaume Uni, Save the Children Suisse, Action Contre la Faim UK, Norwegian Refugee Council, Care International, la Fédération Internationale des Sociétés de la Croix Rouge et du Croissant Rouge, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, le Programme des Nations Unies pour le Développement, le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance, le Programme alimentaire mondial, l'Organisation mondiale de la Santé et le Bureau de coordination des affaires humanitaires des Nations unies.

L'évaluation a été financée par l'Allemagne, la Commission Européenne, la Belgique et la Finlande.

Elle a été réalisée entre juillet 2009 et avril 2010 par un groupe d'évaluateurs provenant de:

Global Public Policy Institute

Reinhardtstr. 15

10117 Berlin · Germany

Tel +49-30-275 959 75-0

Fax +49-30-690 88 200

Web www.gppi.net

Groupe URD

La Fontaine des Marins

26170, Plaisians · France

Tel +33-4-75 28 29 35

Fax +33-4-75 28 65 44

Web www.urd.org

Auteurs

Julia Steets, François Grünewald, Andrea Binder,
Véronique de Geoffroy, Domitille Kauffmann,
Susanna Krüger, Claudia Meier et Bonaventure Sokpoh

Responsable du projet

Claude Hilfiker, OCHA EGS

Publié

Berlin/Plaisians, Avril 2010

Mise en page et conception

Sarah Lincoln

