

Projet ONG et réforme humanitaire II

L'opportunité d'influencer
le système humanitaire



act:onaid



ACTED
Agence d'Aide à la Coopération Technique Et au Développement

CAFOD
Just one world

Réforme humanitaire : Série de dépliants d'information de base¹ ONG, clusters et autres mécanismes de coordination humanitaire



¹ Cette brochure fait partie d'une série de dépliants produits par le Projet ONG et Réforme humanitaire pour fournir aux personnels de terrain des documents simples et conviviaux présentant la réforme humanitaire dans ses différents aspects. Pour en savoir plus, <http://www.ngosandhumanitarianreform.org>

Projet ONG et réforme humanitaire :

Le projet ONG et réforme humanitaire vise à renforcer le rôle des ONG nationales et internationales dans la coordination et le leadership de la réponse humanitaire de manière à améliorer l'impact des interventions pour les populations affectées par les catastrophes naturelles et conflits. Pour ce faire, il se concentre sur les aspects de :

- Coordination humanitaire
- Leadership
- Mécanismes de financement
- Adhérence aux principes de partenariat
- Promotion de la redevabilité vis-à-vis des populations

Les enseignements tirés du projet se répercutent sur le plaidoyer international et sont disséminés de manière à promouvoir les bonnes pratiques au niveau local.

Le projet fait suite à une première phase qui, de septembre 2008 à octobre 2010, a rassemblé un consortium d'ONG internationales* dans 4 pays**, sur un financement de DfID.

La seconde phase du projet est financée par ECHO. La coordonnatrice de projet est basée à Genève dans les locaux d'ICVA. Chaque ONG du consortium accueille par ailleurs un chef de projet dans chaque pays : ActionAid au Zimbabwe, ACF en Côte d'Ivoire, ACTED au Pakistan et Danish Refugee Council (DRC) à Nairobi pour l'opération Somalie.

Les ONG souhaitant s'impliquer dans le projet sont invitées à contacter le chef de projet dans le pays d'accueil ou la Coordonnatrice de projet au niveau international.

* ActionAid, Cafod, Care, Oxfam, Save the Children

** Afghanistan, Ethiopie, République démocratique du Congo et Zimbabwe.

Introduction

L'approche de responsabilité sectorielle, également appelée 'Approche clusters', introduite en 2005, constitue l'aspect le plus visible et peut-être le plus ambitieux du programme de réforme humanitaire. Elle vise à renforcer la prévisibilité de la réponse humanitaire en introduisant un système destiné à organiser la coordination sectorielle entre les divers acteurs humanitaires. L'objectif est aussi de contribuer à un leadership plus prévisible, une meilleure planification, une définition plus claire des priorités et une responsabilisation accrue. Le renforcement des partenariats entre les acteurs humanitaires est ensuite venu s'ajouter à cette démarche, et fait à présent partie intégrante du programme de réformes.

L'approche de responsabilité sectorielle

Les clusters (groupes sectoriels) sont formés d'organisations humanitaires et d'autres parties prenantes, dont des agences de l'ONU, des organisations non gouvernementales (ONG) et d'autres organisations de la société civile, ainsi que, dans certains cas, des représentants des gouvernements. Tous ces acteurs travaillent ensemble pour répondre aux besoins identifiés dans un secteur donné (par ex. coordination d'un camp, santé, protection, etc.).

Les clusters fournissent un cadre permettant aux acteurs engagés dans une réponse sectorielle : de répondre conjointement aux besoins qui ont été identifiés en commun ; de développer des plans de réponse stratégique appropriés avec des objectifs partagés ; et de coordonner efficacement leur réponse, à la fois entre eux et avec leurs homologues au sein des services gouvernementaux qui gèrent la réponse.

Les clusters (au niveau national et souvent sous-national) permettent de partager les informa-

tions et, dans la mesure du possible, de travailler avec toutes les parties engagées dans une situation de conflit pour faciliter la coordination des activités humanitaires dans un secteur donné.

L'approche de responsabilité sectorielle est destinée à renforcer la capacité, l'efficacité et la gestion globale de la réponse humanitaire en agissant à quatre niveaux différents :

- Renforcer la **prévisibilité du leadership et une claire définition des responsabilités** en désignant des chefs de file de clusters, chargés de coordonner les activités dans leurs secteurs respectifs (y compris en servant de fournisseur de dernier recours si nécessaire).²
- Assurer des **réponses rapides et efficaces**, y compris en établissant un réseau mondial de capacités, une liste d'experts qualifiés et des réserves de ressources.
- Renforcer les **partenariats** entre les agences des Nations Unies, l'Organisation internationale des migrations (OIM), des ONG et d'autres acteurs humanitaires.³ Améliorer la **coordination stratégique sur le terrain** et l'établissement des priorités⁴ pour réduire les insuffisances et la duplication des tâches.

² Le groupe de travail de l'IASC, Comité permanent interorganisations, a approuvé lors d'une réunion en juin 2008 une note de recommandations sur le 'fournisseur de dernier recours' clarifiant certains points opérationnels et détaillant le concept initial. Voir http://oneresponse.info/publicdocuments/OP_Guidance_provider_last_resort.doc. Pour de plus amples informations sur les défis liés à la mise en pratique du concept de fournisseur de dernier recours, voir le Rapport de synthèse de la Phase 2 d'évaluation des clusters : <http://www.humanitarianinfo.org/iasc/pageloader.aspx?page=content-products-common&tempid=99>

³ Le Comité International de la Croix-Rouge (CICR) a exprimé ainsi sa position à l'égard de l'approche de la responsabilité sectorielle : « Bien qu'impliqué dans le mouvement, le CICR ne participe pas à l'approche de responsabilité sectorielle. Toutefois, la coordination entre le CICR et l'ONU se poursuivra dans la mesure nécessaire pour assurer une complémentarité opérationnelle efficace et une réponse plus soutenue vis-à-vis des populations affectées par des conflits armés ou d'autres situations de violence. À l'échelon mondial, le CICR participe en tant qu'observateur à de nombreuses réunions du groupe de travail des clusters. » <http://www.oneresponse.info/Coordination/ClusterApproach/Pages/Cluster%20Approach.aspx>

⁴ IASC (2006). Guidance note on using the cluster approach to strengthen humanitarian response. Genève : Comité permanent interorganisations. Voir www.humanitarianreform.org

Mise en place des clusters sur le terrain

Il y a en tout 11 clusters dans le monde, chacun avec des chefs de file clairement désignés (cf. tableau ci-dessous) et avec des mandats spécifiques approuvés par le Comité permanent inter-organisations (IASC) qui définissent leurs rôles et leurs responsabilités. L'approche de responsabilité sectorielle est souple et n'est pas imposée à l'échelon des pays en tant que modèle universel. La coordination entre les clusters s'efforce de se baser sur les besoins et les informations du terrain.

Dans toute réponse humanitaire, le coordinateur humanitaire (HC)⁵ (ou le coordinateur résident des Nations Unies, si aucun coordinateur humanitaire n'a été nommé) – en consultation avec l'équipe humanitaire nationale (HCT) – établit les besoins prioritaires du secteur et les structures de coordination correspondantes (par ex. des clusters) les plus appropriées à la réponse. Le coordinateur humanitaire et l'équipe humanitaire nationale décident aussi qui sont les acteurs humanitaires les mieux placés pour prendre la responsabilité de la direction du cluster selon le contexte du pays. La décision se base sur la présence organisationnelle, la capacité et la volonté des candidats, et s'appuie aussi sur les conseils des chefs de file mondiaux des clusters. Pour des raisons de capacités et de ressources, c'est généralement une agence des Nations Unies qui fait office de chef de file, mais les ONG tendent de plus en plus à assumer un rôle de leader ou de co-leader. Le coordinateur humanitaire transmet au coordinateur de l'intervention d'urgence les dispositions relatives aux mécanismes de coordination et de direction applicables dans le pays. Celles-ci doivent ensuite être approuvées par

l'IASC au niveau mondial.

Dans 27 pays sur 28, les clusters opèrent avec un coordinateur humanitaire (en mai 2010). Ils commencent à être utilisés systématiquement comme mécanisme standard de coordination dans toutes les nouvelles situations d'urgence de grande ampleur exigeant une réponse multisectorielle et un soutien à la capacité de réponse nationale.⁶

S'engager dans un cluster

Les clusters sont ouverts à tous les acteurs humanitaires désirant coordonner leurs actions et participer à des activités complémentaires. S'engager dans un cluster implique les obligations suivantes : participer aux réunions du cluster ; partager des informations sur les programmes ; contribuer à la base de données 3W (qui fait quoi, où – en anglais Who does What, Where) ; et contribuer au fonctionnement du cluster : évaluation des besoins, planification, mobilisation des ressources, mise en oeuvre de la réponse, suivi de l'implémentation et établissement des priorités stratégiques).

Les ONG s'engagent dans les clusters selon la pertinence des activités du cluster par rapport à leurs objectifs de réponse humanitaire, à leur propre présence et à leur capacité opérationnelle, et selon l'historique de ses performances et l'expertise technique qui l'accompagne.

⁵ Dans les opérations complexes de réponse à des urgences chroniques ou des catastrophes de grande ampleur et soudaines, le coordinateur de l'intervention d'urgence désigne un coordinateur humanitaire chargé de coordonner et diriger la réponse humanitaire, en support au leadership global fourni par le gouvernement du pays affecté.

⁶ Voir <http://onerresponse.info/coordination/clusterapproach>

Les clusters dans le monde

Agences de référence mondiales des clusters⁷

Secteur ou domaine d'activité	Déplacements internes ou situations de catastrophe ?	Agence de référence au niveau mondial
Agriculture		FAO
Coordination/Gestion des camps	Déplacements internes suite à un conflit Situations de catastrophe	HCR OIM
Relèvement rapide		PNUD
Éducation		UNICEF, Save the Children
Abri d'urgence	Déplacements internes suite à un conflit Situations de catastrophe	HCR FICR (responsable
Télécommunications d'urgence		BCAH/UNICEF/PAM
Santé		OMS
Logistique		PAM
Nutrition		UNICEF
Protection	Déplacements internes suite à un conflit Catastrophes/civils affectés (autres que déplacés) ⁸	HCR HCR
Eau, hygiène, installations sanitaires		UNICEF

⁷ Voir <http://onerresponse.info/Coordination/ClusterApproach/Pages/Global%20Cluster%20Leads.aspx>. La création d'un cluster pour la sécurité alimentaire mondiale est prévue en 2010

⁸ « Le Haut-Commissariat pour les réfugiés (HCR) est le chef de file mondial des clusters chargé de la protection. Cependant, à l'échelon national, dans des situations de catastrophes ou d'interventions d'urgence complexes sans déplacement massif de populations, les trois

principales agences chargées de la protection (Haut-Commissariat pour les réfugiés - HCR, Fonds des Nations Unies pour l'enfance - UNICEF et Bureau du Haut-Commissaire aux droits de l'homme - HCDH) seront étroitement associées à la consultation et détermineront ensemble, sous la direction du HC ou du RC, laquelle d'entre elles assumera le rôle de chef de file pour la protection. » Ibid voir note 7.

À quelles conditions les clusters sont-ils perçus comme une bonne solution pour les ONG ?

Des recherches menées pour le Projet ONG et réforme humanitaire en 2009 ont montré que les ONG étaient plus enclines à participer aux clusters lorsque ceux-ci sont gérés de façon stratégique, orientés vers l'action et ouverts au point de vue de tous les participants.*

Les clusters sont considérés comme une bonne solution pour les ONG :

- lorsqu'ils **partagent les informations** de façon efficace
- lorsqu'ils disposent de **coordinateurs** techniques à plein temps, dévoués et conscients de l'enjeu de la coordination
- lorsqu'ils emploient des **outils d'information** et de coordination (par ex. recommandations sectorielles, normes standard et minimales, 3W, calendrier de réunions, comptes-rendus)
- lorsque les **partenariats** et les besoins des membres du cluster sont bien compris
- lorsque les **ONG** jouent un véritable rôle de coleader et contribuent à la définition des stra-

tégies communes

- lorsqu'il existe **des liens forts avec le gouvernement national et les autorités sous-nationales** (si possible et approprié), et que la coordination locale contribue à renforcer les capacités du gouvernement local
- lorsque les clusters sont **flexibles, facilitatifs** de par leur structure et **adaptables** au contexte local (par ex. prenant en compte les démarches de réduction des risques de catastrophe)
- lorsque les clusters semblent faire preuve de **responsabilité** à l'égard des populations affectées
- lorsque les clusters semblent **améliorer la qualité et l'efficacité de la réponse humanitaire**
- lorsque les clusters englobent **des thèmes/ problèmes transversaux**, en intégrant par exemple l'environnement, le genre et le VIH/sida.

* Rapport de synthèse sur l'étude de l'engagement des ONG dans le processus de réforme humanitaire, voir www.ngosandhumanitarianreform.org

Les clusters mondiaux sont responsables du développement, de la consolidation et de la dissémination des normes, de la formation et du renforcement des capacités de réponse dans l'ensemble du système (de l'échelon international au niveau local). Ils sont chargés d'établir et de maintenir des capacités et des stocks de matériel pour pouvoir répondre à une demande massive urgente. Dans certaines situations spécifiques de crise, le chef de file mondial des clusters peut jouer un rôle de soutien au niveau opérationnel auprès de ses clusters à l'échelon national, pour renforcer la préparation des interventions d'urgence et la mobilisation des ressources requises par la réponse sectorielle. Il veille aussi à la complémentarité des efforts en renforçant les partenariats entre les membres des clusters et fournit des recommandations sur les outils et services disponibles.⁹

Les coordinateurs des clusters dépendent de leurs chefs de file respectifs, qui eux-mêmes rendent compte de l'efficacité de la coordination et du leadership dans leurs clusters au coordinateur humanitaire.

La responsabilité vis-à-vis des populations affectées n'était pas prise en compte dans l'agenda initial de la réforme humanitaire. La prise de conscience croissante de la nécessité de corriger les déséquilibres de pouvoir entre les organisations humanitaires et les communautés qu'elles servent a conduit à une meilleure définition des priorités suivantes : amélioration du partage des informations ; accroissement de la participation des populations à divers aspects de la réponse humanitaire, tels que l'évaluation des besoins, la planification et le suivi, et le développement de mécanismes de retour d'informations et de réclamation.

⁹ Voir le Rapport de synthèse de la Phase 2 d'évaluation des clusters pour en savoir plus sur les responsabilités actuelles et recommandées des clusters :

Coordination inter-clusters

Si les clusters s'efforcent d'augmenter la cohérence de la coordination des réponses sectorielles, la coordination inter-clusters cherche quant à elle à assurer une meilleure coordination dans l'ensemble de la réponse multisectorielle. Au niveau opérationnel, le but de la coordination inter-clusters est de veiller à l'existence d'un plan de réponse humanitaire intersectoriel clairement articulé, à l'établissement de priorités appropriées en matière de ressources, à la prise en compte adaptée et régulière des problèmes transversaux (âge, genre, VIH et environnement) et des thèmes multisectoriels ; elle doit aussi s'efforcer au maximum d'éviter les insuffisances et les duplications.

L'efficacité de la coordination entre les clusters est cruciale pour la bonne coordination des activités multisectorielles (telle que l'évaluation des besoins), pour la cohérence des stratégies de mobilisation des ressources et de sensibilisation dans l'ensemble des clusters, et pour l'approbation commune de stratégies cohérentes et complètes de transition et de sortie de crise.

Habituellement, s'agissant des aspects opérationnels, un forum de coordination interclusters est organisé sous la direction du responsable du Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires (BCAH) ou de son représentant. Y participent les coordinateurs des clusters, représentant leurs clusters respectifs et des points focaux pour les problèmes transversaux. Les critères utilisés pour définir qui participera à ce forum, y compris les ONG en tant que co-leaders de clusters, devront être déterminés par chacun des pays. Le forum prend conseil auprès de l'équipe HCT pour ce qui concerne les sujets stratégiques et politiques, et lui présente les grandes lignes de ses priorités et ses préoccupations opérationnelles. Dans tous les cas, la coordination inter-clusters doit absolument respecter

et promouvoir les Principes de partenariat et les principes humanitaires.

Équipes humanitaires nationales

Les équipes humanitaires nationales (HCT, Humanitarian Country Teams) sont décrites comme 'la pièce centrale de la nouvelle architecture de coordination humanitaire établie par la réforme humanitaire'.¹⁰ Elles sont constituées de diverses organisations oeuvrant dans le secteur humanitaire dans le pays et disposées à participer aux accords de coordination, y compris des agences de l'ONU, l'OIM et des représentants d'ONG nationales et internationales.¹¹ Sous la direction et l'impulsion du coordinateur humanitaire, l'équipe HCT a pour mission de garantir que l'action humanitaire contribue au relèvement du pays de façon rapide, efficace et efficiente, et selon des principes établis. Les responsabilités des équipes HCT portent sur plusieurs domaines, elles doivent :

- Convenir des problèmes stratégiques communs, notamment en développant des cadres conjoints de planification pour les plans communs d'action humanitaire (CHAP) et en activant des mécanismes de mobilisation de ressources tels que les processus d'appels consolidés (CAP), les Flash Appeals et le Fonds central d'intervention d'urgence (CERF)¹²
- Fournir des recommandations aux agences désignées comme chefs de file des clusters

¹⁰ Comité permanent inter-organisations : recommandations aux équipes humanitaires nationales, approuvées par le 75e groupe de travail de l'IASC, novembre 2009.

Voir <http://oneresponse.info/Coordination/ClusterApproach/public-documents/Forms/DispForm.aspx?ID=48>

¹¹ Selon la note de recommandation aux HCT de l'IASC (2010), les Équipes humanitaires nationales doivent se concentrer uniquement sur les organisations ayant un rôle opérationnel pertinent (agences de l'ONU ou non) et ne doivent pas s'efforcer d'impliquer à tout prix l'ensemble des acteurs, car cela nuirait à l'efficacité des processus décisionnels stratégiques du forum. « Si le CICR est déterminé à développer une complémentarité opérationnelle efficace et à collaborer avec d'autres organisations humanitaires, tant au niveau des sièges que sur le terrain, et y compris avec les équipes pays des Nations Unies (UNCT) en fonction de ses ressources et ses capacités à aider les populations touchées, il participe aux mécanismes de coordination à l'échelon des pays (équipes IASC dans le pays, équipes humanitaires nationales, etc.) en tant qu'invité permanent, conformément à son statut dans les mécanismes de coordination inter-agences au plan mondial. »

- Établir des stratégies communes pour mener l'action humanitaire dans le pays
- Promouvoir l'adhésion des organisations humanitaires aux Principes de partenariat, aux principes humanitaires et aux recommandations de l'IASC.¹³

Les recommandations énoncées par le Groupe de travail de l'IASC en novembre 2009 indiquent que les équipes HCT sont 'responsables à l'égard des populations en détresse' et soulignent l'urgence de mettre en place des mécanismes de conception et de mise en oeuvre leur permettant d'assumer cette responsabilité.¹⁴

En raison de la taille limitée des équipes HCT qui peut constituer un obstacle à la prise de décisions efficaces, les recommandations de l'IASC rappellent que le coordinateur humanitaire doit également organiser un forum séparé, plus large, pour permettre des interactions régulières avec l'ensemble de la communauté humanitaire dans le pays.

Dispositif mondial d'aide humanitaire

Le Dispositif mondial d'aide humanitaire (GHP, Global Humanitarian Platform) a été créé en juillet 2006, en réponse à la réforme humanitaire, par 40 responsables d'agences des Nations Unies, de l'OIM, de la Banque mondiale, d'ONG et du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge en vue de rassembler les acteurs humanitaires sur un pied d'égalité. Son objectif était d'améliorer l'efficacité de l'action humanitaire et de renforcer le travail en partenariat entre les différents acteurs, car le partenariat n'avait pas été pris en compte à l'origine dans le processus de réforme.¹⁵ Le GHP s'occupe de la façon dont les acteurs humanitaires collaborent. Les cinq **Principes de partenariat** (Égalité, Transparence, Démarche axée sur les résultats, Responsabilité et Complémentarité) adoptés par le Dispositif mondial d'aide humanitaire en 2007, doivent servir de fondement à l'action humanitaire, et peuvent, s'ils sont appliqués, améliorer l'efficacité des mécanismes de coordination.

Mise en place de l'approche en clusters par pays¹⁶



■ Pays disposant d'un coordinateur humanitaire (HC)

■ Pays disposant d'un coordinateur résident (RC)

¹² Pour plus d'informations, se reporter au dépliant sur les Mécanismes de financement de la série des dépliant d'information de base : www.ngosandhumanitarianreform.org

¹³ Pour plus d'informations, se reporter au dépliant sur les Principes de partenariat de la série des dépliant d'information de base : www.ngosandhumanitarianreform.org

ngosandhumanitarianreform.org

¹⁴ Voir note 10 ci-dessus

¹⁵ Pour plus d'informations sur le GHP, voir www.globalhumanitarianplatform.org

¹⁶ Situation au 31 Mars 2010

Projet ONG et réforme humanitaire II

L'opportunité d'influencer
le système humanitaire

Pour en savoir plus :

E-mail : reformehum@ci.missions-acf.org

Site Web du Projet : www.ngosandhumanitarianreform.org

Contact en Côte d'Ivoire :

Liliane Bitong Ambassa
Chef de projet Réforme humanitaire
Action contre la Faim | ACF-France
18, Zone 4C, B.P. 1842, Abidjan, Côte d'Ivoire
reformehum@ci.missions-acf.org
Tél: +225 21 35 19 80

Contact à Genève :

Katharina Samara-Wickrama
Project Coordinator, NHRP II
International Council of Voluntary Agencies
26 -28 Ave Guiseppe-Motta
1202 Geneva, Switzerland
Katharina@icva.ch
Tél: +41 22 950 9600

Photo de couverture : Lionel Healing/ActionAid. Marceline Semivumbi (41 ans) avec ses enfants dans le camp de réfugiés de Kibati près de Goma en République Démocratique du Congo, juillet 2012