

Avertissement

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.

Remerciements

L'équipe d'évaluation aimerait remercier tous ceux qui ont apporté leur soutien et leurs informations durant le processus de recherche et la mission au Tchad. Nous sommes particulièrement reconnaissants envers le soutien d'OCHA à Ndjamena, Abéché, à l'équipe de l'Observatoire des Pratiques Humanitaire et de Reconstruction au Tchad (OPAT) qui a organisé nos visites mais aussi envers les nombreuses organisations et personnes qui ont donné de leur temps et de leurs informations à cette évaluation. Nous aimerions aussi remercier Claudia Meier (GPPi), Lena Koeber (GPPi), Olivia Collins (Groupe URD) et Juliette Haim (Groupe URD) pour leur soutien à la recherche et aux tâches administratives.

Table des matières

Acronymes	4
Résumé exécutif	6
1 Introduction	11
2 Méthodologie et limites de la présente évaluation	14
3 La coordination humanitaire au Tchad	16
3.1 Coordination nationale	16
3.2 Les services décentralisés de l'Etat	16
3.3 Coordination entre les structures nationales et les acteurs internationaux	16
3.4 Coordination internationale	17
3.5 Les défis de la coordination humanitaire à l'Est du Tchad	19
4 Résultats	21
4.1 La coordination humanitaire au Tchad via les Clusters	21
4.2 Soutiens obtenus des Clusters Globaux, du IASC et de UN OCHA	25
4.3 Prévisibilité du leadership	26
4.4 Partenariat, cohésion et cohérence	27
4.5 Redevabilité	34
4.6 Comblement des lacunes et couverture des besoins	36
4.7 Appropriation et connectivité	38
4.8 Effets sur les populations bénéficiaires	41
4.9 Interaction avec les autres piliers de la réforme humanitaire de l'ONU	42
5 Conclusions	45
6 Recommandations	48
Annexe 1: Analyse des performances de chaque Cluster	54
Protection	55
Nutrition	56
WASH	57
Santé	58
Sécurité alimentaire	59
CCCM, Abris et Aide non alimentaire	60
Relèvement Précoce	61
Logistique	62
Annexe 2: Indicateurs de l'évaluation	63
Annexe 3: Liste des lieux visités et des personnes interviewées	74
Annexe 4: Documentation consultée (sélection)	77

Acronymes

ACF	Action Contre la Faim
AFD	Agence Française de Développement
AGDM	Age, Gender, Diversity Management
ANT	Armée Nationale Tchadienne
CCO	Comité de Coordination des ONG
CE	Commission Européenne
CICR	Comité International de la Croix-Rouge
CIMIC	Civil Military Coordination
CNAR	Commission Nationale d'Assistance aux Réfugiés
CONAFIT	Commission Nationale d'Appui au déploiement de la Force Internationale au Tchad
DFID	Department For International Development
DG ECHO	Direction Générale de l'Action Humanitaire de la Commission Européenne
DIS	Détachement Intégré de Sécurité
DO	Designated Official
DONG	Direction des ONG
DPKO	Department of Peace Keeping Operations
EON	Programmes d'assistance tournés vers le développement (LRRD Allemand)
FAO	Food and Agriculture Organisation
GTZ	Coopération du gouvernement allemand
HC	Coordinateur Humanitaire
HCR	Haut Commissariat aux Réfugiés
HLU	Humanitarian Liaison Unit (MINURCAT)
IASC	Inter-Agency Standing Committee on Humanitarian Affairs
IRC	International Rescue Committee
JEM	Justice and Equality Movement
MdM	Médecins du Monde
MINURCAT	Mission des Nations Unies pour la République Centrafricaine et le Tchad
MOA	Mouvement d'opposition armée
MSF	Médecins Sans Frontières
OCDE	Organisation pour la Coopération et le Développement Economique
OCHA	Office pour la Coordination des Affaires Humanitaires
OGB	OXFAM Grande-Bretagne
PAM	Programme Alimentaire Mondial
PAS	Programme d'Accompagnement à la Stabilisation
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
PTPH	Police Tchadienne de Protection Humanitaire
RCA	République Centrafricaine
RC	Résident Coordinateur
UE	Union Européenne
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour les Enfants

Illustration 1
Carte du Tchad et itinéraire de la mission



Résumé exécutif

Contexte

Situé dans une région de grande instabilité, le Tchad accueille depuis 2003 des vagues de réfugiés venant de la République Centrafricaine (RCA) et du Soudan voisins. Le Haut Commissariat aux Réfugiés (HCR), via ses sous-bureaux, coordonne l'assistance et la protection de ces quelques 250 000 réfugiés soudanais et centrafricains installés dans une dizaine de camps. Cette aide est mise en œuvre par les nombreux partenaires ONG du HCR.

L'implantation des camps de réfugiés du Darfour au Tchad associée aux intrusions armées venant du Darfour, ainsi qu'une compétition croissante pour les ressources naturelles et l'accentuation de l'insécurité et de la létalité des confrontations intercommunautaires en 2006-2007 ont induit des déplacements importants des populations tchadiennes. L'aide internationale s'est alors déployée de façon plus massive et a mis en place des camps classiques, appelés au Tchad « sites de déplacés » pour les différencier des « camps de réfugiés » gérés par le HCR. A partir du printemps 2007, UN OCHA s'est installé sur le terrain et a soutenu la mise en œuvre des Clusters.

Les problèmes de sécurité pour les humanitaires et de protection pour les populations à l'Est du Tchad ont fortement mobilisé la communauté internationale et le Conseil de Sécurité de l'ONU. Afin de créer des conditions favorables aux retours, la force européenne EUFOR et la Mission des Nations Unies pour la RCA et le Tchad (MINURCAT 1) ont été déployées¹ en 2007-2008. Le 15 mars 2009, l'EUFOR a quitté définitivement le Tchad et son mandat a été transféré à la MINURCAT 2².

Présentation de la mission

Dans le cadre de la phase 2 de l'évaluation du système des Clusters, une mission s'est rendue au Tchad du 26 octobre au 11 novembre 2009. Elle a rencontré un échantillon très large des acteurs concernés tant au niveau du système de l'ONU que des ONG, du système Croix-Rouge et des bailleurs présents sur le terrain. Elle a passé la majeure partie de son temps à l'Est, notamment à Abéché, Goz Beida et Koukou.

1 Résolution 1778 du Conseil de Sécurité du 25 septembre 2007.

2 Résolution 1861 du Conseil de Sécurité du 14 janvier 2009.

Résultats et Recommandations

De façon globale, la mise en œuvre du système des Clusters au Tchad a été difficile et ceci pour plusieurs raisons :

- la multiplication des mécanismes de coordination a entraîné à la fois confusion et croissance forte du nombre de réunions ;
- la crainte de voir une domination croissante de l'action humanitaire par les Nations Unies dans un contexte sécuritaire et politique complexe, conduisant à une diminution du respect des principes humanitaires.

L'expérience sur la durée a montré que si ces craintes et problèmes demeurent, il y a eu d'importantes améliorations dans la coordination. Les défis actuels tournent autour du rapprochement à définir entre les Clusters et les mécanismes de coordination nationaux, notamment pour améliorer la transition urgence-développement, mais aussi autour de la définition géographique optimale des responsabilités et rôles entre N'Djamena, Abéché et le terrain.

Résultats related to recommendations

Le rôle de chef de file Cluster est peu clairement spécifié dans les Termes de Référence (TdR) des chefs d'agence et du HC.

§ 64

Les TdR des Clusters ne précisent pas clairement les résultats attendus même si des progrès ont été faits depuis 2007.

Le nombre de réunions est trop élevé (réunions Clusters et groupes sectoriels du HCR) avec trop de réunions mal gérées et inefficaces.

Le déploiement et la formation des « coordinateurs Cluster » sont encore insuffisants. Ils n'ont pas de « kit » complet incluant les directives du IASC et autres documents (en français) dont ils ont besoin pour remplir leur rôle de façon efficace.

§§ 37, 41, 50, 57, 58, 59, 69, 73

Recommandations

Recommandation N°1 : Assurer que la responsabilité de chef de file Cluster est clairement spécifiée dans les Termes de Référence des chefs d'agence et du HC.

§§ 158,159

Recommandation N°2 : Assurer l'optimisation des ressources dédiées à la coordination (pour UNOCHA et les agences chefs de file Cluster) et que chaque Cluster a des objectifs précis et connus :

- Rôle des chefs de file Cluster clairement défini dans les TdR des chefs d'agences ;
- TdR de chaque Cluster révisé ;
- Formation pour les coordinateurs des Clusters (Compétence de facilitations, kit complet du IASC en français, etc.)

§§ 160, 161

L'hétérogénéité des populations touchées par la crise à l'est du Tchad est insuffisamment prise en compte même si des progrès ont été faits dans cette direction.

- a) Les besoins des populations hôtes sont peu pris en compte dans les réflexions techniques qui ont lieu au sein des Clusters. Les ressources pour cela sont insuffisantes.
- b) La participation du HCR aux réunions des Clusters tels que Santé et WASH est une nouveauté importante.

§§ 37, 43, 76, 89, 99, 100

Recommandation N°3 : Assurer que le système des Clusters permet, ou en tout cas n'est pas incompatible avec, une meilleure prise en compte de la diversité des populations cibles :

- Continuer la mise en commun des réunions Clusters et HCR comme pour la Santé et WASH ;
- Continuer le développement des solutions durables.

§§ 162, 163, 164

Les mécanismes d'activation et de désactivation des Clusters sont peu clairs.

Le « hub » d'Abéché, s'il a été utile un temps, devient un lieu de déperdition d'énergie qui, de plus, nuit à une réflexion nationale.

§§ 39, 40, 44, 64, 67

Recommandation N°4 : Il importe de revisiter les mécanismes d'activation et de désactivation des Clusters, et de réfléchir aux articulations entre le niveau national et les niveaux sous-nationaux.

§§ 165, 166

L'analyse des interactions « Coordination / sécurité/ action » est encore insuffisante. Il y a un risque que les Clusters deviennent l'outil de collecte d'informations des agences chefs de file qui auraient perdu leur accès au terrain du fait de l'insécurité.

La coordination avec la MINURCAT sur les sujets « techniques » passe par les bons créneaux. Cependant, les mécanismes permettant les interactions avec la MINURCAT sont trop nombreux, ce qui engendre confusion et risques d'incohérence.

§§ 33, 34, 126

Recommandation N°5 : Il faut assurer une meilleure prise en compte des difficultés et enjeux de gestion de l'environnement humanitaire (insécurité et présence de la MINURCAT) au niveau de chacun des Clusters. Ceci demandera notamment une clarification du rôle de la MINURCAT dans la coordination humanitaire en général et au sein des Clusters en particulier.

§§ 167, 169, 169

Bien que les articulations entre Clusters et outils de planification soient très bénéfiques, le fait que certaines agences en position de chefs de file Cluster aient aussi un rôle de quasi monopole sur l'attribution et/ou la gestion des ressources (Appel Consolidé -CAP, Fonds Central des Réponses d'Urgence -CERF) crée des situations de dépendance et des craintes chez les ONG.

§§ 72, 137, 138, 139, 140

Recommandation N°6 : Améliorer les interactions entre les mécanismes de financement et les Clusters :

- Eviter les relations de « domination » entre agences chefs de file et ONG ;
- Maintenir les Clusters comme lieu de réflexion stratégique, de priorisation et de définition de critères de sélection des projets ;
- Renforcer la transparence des résultats de sélection des projets et des décisions financières.

§§ 170, 171, 172

Si chaque Cluster a été capable de définir une stratégie propre, il y a une forte tendance au développement des réflexions techniques (approche « silo ») aux dépens des analyses situationnelles et multidimensionnelles.

Les mécanismes facilitant l'intersectorialité sont peu effectifs, à part la mécanique du Cluster CCCM.

§§ 45, 82, 113

Recommandation N°7 : Améliorer la prise en compte des questions multisectorielles tant au niveau du terrain en renforçant la coordination géographique par essence multisectorielle qu'au niveau plus central et stratégique.

§§ 173, 174

L'analyse faite des enjeux de diversité (Age, Gender, Diversity Monitoring -AGDM) est importante mais ni systématique, ni toujours transformée en points d'action. Alors que les enjeux environnementaux de la situation humanitaire et de la présence de l'aide sont très importants, ils ne sont pas pris en compte de façon satisfaisante, malgré certains efforts réalisés.

§§ 104, 108, 109, 110

Recommandation N°8 : Améliorer la prise en compte des enjeux transversaux :

- Vu l'importance des enjeux d'environnement, le PNUE devrait considérer de façon urgente : soit l'établissement d'une présence au Tchad, soit la mise en place d'un mécanisme alternatif de renforcement de la prise en compte de l'environnement par l'envoi d'experts ou le soutien à une structure spécialisée ;
- Renforcer l'appropriation des thèmes transversaux par les Clusters.

§§ 175, 176, 177

Pour mieux défendre les principes humanitaires, certaines agences ont eu tendance à éviter de s'engager avec les autorités nationales, ces dernières étant parties au conflit.

Les entités gouvernementales techniques n'ont que rarement la capacité et les moyens de prendre en charge la coordination technique.

Le respect des principes fondamentaux de l'action humanitaire est indispensable tant que l'on reste dans une situation de conflit.

Le système de Groupes Sectoriels que le PNUD est en train de mettre en place avec les ministères techniques tchadiens n'assure pas une participation des Clusters.

§§ 117, 118, 119, 120, 121, 122

Recommandation N°9 : Il faut renforcer les mécanismes de transfert de responsabilités vers les institutions nationales dès que les conditions le permettent et soutenir les capacités nationales à prendre en charge la coordination (lien avec les groupes sectoriels).

§§ 178, 179

Alors que les Clusters s'avèrent être des outils très utiles de collecte et de dissémination des informations, il n'y a pas de réelle stratégie de Gestion des Informations et de la Connaissance (GIC). Des systèmes différents existent au sein de plusieurs Clusters, mais ils ne sont pas nécessairement compatibles ni conçus pour être interopérables. Les pertes de mémoire institutionnelles sont très fréquentes.

§§ 61, 77, 79, 80, 106

Recommandation N°10 : Améliorer la gestion de l'information à court terme et de la connaissance à moyen terme, au niveau de chaque Cluster et au niveau du système global.

§§ 180, 181

1 Introduction

- 1 Situé dans une région de grande instabilité, le Tchad accueille, depuis 2003, des vagues de réfugiés venant de la République Centrafricaine (RCA) et du Soudan voisins. Le Haut Commissariat aux Réfugiés (HCR), via ses sous-bureaux, coordonne l'assistance et la protection de ces quelques 250 000 réfugiés soudanais et centrafricains installés dans une dizaine de camps. Cette aide est mise en œuvre par les nombreux partenaires ONG du HCR.
- 2 L'implantation des camps de réfugiés du Darfour au Tchad associée aux intrusions armées venant du Darfour, à une compétition croissante pour les ressources naturelles a amené une forte dégradation de la situation à l'Est du Tchad depuis 2004. Ceci a induit de nouveaux déplacements de populations, à l'intérieur du Tchad, dans différentes régions et départements de l'Est : Ouaddaï (département de l'Assoungba) et le Dar Sila³. Les regroupements de populations déracinées se sont organisés de façon spontanée et progressive autour d'implantations existantes, à proximité des zones où il pouvait y avoir des liens familiaux ou communautaires.
- 3 Une accentuation de l'insécurité et de la létalité des confrontations intercommunautaires en 2006-2007, notamment dans le Dar Sila, a conduit à l'accroissement de ces déplacements internes. Plus de 180 000 tchadiens se sont déplacés, fuyant les exactions ou de façon préventive. L'aide internationale s'est alors déployée de façon plus massive et a mis en place des camps classiques, appelés au Tchad « sites de déplacés » pour les différencier des « camps de réfugiés » gérés par le HCR. A partir du printemps 2007, UN OCHA s'est installé sur le terrain et a soutenu la mise en œuvre des Clusters.
- 4 La présence de l'aide internationale au Tchad a été régulièrement perturbée par les opérations militaires lancées par les mouvements d'opposition armée. Ces opérations ont conduit à une série d'évacuations : évacuation de l'aide internationale d'Abéché en 2006, évacuation d'une partie importante de la présence internationale de N'Djamena en février 2008 et évacuation d'une partie des acteurs localisés à Goz Beida en 2009.
- 5 Les problèmes de sécurité pour les humanitaires et de protection pour les populations à l'Est du Tchad ont fortement mobilisé la communauté internationale et le Conseil de Sécurité de l'ONU. Afin de créer des conditions favorables aux retours, la force européenne EUFOR et la Mission des Nations Unies pour la RCA et le Tchad (MINURCAT 1) ont été déployées⁴ en 2007-2008. Le 15 mars

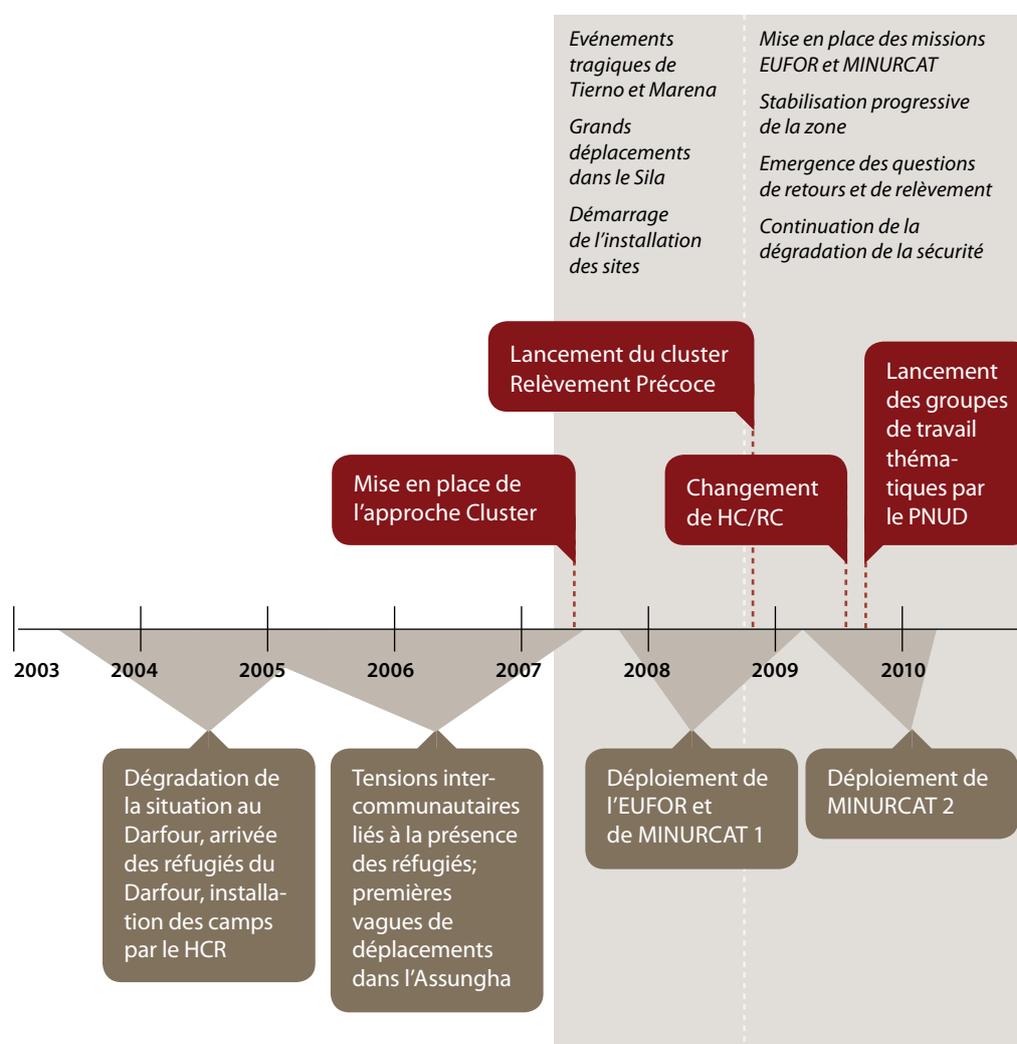
³ Le Dar Sila est une nouvelle région créée en 2008 à partir des découpages départementaux préexistants.

⁴ Résolution 1778 du Conseil de Sécurité du 25 septembre 2007.

2009, l'EUFOR a quitté définitivement le Tchad et son mandat a été transféré à la MINURCAT 2.⁵

- 6 La réponse humanitaire à l'Est du Tchad se met en place dans un contexte sécuritaire de plus en plus dégradé, dans lequel les vols de véhicules, les cambriolages dans les bases des acteurs humanitaires, les assassinats et depuis peu les prises d'otages se sont multipliés. Les Nations Unies ont relevé le niveau de sécurité en phase 3 à 4, et ont obligation de circuler dans des convois escortés militairement. Les ONG tentent de trouver d'autres solutions plus appropriées pour la gestion de la sécurité, notamment par des stratégies basées sur l'acceptation, mais le risque reste important.

Illustration 2 Ligne du temps



Source: GPPi/Groupe URD

⁵ Résolution 1861 du Conseil de Sécurité du 14 janvier 2009.

- 7 Ce rapport pays présente une analyse de l'approche Cluster au Tchad et de ses effets en se basant sur les critères suivants (ces critères sont décrits plus en détail dans les termes de références de l'évaluation et dans le rapport de démarrage):
- Rôle des Clusters Globaux dans la mise en place du système Cluster au Tchad et dans son fonctionnement,
 - Comblement des lacunes / Couverture des besoins,
 - Appropriation / Connectivité,
 - Leadership prévisible,
 - Partenariat / Cohérence,
 - Redevabilité,
 - Interaction de l'approche Cluster avec les autres piliers de la Réforme Humanitaire.
- 8 Ce rapport propose des pistes de recommandations sur la manière d'améliorer ou réorienter le fonctionnement des Clusters. Il cherche ainsi à contribuer à la fois à la réflexion sur l'amélioration de la réponse humanitaire au Tchad et à une réflexion plus globale sur le fonctionnement de l'approche Cluster⁶.
- 9 Le présent rapport Tchad s'organise de la façon suivante: le chapitre 2 présente la méthodologie utilisée, le chapitre 3 décrit la mise en place et le fonctionnement des Clusters au Tchad, le chapitre 4 présente les différents acteurs et les grands défis de la coordination humanitaire au Tchad, le chapitre 5 présente les principaux résultats observés, le chapitre 6 présente les principales conclusions. Enfin, le corps des recommandations forme le chapitre 7.

Les performances de chaque Cluster pris individuellement sont analysées dans l'annexe N°1.

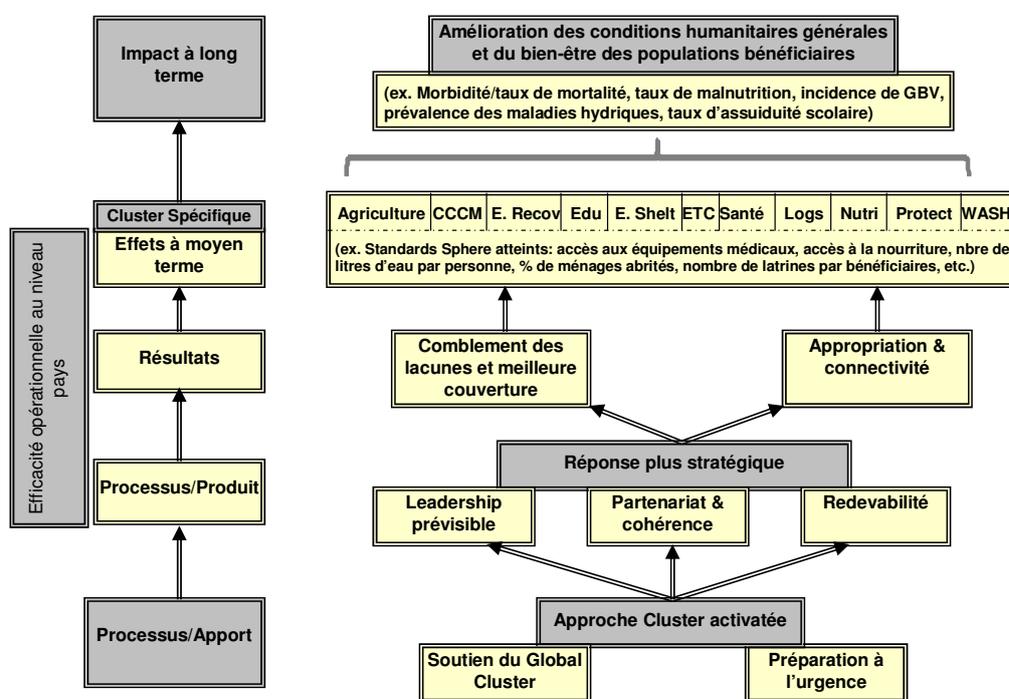
6 Un rapport de synthèse finale de la phase 2 de l'évaluation des clusters sera produit en se basant sur les leçons apprises de la mission au Tchad et des cinq autres missions terrain (Myanmar, Ouganda, RDC, Haïti, Gaza /Territoires Palestiniens occupés).

2 Méthodologie et limites de la présente évaluation

- 10 Ce rapport s'intéresse aux effets de la mise en place du système des Clusters à l'Est du Tchad depuis 2007. Le fait que l'ensemble du Tchad ne soit pas encore « Clusterisé » et que les activités en faveur des réfugiés coordonnées par le HCR aient un mode de fonctionnement « hors Cluster » a permis de comparer le système des Clusters à d'autres modèles de coordination.
- 11 L'analyse du système des Clusters a été conduite selon le « cadre logique de l'approche Cluster » inclus dans les Termes de Référence de l'évaluation et présenté ci-dessous.

Illustration 3

Le « cadre logique de l'approche Cluster »



Source: IASC Cluster Evaluation Phase II Framework

- 12 Le présent rapport s'appuie sur :

- un travail bibliographique : la mission préparatoire conduite par UN OCHA en juin 2009 a permis de rassembler une série de documents sur les Clusters au Tchad. Toute une documentation additionnelle a été collectée à distance (notamment via les sites Internet dédiés aux Clusters) et pendant la mission terrain (voir annexe n°4).

- et des entretiens avec de nombreux acteurs sur le terrain : les agences des Nations Unies, les ONG, le CICR, les autorités nationales, les bailleurs ainsi que certains acteurs du développement ont été rencontrés et consultés, notamment les ONG nationales. L'équipe d'évaluation a pour cela mené des entretiens individuels, organisé des groupes de travail et participé à des réunions de Clusters. L'itinéraire complet de la mission est présenté dans l'annexe n°3.
- 13 Une réunion de restitution finale a été organisée en fin de mission pour les membres du IASC au Tchad.
- 14 L'équipe d'évaluation a rencontré plusieurs contraintes et limites dans la réalisation de la mission au Tchad, notamment:
- *Temps disponible et couverture du terrain:* La mission aurait largement pu bénéficier de plus de temps sur le terrain afin de visiter plus de zones dans le pays, notamment des régions où l'approche Cluster n'a pas été mise en place (camps du HCR au nord ou au sud, région du Kanem). Ceci aurait permis de mieux étudier des systèmes de coordination alternatifs à l'approche Cluster.
 - *Rotation du personnel:* Une partie importante de l'équipe pays des Nations unies était nouvelle lors de la mission Tchad. En effet, le Coordinateur humanitaire, les représentants d'OCHA, du PAM et du HCR n'étaient en poste que depuis quelques mois, voire quelques semaines. Par chance, leurs adjoints avaient une expérience plus longue dans le pays et ont apporté des informations précieuses sur l'historique des Clusters. Au sein des ONG, la rotation du personnel a aussi été très importante. Cependant, l'équipe d'évaluation a pu retracer une partie de l'historique manquante en contactant directement des personnes travaillant dans ces organisations et qui avaient déjà quitté le pays.
 - *Implication relativement faible des ONG tchadiennes dans l'aide humanitaire:* De facto, il n'y avait qu'un nombre limité d'ONG tchadiennes à l'est du pays avant la crise actuelle. Seules les plus importantes et les mieux connectées avec des ONG internationales ont pu se mobiliser pour la réponse internationale.
 - *Interactions avec les populations affectées.* En raison de l'éparpillement des populations sur une multitude de sites et de camps et des fortes contraintes logistiques et sécuritaires, des interactions avec les bénéficiaires de l'aide ont seulement eu lieu sur les sites de déplacés à Goz Beida (à l'occasion des visites dans certains sites et des réunions de gestion de site) et à Koukou-Angarana (focus group dans le site de déplacés d'Habile 3).

3 La coordination humanitaire au Tchad

- 15 La mise en place des Clusters au Tchad à la fin juin 2007 est concomitante de la prise de conscience de la crise des personnes déplacées mais s'est effectuée dans un contexte où préexistaient plusieurs systèmes de coordination. D'autres mécanismes se sont surajoutés depuis, notamment dans le cadre des déploiements des forces internationales EUFOR et MINURCAT.

3.1 Coordination nationale

- 16 Le ministère du Plan et les ministères techniques sont normalement au cœur de la coordination entre acteurs nationaux. Au cours des années 2007 à 2009, leur tâche de coordination technique a été rendue difficile par l'instabilité politique du pays et leur éloignement des camps de l'est du pays (les ministères sont situés à N'Djamena). De plus, afin de respecter les principes d'indépendance et d'impartialité, les ONG humanitaires n'ont pas souhaité établir de façon systématique des liens formels avec les autorités tchadiennes qui sont perçues comme parties prenantes au conflit.

3.2 Les services décentralisés de l'Etat

- 17 Dans les régions, la coordination s'organise théoriquement au niveau des Provinces et des Cantons, sous l'autorité des autorités administratives (gouverneurs, secrétaires généraux, délégués des services techniques) et des autorités traditionnelles (sultans, chefs et sous-chefs de canton et de village). Cependant, ces entités décentralisées ne se trouvent pas en position de mettre en place une coordination efficace. Disposant de faibles moyens, ces autorités ont été affaiblies par les évacuations totales ou partielles de leurs cadres lors des périodes d'activités de l'opposition armée (2007, 2008 et 2009) et par des changements des limites administratives (création de la nouvelle région du Dar Sila à partir de la région du Ouaddaï en 2008).

3.3 Coordination entre les structures nationales et les acteurs internationaux

- 18 La Direction des ONG du Ministère du Plan (DONG) est un acteur central de la coordination avec les ONG, notamment pour l'établissement des accords de travail entre l'Etat tchadien et les ONG internationales. La DONG suit aussi les travaux des ONG. L'établissement des modalités de suivi et de contrôle des ONG a été un processus sensible et complexe. Les principales tensions sont liées à la prise en charge des frais des missions terrain de suivi et de contrôle de la DONG (la DONG n'ayant pas à sa disposition suffisamment de ressources pour mettre en œuvre ses missions terrain, elle demande aux ONG de prendre en charge les frais de ces missions, et notamment les per diem).

- 19 La Commission Nationale d'Accueil des Réfugiés (CNAR) est un des acteurs principaux de la coordination de l'Etat tchadien⁷. Suite à l'affaire de l'Arche de Zoé, le rôle de la CNAR dans la coordination et le contrôle des déplacements des expatriés des ONG à l'Est du Tchad a été renforcé.
- 20 La Commission Nationale d'Appui au déploiement de la Force Internationale au Tchad (CONAFIT) a été créée pour accompagner la mise en place de l'EUFOR et de la MINURCAT. Elle comporte une composante militaire pour assurer la coordination avec les forces internationales et une composante civile qui doit assurer un rôle de coordination avec l'aide internationale dans l'Est du Tchad. Pour l'instant, la CONAFIT joue un rôle plus important dans la mise en place des Programmes d'Appui à la Stabilisation de l'Union Européenne (PAS/UE) et de la coopération bilatérale française (PAS/AFD) que dans la coordination de l'aide proprement dite.
- 21 L'instabilité politique et militaire de la zone a entraîné plusieurs fois des évacuations des autorités politiques, administratives et techniques sur le terrain. La relation entre les humanitaires et les cadres nationaux a ainsi été discontinuée.
- 22 L'un des enjeux de la relation entre coordination « Cluster » et les autorités nationales est ainsi de développer, à l'avenir, une capacité nationale qui reprendra le rôle de coordination joué par les Clusters pendant la phase d'urgence.
- 23 Les niveaux et modalités d'interaction varient fortement selon que l'on s'adresse au niveau national ou régional. La modification de la définition géographique des entités administratives et la création de nouvelles régions à partir de l'entité originale du Ouaddaï (Wadi Fira, Dar Sila) a induit au cours de la période 2008-2009 l'émergence de nouvelles administrations avec lesquelles les Clusters ont dû créer de nouvelles relations.

3.4 Coordination internationale

- 24 Depuis le début de la crise à l'Est du Tchad (2004, arrivée des premières vagues de réfugiés), divers mécanismes ont été créés, certains encore en place, afin de coordonner les efforts internationaux pour répondre à la crise humanitaire à l'Est du Tchad.

7 Le mandat de la CNAR couvre la gestion des processus d'accueil des réfugiés, de la gestion des relations entre réfugiés et populations hôtes et de la sécurisation des camps. C'est la CNAR qui donne son approbation pour les déplacements des ONG vers l'est du pays et qui permet l'obtention des accords de circulation auprès du Ministère de l'Intérieur.

- 25 La coordination des bailleurs et agences internationales de développement existe par ailleurs depuis longtemps pour la mise en place du DSRP⁸. Cette coordination inter-bailleurs est en très forte interaction avec les ministères techniques, notamment avec le ministère du Plan qui joue un rôle pivot.
- 26 Le HCR anime depuis 2003-2004 la coordination des ONG dans le cadre des actions d'assistance et de protection en faveur des réfugiés soudanais (ainsi qu'au sud, pour les réfugiés de RCA). Cette coordination se fait d'abord sur une base « situationnelle » au niveau de chaque camp. Puis des groupes sectoriels plus techniques assurent une mise en cohérence des actions soutenues par le HCR dans les divers camps. A l'est, cette coordination est fortement encadrée par l'équipe dynamique du HCR à Abéché, ainsi que dans l'ensemble des camps de réfugiés à l'Est du Tchad. Cette coordination à l'Est est relayée au niveau de la capitale où elle doit entrer en cohérence avec les activités du HCR dans le sud du pays.
- 27 L'équipe IASC-Pays joue un rôle plus important depuis la nomination d'un Coordinateur Humanitaire (qui est aussi le Représentant Résident) et l'ouverture d'un bureau d'OCHA pour faire face à la crise des déplacés internes à l'Est du pays. La mise en place des Clusters en 2007 est concomitante de ces évolutions.
- 28 L'Unité de Liaison Humanitaire de la MINURCAT (HLU) joue un rôle particulier pour coordonner les actions de la Mission (tant de ses composantes civiles que de la Force MINURCAT elle-même, en liaison avec le bureau de coordination civilo-militaire - CIMIC - de la Force⁹). Les CIMIC de chacune des composantes militaires de la Force MINURCAT jouent aussi théoriquement un rôle dans cette coordination, mais l'effectivité de cet engagement dépend largement des capacités CIMIC de chacune des forces armées déployées.
- 29 Les ONG se sont progressivement structurées pour faire face aux nombreux défis auxquels elles sont confrontées, y compris le déploiement des forces internationales ainsi que la mise en œuvre de la réforme humanitaire des Nations Unies et son volet « Cluster ». Le Comité de Coordination des ONG (CCO)¹⁰ est monté en puissance depuis 2008 et est maintenant un interlocuteur important, tant pour la MINURCAT¹¹ que pour les agences de l'ONU¹² et les autorités.

8 Document de Stratégie de réduction de la Pauvreté

9 Cf. Termes de Référence de HLU, MINURCAT.

10 Le CCO regroupe la quasi-totalité des ONG (internationales et nationales, humanitaires et de développement) intervenant à l'Est du Tchad.

11 CCO, Recommandations sur les Relations entre ONG et MINURCAT, septembre 2009.

12 CCO, Plan d'action, Relation ONG-Système onusien au Tchad, septembre 2009.

3.5 Les défis de la coordination humanitaire à l'Est du Tchad

- 30 Au Tchad, les défis de coordination de l'action humanitaire sont d'ordres très divers. La coordination entre institutions humanitaires internationales et structures nationales, entre entités civiles et militaires, entre acteurs d'urgence et opérateurs de développement crée un spectre complexe d'interactions.
- 31 L'appareil des Nations unies au Tchad est confronté à une situation complexe et le Représentant Résident/Coordinateur humanitaire doit jouer un rôle d'assembleur essentiel dans ce système. Il doit à la fois :
- Faire face aux nombreux défis d'un pays en crise de développement et touché par des confrontations armées, aux tâches de coordination très consommatrices de temps pour la lutte contre la pauvreté et à celles dédiées aux réponses humanitaires,
 - Gérer l'arrivée de missions avec une forte composante militaire dans une situation sécuritaire qui se dégrade régulièrement depuis trois ans.
- 32 La coordination entre les institutions internationales et nationales reste en partie contrainte par les interrogations qui demeurent sur l'évolution politique du pays (évolution du processus démocratique depuis les accords du 13 août 2007, relations avec les mouvements d'opposition armée). Les différences de priorités à accorder à l'action humanitaire et au développement entraînent régulièrement des débats au sein des instances de coordination¹³.
- 33 La coordination et les relations entre les acteurs humanitaires civils et les diverses forces militaires présentes dans la zone (EUFOR puis MINURCAT, ainsi que le Détachement Intégré de Sécurité - DIS - de la gendarmerie tchadienne) restent difficiles.
- 34 Dans un contexte sécuritaire de plus en plus difficile, avec un espace humanitaire qui se restreint, tout ce qui nuit au respect des principes humanitaires est vu par les acteurs humanitaires, notamment les ONG et le mouvement-Croix Rouge comme un réel danger¹⁴. La perception de ces dangers et de la façon de les gérer diffère tant au sein de la famille des Nations unies qu'entre les agences onusiennes et les acteurs non onusiens¹⁵. Ces disparités d'appréciations sont loin d'être sans répercussion sur les modalités de coordination. Par exemple, du fait que l'est du Tchad est classé en phase 4 du système de sécurité des Nations Unies, les agences sont dans l'obligation d'utiliser les escortes militaires ou de gendarmerie pour leurs déplacements sur le terrain par la route. La plupart des ONG cherchent à identifier

13 Entretien avec des représentants des bailleurs de fonds, du PNUD et du Ministère du Plan.

14 Document de travail sur l'espace humanitaire au Tchad, Groupe URD, décembre 2009.

15 Entretiens avec des représentants d'ONG, d'agences de l'ONU et du CICR.

et mettre en place d'autres mécanismes pour à la fois être efficace en accédant au terrain et aux populations et respecter les principes humanitaires. Cette différence d'appréciation a créé une tension dans le partenariat entre les ONG et les agences des Nations Unies, notamment sur l'utilisation des véhicules mis à disposition des ONG par les agences des Nations Unies. Il importe de rappeler que les ONG ont pu aborder cette question au plus haut niveau de l'Etat tchadien et il leur a été proposé, non pas d'avoir systématiquement recours aux escortes, mais plutôt à un système de « notification des déplacements »¹⁶.

16 Echanges entre le Général Dagash, dirigeant le DIS et le CCO.

4 Résultats

35 Les chapitres suivants présentent les résultats de l'évaluation en suivant la logique du modèle décrit dans les Termes de Référence de l'évaluation tels que préparés par OCHA et validés par le Comité de pilotage de l'évaluation Cluster 2 (voir page 8). Chaque chapitre est subdivisé en deux sections, l'une présentant d'abord les résultats et progrès réalisés, la seconde analysant les problèmes rencontrés et les opportunités à explorer. Les recommandations sont présentées dans le chapitre 7 et les performances de chaque Cluster étudiées individuellement en annexe 1.

4.1 La coordination humanitaire au Tchad via les Clusters

36 La composante « Cluster » de la réforme humanitaire des Nations unies a été introduite au Tchad en 2007, au moment du pic de la crise des personnes déplacées.

37 La mise en place et l'établissement de ces Clusters furent marqués par une « crise de coordination » régulièrement soulignée dans les rapports inter-bailleurs¹⁷. La perception et la réalité des risques de duplication entre le système mis en place par le HCR (les groupes sectoriels) et celui soutenu par OCHA (les Clusters) ont été souvent décriées et discutées. La multiplication des réunions techniques portant sur des sujets similaires a été au cœur des nombreuses critiques faites tant par les bailleurs que par les ONG. Si le HCR reste clairement sur la position que, du fait de son mandat spécifique d'assistance et de protection des réfugiés, les camps n'étaient pas « Clusterisables », il a initié¹⁸ depuis plusieurs mois une stratégie de présence systématique dans de nombreux « Clusters techniques » afin d'y partager de façon très constructive les préoccupations spécifiques des « camps de réfugiés » et de les confronter avec celles qui se posent dans les « sites de déplacés ». La tension entre des systèmes de coordination basés sur les besoins (« needs-based ») et d'autres approches basées sur les statuts (« status-based ») reste néanmoins très présente.

38 La nomination d'une Adjointe au Coordinateur humanitaire, basée à Abéché en 2007 et 2008, devait normalement faciliter la coordination humanitaire en séparant mieux la coordination humanitaire des interactions de la fonction Coordination Résident. Toutefois, ceci ne semble pas avoir réellement apporté d'amélioration notable. En effet, la plupart des acteurs n'ont pas vu la valeur ajoutée de ce niveau additionnel alors que le HC avait déjà à sa disposition une équipe d'OCHA dynamique et compétente à N'Djamena, à Abéché et aux niveaux infra sur le terrain (Goz Beida, Farchana, et tout récemment Koukou) et que la mise en place des Clusters devenait progressivement effective.

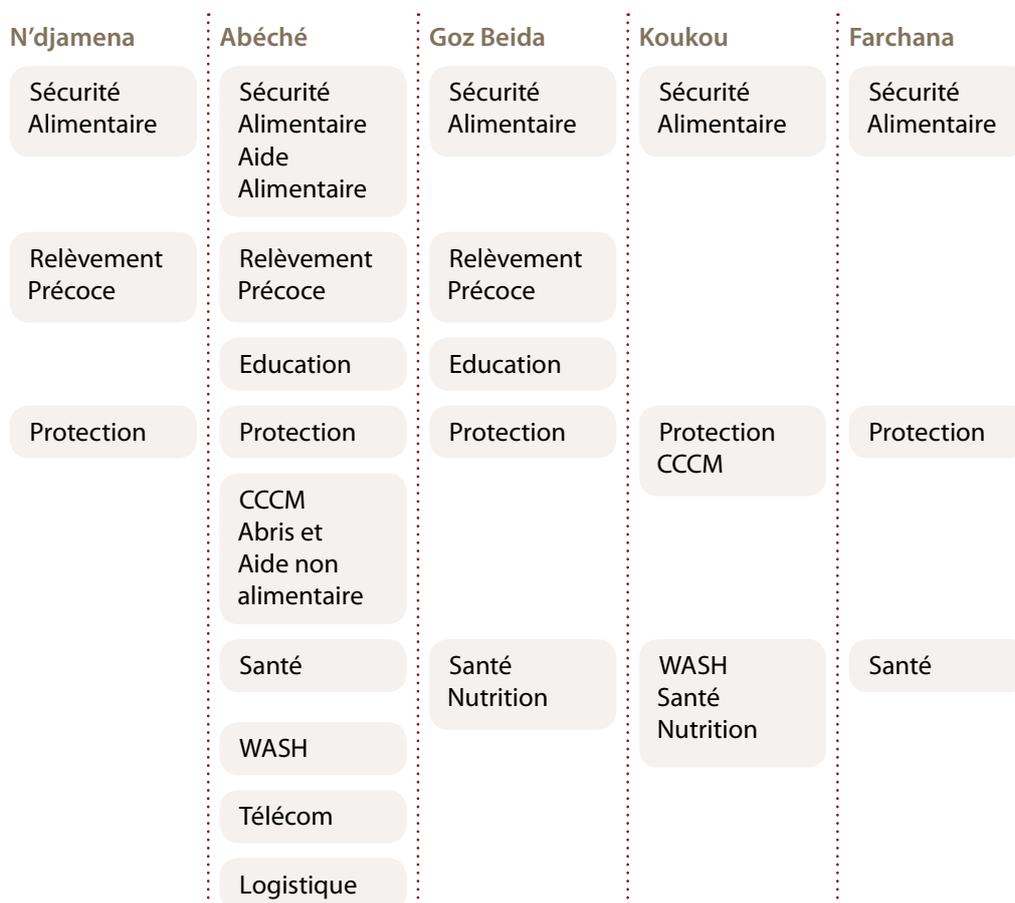
17 Mission multi-bailleurs, apports de la mission de février 2008.

18 Largement sous la pression des bailleurs, mais aussi du fait d'une prise de conscience interne de l'importance de ce partage d'informations (d'après un entretien avec le HCR).

- 39 Les Clusters suivants ont été mis en place à l'Est du Tchad¹⁹ : Nutrition (UNICEF), Protection (HCR) avec deux sous Clusters – Protection des Enfants (UNICEF) et Violences liées au genre (UNFPA) -, Logistique (PAM), Abris et aide non-alimentaire (HCR), WASH (UNICEF), Santé (OMS), Sécurité Alimentaire (PAM/FAO), avec un sous-groupe agriculture (FAO), et un sous-groupe aide alimentaire (PAM), Gestion des camps - CCCM (HCR), Education (UNICEF), Telecom (HCR) et Relèvement Précoce (PNUD).
- 40 Les Clusters se réunissent à différents niveaux. Au niveau le plus proche des actions de terrain, tels que Goz Beida, Koukou ou Farchana, les Clusters se réunissent de façon variable. Les besoins en termes de coordination évoluent, en effet, en fonction du nombre et de la diversité des agences présentes sur la zone. Une réunion inter-agences, qui à la fois prend la forme d'un lieu où sont discutées les questions inter-agences (relations avec les autorités, information venant de Abéché ou de N'Djamena, etc.) et permet la présentation des activités de chacun des Clusters présents sur la zone. Le même système est en place à Abéché où doivent s'agglomérer les informations venant de l'ensemble des zones concernées à l'Est du Tchad. Au niveau de N'Djamena, les agences chefs de file des Clusters se rencontrent au sein du IASC Pays et sous la présidence du Coordinateur Humanitaire. Ces réunions de N'Djamena sont plus des réunions de chefs d'agences que des discussions entre responsables de Cluster. A ce niveau national et en raison de l'éloignement du terrain, les questions abordées concernent aussi les zones du Tchad dans lesquelles les Clusters n'ont pas été déployés (Sud, Kanem, etc.).

19 Le nom des agences entre parenthèses est celui des agences "chefs de file".

Illustration 4 Les clusters au Tchad



Source: GPPi/Groupe URD

Principaux résultats et progrès réalisés sur le terrain

- 41 En dehors de la « crise de coordination » signalée plus haut, la mise en place du système de coordination sur la base des Clusters s'est réalisée sans heurt majeur. Même si l'ensemble des ONG (internationales et nationales) continuent de se plaindre que le système est extrêmement consommateur en temps, elles y participent de façon assez systématique. Des acteurs tels que le CICR ou MSF sont aussi impliqués dans les Clusters comme « observateurs actifs ». Ces organisations reconnaissent en effet la nécessité de se coordonner (partage des plans d'actions, discussion sur les méthodes de travail pour éviter les incohérences) et aussi de garder une veille sur ce qui se dit et se décide au niveau des Clusters.

- 42 Après quelques tâtonnements initiaux, les rôles respectifs des différentes agences chefs de file ont été clarifiés et les Clusters fonctionnaient, au moment de l'évaluation Cluster 2, sur un « rythme de croisière ». Ceci se traduit par une régularité des réunions pour la plupart des Clusters, avec à chaque fois des agendas précis, des comptes-rendus de réunions préparés par les coordinateurs de chacun des Clusters et partagés avec les agences impliquées.
- 43 Les difficultés d'articulation entre la coordination du HCR et le système des Clusters restent encore prégnantes mais beaucoup de progrès ont été faits. On notera par exemple l'implication forte des experts du HCR dans le Cluster WASH. Leur participation est basée sur le constat que les populations réfugiées, déplacées et hôtes sont toutes dépendantes des mêmes ressources en eau et qu'il est nécessaire d'avoir une approche cohérente et concertée dans la gestion de cette ressource rare. Il a été communiqué à plusieurs reprises que, pour le secteur WASH, les deux systèmes de coordination fusionneraient en 2010. Aussi, des initiatives pour la mise en commun de réunions de coordination (Cluster et groupes sectoriels) sont en cours pour le Cluster Nutrition à travers la création d'un comité technique co-présidé par l'UNICEF et le HCR en mars 2009.

Principaux problèmes rencontrés et opportunités d'amélioration

- 44 L'articulation entre les différents niveaux de coordination ainsi que les rôles respectifs des niveaux « Abéché » et « N'Djamena » continuent de poser des difficultés. Cela a entraîné des coûts de travail et de déplacement synonymes d'une perte considérable d'efficacité du système. Les réunions inter-agences de N'Djamena et d'Abéché se surajoutent aux réunions Sécurité²⁰ qui ont lieu alternativement à Abéché et à N'Djamena, ce qui permet certes à toute une série de parties prenantes de participer, mais induit aussi des répétitions. La présentation des activités de la Force MINURCAT a pris un poids très considérable dans ces réunions Sécurité²¹. Des options d'amélioration existent et sont actuellement en cours de discussion, avec un recentrage de la coordination sur un axe « terrain-capitale », en réduisant le rôle du hub d'Abéché. Ceci permettrait à la fois une meilleure vision nationale des enjeux et un renforcement de la coordination avec les ministères nationaux.
- 45 La coordination inter-Clusters est plus un mécanisme inter-agences qu'un réel outil pour faciliter une réponse complète à un problème pluridimensionnel. C'est au niveau du terrain, et notamment via le Cluster Gestion des Camps (CCMC), que se gèrent le mieux ces questions d'intersectorialité²².

20 Comptes-rendus des réunions IASC de N'Djamena et des réunions inter-agences d'Abéché (2008-2009).

21 Comptes-rendus des réunions Sécurité de N'Djamena et d'Abéché (2008-2009).

22 Voir les rapports des réunions inter-agences à Goz Beida qui sont toujours organisés autour des points suivants : 1) Suivi des recommandations, 2) Informations OCHA, 3) Mouvements de populations, 4) Activités sectorielles ; 5) Réfugiés ; 6) Divers.

4.2 Soutiens obtenus des Clusters Globaux, du IASC et de UN OCHA

46 Dans le cadre de la réforme des modalités de coordination humanitaire lancée par les Nations unies, un niveau global de responsabilité des agences chefs de file Cluster a été défini. Largement soutenus par les bailleurs de fonds grâce à deux appels spéciaux, ces Clusters Globaux doivent contribuer au renforcement des ressources humaines et des capacités techniques des Clusters de terrain, par la mise en place de listes de personnes mobilisables (rosters), le développement de systèmes de formation (à la fois sur les questions techniques et sur les questions d'animation et de gestion des Clusters), le soutien à l'identification et à la dissémination de standards techniques, de bonnes pratiques et d'outils de gestion de la coordination et enfin l'appui à la mobilisation de stocks de contingence.

Importance de la capacité de renforcement lors du lancement des clusters

47 La réalité du soutien réalisé par les Clusters Globaux aux Clusters terrain, en tout cas, ce qui en reste deux ans après, est très variable selon les Clusters. Le fait que certains des Clusters Globaux soient tout juste en train de produire leurs outils et capacités de soutien alors que d'autres sont plus avancés dans ce travail, explique en partie ces différences. Ainsi, le sous-Cluster Agriculture qui a été soutenu par un groupe de travail global mais n'a pas bénéficié des ressources de l'Appel Global est en retard par rapport au Cluster WASH qui a bénéficié depuis son lancement²³ de toute la mobilisation de l'UNICEF et d'autres agences impliquées dans le Cluster WASH Global.

Soutien variable en fonction des clusters globaux

Importance des « rosters » spécialisés

Principaux résultats obtenus et progrès réalisés

48 UN OCHA a joué un rôle crucial sur le terrain pour disséminer les documents de base sur le fonctionnement des Clusters, et notamment toutes les notes produites par le IASC.

49 Dans certains cas, le soutien venant du Cluster Global a été important. Pour le Cluster Protection, le soutien en personnel via le projet PROCAP a été essentiel bien que les experts aient plutôt travaillé pour le HCR que comme coordinateurs du Cluster.

50 La capacité des agences chefs de file Cluster à pouvoir mobiliser et placer sur le terrain des coordinateurs Cluster compétents techniquement et formés par les Clusters globaux aux tâches de coordination a été un élément essentiel pour assurer un fonctionnement harmonieux et productif des Clusters. Par contraste, au Tchad, le Cluster WASH a été longtemps vu comme un Cluster fonctionnant de façon très besogneuse du fait d'une trop faible compétence d'animation du

La formation des coordinateurs des clusters est essentielle

23 Mission d'appui au renforcement des mécanismes de coordination du Cluster Eau, Hygiène et Assainissement au Tchad, Pierre Yves OGER, Consultant UNICEF

coordinateur et d'une longue absence de coordinateur sur le terrain. L'arrivée récente d'une personne dédiée à la coordination et l'amélioration des pratiques de facilitation ont entraîné des progrès significatifs dans son fonctionnement.

- 51 Même si l'OMS est présente au Tchad depuis longtemps et a pu intervenir rapidement au cours des dernières crises²⁴, il a fallu attendre 2009 pour avoir en place un Coordinateur Cluster²⁵ au niveau national. Une évaluation de la mise en place du Cluster Santé a été réalisée par une équipe conjointe OMS-ONG²⁶ envoyée par le Cluster Global et elle avait d'ailleurs recommandé ce renforcement de la coordination au niveau de N'Djamena.
- 52 Le Cluster Relèvement précoce, le dernier à avoir été lancé, a fait l'objet d'une dynamique particulière, vu la complexité du sujet et les incompréhensions fréquentes qu'il soulève. Une série de missions du coordinateur du Cluster global a été réalisée à partir d'avril 2008 afin de faciliter la réflexion. Ce n'est qu'à la mi-2009 qu'un Conseiller « Relèvement Précoce »²⁷ s'est chargé, en plus d'autres fonctions, de la coordination du Cluster.
- 53 Les Clusters de « service » ont reçu un soutien de qualité du chef de file Cluster au niveau global. Ainsi, le Cluster Logistique a-t-il pu s'appuyer sur le PAM, agence dotée d'une capacité logistique et d'une connaissance approfondie des conditions de travail au Tchad. Le fait que le PAM réalisait ses évaluations logistiques et que l'information enregistrée de façon systématique au niveau central ait pu être partagée avec les membres du Cluster a été essentiel lors de la gestion des difficultés logistiques²⁸. Le Cluster Télécommunications a été mis en place en s'appuyant sur les structures existantes du HCR.
- 54 De même, l'expérience du HCR et de certains de ses partenaires dans la gestion des camps a été un élément essentiel de la mise en place des systèmes de coordination (via des ONG coordinatrices des sites) et d'un soutien de qualité pour le Cluster Gestion des camps qui a assuré la coordination des services au niveau des sites de déplacés.

24 Notamment en pourvoyant en février 2008 beaucoup de matériel chirurgical pour faire face aux blessés sur N'Djamena et en montant une unité de coordination côté Cameroun.

25 Staff assez expérimenté ayant reçu la formation ad hoc et avoir été coordinateur du cluster santé en RDC.

26 Rapport de mission conjointe en République du Tchad : analyse de la mise en œuvre de la responsabilité sectorielle de santé, OMS/IRC, novembre 2008.

27 Le conseiller en Relèvement précoce est placé sous la responsabilité du Coordonnateur résident/ Coordonnateur Humanitaire en appui aux agences du système des Nations Unies. Il a deux fonctions supplémentaires : a) Coordonnateur du Cluster national sur le Relèvement précoce à N'Djamena, b) Chargé de la composante « Coordination » du Programme du PNUD sur le Relèvement à l'est du Tchad (opérationnel depuis mi-2009).

28 Entraînées par l'encombrement des voies d'accès et des moyens de transport conséquence du déploiement des forces EUFOR puis MINURCAT ou dans la gestion des contraintes liées à la saison des pluies

- 55 Rares sont les Clusters globaux qui ont mené ou participé à une évaluation du Cluster sur le terrain. On notera cependant l'exemple du Cluster global santé qui a organisé une évaluation conjointe OMS-ONG en 2009.
- 56 Face à la rotation rapide des coordinateurs Cluster en 2007 et 2008, le rôle des bureaux d'UNOCHA à Abéché, Goz Beida et Farchana et du relais fait par le bureau d'UNOCHA à N'Djamena a été essentiel pour assurer un minimum de mémoire dans le système.

Principaux problèmes rencontrés et opportunités d'amélioration

- 57 Le déploiement du système Cluster sur le terrain a connu des difficultés du fait du manque de compréhension de la part des agences chefs de file de ce qu'allait être leur rôle, et ceci notamment par manque de soutien des Clusters globaux. De plus, les articulations entre le système de coordination mis en place par le HCR et celui se mettant en route dans le cadre des Clusters ont été difficiles. Les efforts des bureaux d'UNOCHA de N'Djamena et d'Abéché ont été considérables pour assurer une meilleure compréhension de cette nouvelle modalité de coordination²⁹.
- 58 Trois grandes difficultés sont apparues : celle liée à l'adéquation de la mécanique des fichiers de consultants avec des besoins de connaissance fine des contextes, celle liée aux enjeux de l'adaptation des manuels techniques globaux aux contextes spécifiques (voir paragraphe sur les standards), et enfin celle de l'offre de formation qui est arrivée tard dans le processus de déploiement des Clusters.
- 59 Assez peu de coordinateurs Cluster ont réellement bénéficié de formations avant d'être déployés. Ainsi, certains coordinateurs Clusters n'ont par exemple eu accès à une formation ad-hoc qu'à la fin 2009. De même, les notes du IASC étant souvent uniquement disponibles en anglais si bien qu'il n'a pas toujours été facile de les utiliser en pays francophone³⁰.
- 60 Il semble qu'assez peu de rétroaction ait fonctionné entre le terrain et les Clusters globaux. De facto, à part dans certains cas (Clusters santé et logistique), les modalités de consultation « remontante » entre les Clusters terrain et le niveau global ont été assez faibles.
- 61 De façon générale, les flux d'informations ou les demandes d'informations venant des Clusters globaux sont très rarement en phase avec les demandes et besoins du terrain. Des offres de formation sont par exemple arrivées sur le terrain avec beaucoup de retard³¹, ne permettant pas aux coordinateurs Cluster en place d'en bénéficier.

29 Entretiens avec les représentants d'OCHA et avec certains chefs d'agences en position de chef de file Cluster ainsi que des membres de Clusters présents au Tchad à cette époque.

30 Entretiens avec des responsables de Clusters tant au niveau chef de file qu'au niveau coordinateur de terrain.

31 Formation de coordinateur Cluster à Dakar en octobre 2009.

4.3 Prévisibilité du leadership

- 62 L'un des enjeux de l'approche Cluster est le renforcement de la prévisibilité et de l'effectivité du leadership résultant de la désignation des agences qui prendront en charge la coordination sectorielle et la promotion de la prise en compte des questions intersectorielles tout en assurant le rôle de « responsable de l'action en dernier recours ».
- 63 L'analyse du fonctionnement des Clusters à l'Est du Tchad fait apparaître des dynamiques de leadership qui ont fait des progrès importants depuis le déploiement de ces Clusters en 2007, mais qui restent confrontées à des difficultés non négligeables³².
- 64 Le lieu d'exercice de ce leadership est important. Le rôle de leadership des chefs de file basés à N'Djamena est peu perçu à l'extérieur alors que celui du coordinateur Cluster du niveau Abéché l'est beaucoup plus. Les coordinateurs Clusters aux niveaux infra s'avèrent eux extrêmement cruciaux pour le bon fonctionnement des Clusters³³. Ainsi, le dynamisme du sous-Cluster Agriculture à Abéché est réel, avec des échanges importants, des partages de réflexion et l'élaboration de stratégies communes. Ce qui se fait à Abéché, grâce à un coordinateur Cluster dynamique capable d'entraîner les organisations souvent « observatrices » (comme le CICR) au point qu'elles partagent d'importants documents d'évaluation³⁴, est très différent de ce qui se passe au niveau de N'Djamena où ce leadership est pour l'instant beaucoup moins réel. De fait, le rôle de chef de file Cluster est rarement mentionné dans les Termes de Référence des chefs d'agence sur le terrain et du HC.
- 65 Le rôle d'UNOCHA s'avère essentiel, comme cela a été mis en exergue lors des longs mois de vacance du poste de chef du bureau d'UNOCHA à N'Djamena, même si les cadres intermédiaires d'UNOCHA ont assuré la continuité.
- 66 Ce rôle d'UNOCHA est d'autant plus crucial lorsque l'on arrive dans des thématiques par essence inter-agences et inter-Clusters, comme celles des personnes déplacées et de la réflexion sur le retour³⁵.
- 67 On voit actuellement émerger une dynamique de recentrage de la coordination technique et des Clusters sur N'Djamena, avec deux objectifs :

Il y a danger de trop dépendre d'une expertise complètement extérieure au contexte

Assurer la traduction des notes du IASC dans les langues de travail des pays concernés

La mise en place de système de rétroaction avec les clusters globaux est insuffisante

Pas de mention de la fonction chef de file Cluster dans les Termes de Référence des chefs d'agences sur le terrain et du HC

La présence d'UNOCHA sur le terrain est cruciale pour le bon fonctionnement des clusters.

32 Entretiens avec des coordinateurs Cluster à Abéché.

33 Entretiens avec des membres des Clusters WASH, Sécurité Alimentaire et Santé.

34 Enquête sur l'impact des distributions CICR sur les récoltes 2008 dans l'Assoungha et les zones frontalières du Sila, mars 2009, CICR.

35 Comptes-rendus des réunions de coordination IDP de Farchana.

- d'une part, améliorer les articulations entre le responsable du Cluster (l'agence chef de file), ses coordinateurs Clusters et les membres du Cluster en réduisant le nombre de lieux de coordination à deux (terrain et capitale) et en réduisant l'importance du niveau d'Abéché³⁶;
- d'autre part, renforcer la relation entre Clusters et ministères techniques ;

Principaux résultats et progrès réalisés

- 68 Chacune des agences chef de file semble assumer de façon correcte sa responsabilité en termes d'appui à la mise en place et au fonctionnement des Clusters dont elle est en charge. Ces agences chef de file Cluster mettent en place des coordinateurs sur le terrain, organisent des processus qui fonctionnent, assurent un travail de coordination d'un certain nombre de tâches, notamment lors des urgences liées à la préparation des Appels Consolidés (CAP), de leurs revues à mi-parcours, ainsi que pour la préparation des demandes au Fonds central de réponse d'urgence -CERF (voir section 5.9).
- 69 De façon générale, l'ensemble des agences humanitaires au Tchad³⁷ sont satisfaites d'avoir des agences en charge du soutien au Cluster de façon prévisible. L'arrivée régulière de coordinateurs Clusters expérimentés venant d'autres pays où le système a été déployé renforce l'effectivité de ce rôle de chef de file. Celui-ci est en revanche immédiatement mis en question si la qualité et les compétences du coordinateur Cluster ne sont pas adéquates.
- 70 Un des points critiques d'exercice du leadership au sein du système des Clusters réside dans la prise en compte ou non des enjeux intersectoriels (voir section 5.6).

Principaux problèmes rencontrés et opportunités d'amélioration

- 71 Si chaque Cluster a un coordinateur connu en charge de l'animation de son Cluster, rares sont ceux qui se consacrent pleinement à cette tâche. La plupart sont en effet aussi en charge de dossiers opérationnels pour leur agence. Si les Clusters Nutrition, Santé et Logistiques ont des coordinateurs à plein temps, les Clusters Education, Sécurité alimentaire et Protection n'ont que des animateurs à mi-temps. Dans le cadre précis du Cluster Protection, les coordinateurs tant à Abéché qu'à Goz Beida ont indiqué combien la responsabilité de faire fonctionner le Cluster était consommatrice de temps et entrainait de plein pied en compétition avec leurs autres tâches.

36 Ceci permettra aussi de réduire la présence internationale sur Abéché et les risques sécuritaires qu'elle entraîne.

37 Entretiens avec des ONG membres des Clusters WASH, Education, Santé et Protection.

- 72 Dans de nombreux cas, la différence entre les activités du Cluster et celles de l'agence chef de file n'est pas claire. Ceci est particulièrement problématique lorsque les questions budgétaires apparaissent, car avec elles naissent les risques de conflits d'intérêt (voir section 5.9). C'est dans l'articulation des activités de l'agence chef de file avec celles des autres membres du Cluster que l'on vérifie si le mécanisme fonctionne et si l'agence n'abuse pas de son rôle de chef de file³⁸.
- 73 Dans un certain nombre de cas, la faible compétence technique et/ou la capacité réduite d'animation des réunions et de gestion de groupe ont fortement affaibli la crédibilité du chef de file Cluster et son leadership. Des réunions qui durent plus de trois heures et au cours desquelles un temps long est passé à des tours de tables pour collecter des informations et remplir un tableau Excel³⁹ ont fortement décrédibilisé le rôle de chef de file de l'UNICEF dans le Cluster WASH. Dans ce contexte, c'est surtout la dépendance financière qui amène les ONG à continuer d'être présentes aux réunions.
- 74 En ce qui concerne le concept de « fournisseur de dernier recours », aucune agence n'a réellement les moyens d'assurer cette charge et le concept semble assez peu opérationnel au Tchad. Les ruptures de la chaîne d'approvisionnement du PAM ont ainsi conduit à des difficultés pour les approvisionnements alimentaires, poussant le CICR à mettre en place son propre « pipeline ». En ce qui concerne le Cluster Logistique, l'agence chef de file (le PAM) fonctionne non pas en « fournisseur de dernier recours », mais en temps que « fournisseur de premier recours ». C'est en effet le PAM qui assure une grande partie de la logistique de nombreux acteurs.

4.4 Partenariat, cohésion et cohérence

- 75 La composante Cluster de la réforme humanitaire de l'ONU avait comme objectif de renforcer la cohésion du système, de promouvoir les partenariats entre acteurs (selon la définition des « Principes de partenariat⁴⁰») et d'assurer des réponses techniques plus cohérentes.
- 76 La grande variété et évolutivité des situations et des besoins des populations, les différents niveaux d'accès au terrain et les conditions sécuritaires souvent difficiles imposent qu'il faille, non pas une stratégie unique de réponse aux besoins mais, au contraire, des visions stratégiques très ciblées sur des zones spécifiques et basées sur des analyses fines des évolutions en cours. Ces analyses, et l'élaboration des stratégies qu'elles sous-tendent, ne peuvent se faire que par un aller-retour permanent de la réflexion entre les niveaux locaux, provinciaux, nationaux et régionaux.

Gérer des situations complexes et diversifiées est un enjeu fondamental pour les clusters

38 CCO, Relation ONG-Système onusien, op. cit.

39 Tableaux « Situation Eau et Assainissement de sites de déplacés » produits par le Cluster WASH.

40 The Principles of Partnership, IASC, Genève.

- 77 UNOCHA a un rôle particulier dans cette recherche de cohérence grâce à l'élaboration d'outils de partage des informations, notamment les cartes « Qui fait quoi et où ? », et au maintien des fichiers d'adresses.

Evaluations conjointes ou articulées des besoins

Principaux résultats obtenus et progrès réalisés

- 78 Le rythme très régulier des rencontres inhérent à l'approche Clusters a certainement induit une meilleure connaissance réciproque entre acteurs, tant au niveau des individus que des institutions. Les dynamiques observées sur le terrain au niveau opérationnel montrent que des partenariats réels ont pu se développer, comme par exemple la conduite d'évaluations conjointes⁴¹, permettant ainsi des réponses plus cohérentes.
- 79 L'existence des Clusters facilite beaucoup l'accès des nouvelles agences ou nouveaux personnels à l'information⁴². Venir à une réunion de Cluster pour s'y présenter est en effet une excellente méthode pour rencontrer une grande partie des acteurs concernés par un sujet, pour poser des questions et identifier des partenaires potentiels ou sources d'informations utiles.
- 80 La mise en place de mécanismes simples de partage de l'information et de discussion sur les questions stratégiques et opérationnelles par les Clusters est l'un des apports essentiels de ce composant de la réforme humanitaire au Tchad. C'est un des facteurs les plus attractifs qui fait que même des agences qui prennent souvent de la distance avec les mécanismes onusiens, tels que MSF ou le CICR⁴³, viennent régulièrement aux réunions Cluster tant à Abéché que sur le terrain.⁴⁴
- 81 Un des points essentiels du fonctionnement des Clusters est leur capacité à soutenir des réponses plus cohérentes grâce aux évaluations des besoins coordonnées, ou au moins articulées. Les Clusters peuvent aussi initier des démarches de planification concertées, à défaut d'être toujours conjointes. Un des exemples les plus parlants de cette démarche à l'est du Tchad est le fait du Cluster Sécurité alimentaire dans lequel le PAM, la FAO, le CICR et certaines ONG travaillent ensemble pour établir les cartes de l'insécurité alimentaire. On notera aussi la mission conjointe des membres du Cluster Education à Kerfi (Dar Sila), qui a permis d'affiner la compréhension des besoins et la stratégie à mettre en place⁴⁵ pour gérer les problématiques de scolarisation dans cette zone où coexistent à la fois des populations hôtes, des déplacés et des familles qui se réinstallent dans leur zone d'origine.

Facilité l'accès des nouveaux arrivants à une information organisée

Les Clusters sont des instances clé pour le partage de l'information

41 Oxfam GB et Concern WW, Evaluation de la Sécurité Alimentaire, Populations Déplacées et Villages Hôtes, Goz Beida et Kerfi, mai 2008.

42 Entretien avec des équipes d'ONG, comptes-rendus des réunions du cluster WASH.

43 Dans le cadre de l'application de sa doctrine « Action oriented, field based coordination ».

44 Entretiens avec les responsables du CICR et de MSF à N'Djamena et à Abéché.

45 Rapport de la mission du Cluster Education à Kerfi, 22/10/2008.

- 82 La plupart des Clusters ont produit des plans stratégiques assez sophistiqués, avec des indicateurs quantitatifs (surtout des indicateurs de résultats) et parfois qualitatifs. Ces indicateurs sont en général liés au CAP mais sont peu revisités lors de la revue à mi-parcours. On notera notamment la qualité des plans d'action produits par les Clusters « Education »⁴⁶ et « Sécurité alimentaire »⁴⁷. Certains Clusters proposent des stratégies pour discussion et adoption⁴⁸.
- 83 Les vrais temps forts des Clusters, démontrant la cohésion du groupe, sont l'élaboration du CAP et de sa revue à mi-parcours. C'est en effet pendant ces périodes que s'articulent les évaluations des besoins, que se réfléchissent les plans d'action et que s'élaborent les stratégies sectorielles qui pourront être portées par les Clusters. Au Tchad, ceci a été particulièrement vivant et productif lors du dernier exercice CAP en août-septembre 2009⁴⁹.
- 84 Plus rares sont, en revanche, les Clusters qui ont développé des plans de contingence. Le Cluster Santé est en pointe sur cette question⁵⁰, sans doute du fait de l'importance donnée aux activités de préparation par l'OMS, chef de file du Cluster. On notera néanmoins les apports de plusieurs Clusters dans la préparation du plan de contingence pour l'Est du Tchad préparé par le IASC⁵¹.
- 85 Un travail stratégique très intéressant a été réalisé dans le cadre du Groupe de travail sur les retours qui fonctionnait en liaison avec le gouverneur du Dar Sila. L'animation de ce groupe de travail, autant inter-Clusters qu'inter-agences, vient d'être reprise par le PNUD dans le cadre de ces activités de « Relèvement précoce ». Il s'agira de voir comment la dynamique inter-agences et inter-Clusters sera poursuivie.
- 86 Hormis quelques ONG nationales très développées (souvent dans le cadre d'un partenariat entre une ONG nationale et une ONG internationale, comme l'exemple de SECADEV avec la Caritas) et certaines qui font un effort particulier pour participer à la réponse humanitaire et prennent de plus en plus leur place (Futurs Portes du Tchad, Shora, etc.), les ONG nationales sont largement sous-représentées dans la réponse humanitaire et, de ce fait, sous-représentées au sein des Clusters. La difficulté d'accéder à Internet à l'est du Tchad ainsi que les difficultés logistiques pour se déplacer et les coûts afférents (même si les transports aériens sont gratuits grâce à un service multi-acteurs assez développé et efficace)

Importance des liens entre les Clusters et la dynamique du CAP.

Présence encore trop faible des ONG nationales

46 Plan d'action du Cluster Education pour l'année 2009.

47 Compte-rendu de l'atelier du 18 et 19 janvier 2008.

48 UNICEF TCHAD, promotion de l'Hygiène en Urgence à l'Est du Tchad, document d'orientation stratégique, avril 2009, Version provisoire

49 Voir comptes-rendus des réunions des Clusters et des ateliers CAP d'Abéché et N'Djamena.

50 Plan de contingence du Cluster Santé, 2009.

51 Plan de contingence pour l'Est du Tchad, IASC Tchad, mars-juin 2009.

rendent leur participation aux réunions des Clusters relativement rare⁵². On notera que l'histoire contemporaine du Tchad a surtout suscité l'émergence d'ONG tchadiennes actives dans le domaine des droits de l'homme, très présentes à N'Djamena, et peu celle d'ONG nationales opérationnelles, notamment à l'est du pays. Les acteurs humanitaires internationaux, souvent à la recherche d'une efficacité technique rapide, font en général peu d'efforts pour assurer la présence de ces organisations nationales dans les mécanismes de coordination.

- 87 Dans certains Clusters, il a été facile d'opter pour des standards communs, notamment quand ceux-ci émanaient du gouvernement. Ce fut notamment le cas du Cluster Education qui a su trouver très vite son mode de fonctionnement dans le cadre des Délégations à l'Education du gouvernement. Ce Cluster a néanmoins su aussi faire évoluer ses standards pour se rapprocher des besoins spécifiques des populations lors des retours futurs dans les zones d'origine⁵³. C'est dans ce cas que le Cluster Education a promu la stratégie des « instituteurs et maîtres communautaires » pris en charge par les communautés mais formés dans les structures de formation de maîtres du gouvernement. Quant au Cluster Santé, il a pu renforcer la prise en compte de la carte sanitaire tchadienne et contribuer à l'élaboration et à la dissémination des standards nationaux de construction des hôpitaux et centres de santé⁵⁴.

Les Clusters peuvent être des lieux d'appui à l'élaboration et à la diffusion des normes nationales

Principaux problèmes rencontrés et opportunités d'amélioration

- 88 Si des progrès importants ont été réalisés grâce aux Clusters dans l'explicitation des stratégies des uns et des autres et la recherche de points d'action communs et d'articulations opérationnelles possibles, il reste encore d'importantes opportunités d'amélioration.
- 89 La question des standards a été compliquée à gérer dans le cas de l'eau et de l'assainissement où le débat sur l'adaptation des normes quantitatives SPHERE au contexte tchadien a été promu par certaines ONG, malgré un blocage de la discussion par le coordinateur WASH. En effet, plusieurs études⁵⁵ ont montré que la stricte application des indicateurs quantitatifs SPHERE créait des conditions non reproductibles d'accès aux services et contribuait à la pression sur les ressources naturelles. Ceci entraîne l'accroissement des tensions avec les populations locales⁵⁶, bien peu servies, et favorise un effet d'attraction des camps et sites (« pull factor »). La réflexion au Tchad sur la différence entre « eau brute »

Les Clusters peuvent être des lieux d'innovation techniques, s'ils ne restent pas bloqués sur la question du respect de normes internationales

52 Entretiens avec des représentants d'ONG tchadiennes à Abéché.

53 Entretiens avec des membres du Cluster Education et participation à une réunion du Cluster.

54 Normes de construction des hôpitaux de district et centres de santé.

55 Laurent Saillard, « Eau et assainissement » dans les camps et zones d'accueil des déplacés et réfugiés ainsi que dans les zones possibles de retour », étude stratégique pour la DG ECHO, juin 2008.

56 Lors de la mission, des incidents importants ont eu lieu entre populations locales, réfugiés et déplacés face à cette compétition pour les ressources et les différences de traitement.

et « eau potable » ainsi que sur l'importance de prendre en compte des besoins diversifiés en eau entre peu dans l'approche standardisée préconisée⁵⁷.

- 90 Une des difficultés rencontrées lors de l'élaboration de stratégies collectives ou partagées réside dans le choix fondamental effectué entre « priorisation en fonction des besoins » et « priorisation en fonction du statut ». Le mode d'allocation des ressources et les choix techniques s'effectuent de façon assez différente dans l'un et dans l'autre cas. Ceci explique par exemple les différences de priorités et de standards techniques retenus par le CICR pour des zones loin des camps et sites par rapport à ceux d'OXFAM dans les sites de déplacés.
- 91 L'un des moyens encore trop peu exploités de cette recherche d'améliorations possibles réside dans la mise en place d'évaluations par le Cluster lui-même, en faisant notamment appel aux ressources du Cluster Global. Une telle évaluation a été mise en place par le Cluster Santé.
- 92 La réflexion qui permet d'élaborer des stratégies sectorielles demande un niveau d'analyse et de connaissance de la zone qui fait souvent défaut du fait de la rotation rapide du personnel. A part aux niveaux importants de responsabilité à l'ONU ou dans les ONG et au niveau des collègues nationaux qui représentent une mémoire peu mise en valeur, la durée de présence sur le terrain est en moyenne de 6 à 8 mois.

Bonne Pratique: Inclusion de l'analyse des risques dans la stratégie de chaque Cluster

4.5 Redevabilité

- 93 Un des rôles que doivent jouer les Clusters dans le cadre de la réforme humanitaire lancée par les Nations unies est la mise en place d'un système de redevabilité entre les agences chefs de file Cluster et le Coordinateur humanitaire. D'autres éléments de redevabilité face aux membres de chacun des Clusters et envers les populations sont apparus progressivement.
- 94 Du fait de l'engagement relativement faible du précédent RC/HC sur les questions humanitaires, la création d'un sentiment de redevabilité envers lui a été faible⁵⁸. Le RC/HC actuel vient d'arriver et doit encore faire ses preuves.
- 95 L'intérêt des bailleurs de fonds pour le renforcement de la coordination issu du fonctionnement des Clusters est réel. Cette question est systématiquement au cœur des travaux des évaluations multi-bailleurs telles que celles qui ont eu lieu en 2008 ou 2009. Elle est aussi discutée à chacune des réunions du Groupe Informel des

Peu d'amélioration sensible des niveaux de redevabilité

57 Rapport sur l'eau à l'est du Tchad, CICR, 2008, CICR Ndjamena.

58 Entretiens avec des chefs de file Cluster au Tchad.

bailleurs de fonds à Genève, sous l'égide de la représentation britannique⁵⁹. Ceci entraîne de facto une demande de redevabilité vis-à-vis des agences impliquées, soit en tant que chef de file Cluster, soit comme simple membre du Cluster en question.

Principaux résultats obtenus et progrès réalisés

- 96 La mise en place de système de comptes-rendus produits systématiquement pour chaque réunion par chaque Cluster et partagés pour commentaires entraîne nécessairement une certaine redevabilité entre les membres du Cluster.
- 97 Certains Clusters ont réalisé des évaluations internes ou liées au Cluster Global (exemple du Cluster Santé⁶⁰) qui améliorent la redevabilité interne entre les membres du Cluster. Dans un certain nombre de cas, des membres des Clusters ont été évalués ou ont réalisé des évaluations internes et les ont partagées avec les membres du Cluster⁶¹.
- 98 La dynamique de redevabilité entre pairs au sein de chaque Cluster est souvent renforcée. Ainsi, les comptes-rendus de la plupart des Clusters présentent les tâches à faire avec des points d'actions pour les différents acteurs, points qui pourront être suivis lors de la réunion suivante⁶². La redevabilité entre pairs a été également renforcée dans certains Clusters, notamment quand ces derniers ont réellement constitué un lieu de débat. Il y a été en effet possible de discuter collectivement de certaines difficultés ou insuffisances observées sur le terrain dans la mise en œuvre des activités d'un membre du Cluster⁶³. Aussi, l'exemple de la révision et du recueil de commentaires des outils/méthodes d'évaluation des besoins du PAM au sein du Cluster Sécurité alimentaire renforce cette redevabilité entre pairs.

Principaux problèmes rencontrés et opportunités d'amélioration

- 99 Au sein des Clusters, les mécanismes de redevabilité entre agences chefs de file et membres du Cluster fonctionnent souvent plus dans le sens « membres du Cluster vers l'agence chef de file » que dans l'autre sens, notamment dans les cas fréquents où les membres du Cluster sont des ONG partenaires de l'agence chef de file et donc en état de dépendance financière plus ou moins importante⁶⁴. C'est notamment le cas des Clusters animés par le HCR (Protection, CCM) et l'UNICEF (Education, WASH, Protection de l'enfance).

Relations de pouvoir souvent complexes entre cluster leads et membres des clusters

59 Entretiens avec les bailleurs de fonds.

60 Mission OMS/IRC "Analyse de la mise en œuvre de la responsabilité sectorielle", op. cit.

61 CICR, op. cit.

62 Analyse des comptes-rendus des Clusters Education et Sécurité alimentaire de 2008 – octobre 2009.

63 Observation lors d'une réunion de Cluster WASH à Goz Beida.

64 Entretien avec de nombreuses ONG.

100 Les démonstrations de redevabilité envers les populations bénéficiaires sont beaucoup plus difficiles à repérer. Rares sont les stratégies participatives réelles et l'impact des Clusters sur celles-ci très limité. On notera l'exception de certaines agences en charge de la gestion des camps, comme CONCERN Worldwide, qui a mis en place de façon très systématique des mécanismes de consultation des populations et de recueil de plaintes dans les sites de déplacés qu'elle a à gérer dans le cadre du Cluster Gestion des camps⁶⁵.

Peu de promotion des pratiques participatives

4.6 Comblement des lacunes et couverture des besoins

101 Les buts principaux de l'introduction des Clusters comme modalité nouvelle de coordination sont d'améliorer la couverture des besoins (couverture tant géographique que sectorielle) et de limiter, voire d'éviter totalement les duplications, sources de pertes de ressources financières rares.

102 L'accès étant l'un des facteurs fondamentaux de l'identification et du comblement des lacunes, et donc de l'amélioration de la couverture géographique, il faut analyser l'atteinte de ce critère face aux contraintes sécuritaires importantes. L'accès de plus en plus difficile à des zones entières entraîne une concentration des moyens sur les zones accessibles, en l'occurrence les sites de déplacés dans quelques localités ou zones sécurisées (Goz Beida, Koukou), et limite le travail sur le reste des zones qui nécessite une assistance (zone frontalière Tchad-Soudan).

103 Le lent déploiement de la MINURCAT a limité les capacités de sécuriser la zone et a poussé la MINURCAT à promouvoir les escortes armées pour protéger les humanitaires. La situation sécuritaire reste donc pour l'instant difficile et les lacunes géographiques ont plutôt tendance à s'élargir depuis le 2nd semestre 2009. Une grande partie de l'Assoungha et la bande frontalière du Sila sont quasiment devenues « hors limites » pour la grande majorité des acteurs.

104 La prise en compte des questions transversales telles que les besoins diversifiés des multiples catégories présentes dans la zone (hommes, femmes, enfants, personnes âgées, handicapés) ainsi que la prise en compte des problématiques telles que l'environnement, est une des difficultés persistantes rencontrées par les Clusters.

Faible prise en compte des enjeux liés à l'environnement Dans le cadre des clusters

Principaux résultats obtenus et progrès réalisés

105 La discussion sur les projets des membres des Clusters à l'occasion des réunions mensuelles permettent en général d'identifier les besoins non couverts et de gérer les risques de duplication. Certains bailleurs, comme la DG ECHO, font même

Les bailleurs utilisent régulièrement les clusters pour s'assurer que les lacunes sont identifiées et les risques de duplication gérés.

65 Evaluation des programmes de CONCERN WW à Goz Beida pour le compte d'Irish Aid, du DEC et de CONCERN USA.

de ces réunions Clusters le lieu principal de gestion de ces lacunes et risques de duplication et incitent fortement les institutions qui voudraient leur demander des fonds à participer activement à ces Clusters et à y présenter leurs projets⁶⁶ afin d'assurer, via une « revue par les pairs », qu'il n'y aura pas de duplication.

¹⁰⁶ Certains Clusters ont mis en place des mécanismes d'identification des lacunes dans la réponse. Le Cluster WASH a élaboré une matrice complexe d'identification des lacunes tant en termes de couverture géographique qu'en termes d'atteinte des standards (litres par personnes, nombre de personnes par latrine, etc.). Le Cluster Sécurité alimentaire identifie les besoins non couverts avec les VAM du PAM et les enquêtes post-récolte⁶⁷. Le Cluster Santé produit beaucoup d'informations facilitant l'identification des lacunes : compte-rendu des réunions, bulletin d'information, bulletin hebdomadaire de mortalité et de morbidité.

Certains clusters ont développé des stratégies de partage de l'information assez sophistiquées.

¹⁰⁷ Un exemple de bonne gestion des questions de couverture est celui du départ de CARE de l'Assounga en 2009. Le chef de file Cluster, l'UNICEF, a fait appel aux bailleurs de fonds et la DG ECHO a réagi en soutenant une ONG présente dans la zone qui a pris en charge les activités délaissées suite au retrait de CARE.

¹⁰⁸ La question du genre est fortement prise en compte par le Cluster Protection. De fait, le HCR, responsable des Clusters Gestion des Camps et Protection, a lancé en 2009 pour la deuxième année consécutive une enquête « Age, genre et diversité » afin de mieux comprendre les besoins spécifiques des différentes catégories de populations. Le HCR et l'UNFPA responsables de la prise en compte de la diversité, travaillent ensemble de façon régulière dans le cadre de la prise en charge des victimes de SGBV.

Principaux problèmes rencontrés et opportunités d'amélioration

¹⁰⁹ La prise en compte de besoins non couverts est ici sous la forte contrainte de la sécurité. Les Nations unies poussent pour l'utilisation des escortes armées, ce à quoi les ONG et le CICR tentent de résister. Certaines agences chefs de file qui ont des relations financières (ou via des prêts ou dons de véhicules) avec les membres du Cluster utilisent de facto leur position comme moyen de pression. Cette approche a fortement tendu la relation entre ces agences et les ONG avec lesquelles elles travaillent.

⁶⁶ OXFAM INTERMON, Documents de projet pour la DG ECHO du 15 juin 2009 pour les activités WASH 2008 à Habilé et Koukou Angarana et du 30 mars 2009 pour les activités WASH 2009 à Djabal, Habilé et région du Dar Sila.

⁶⁷ Comptes-rendus des réunions du Cluster Sécurité Alimentaire.

- 110 Une des options utilisées dans de nombreux contextes pour identifier les besoins non couverts est celle des missions conjointes. Au Tchad, cette stratégie est utilisée mais son efficacité est fortement affaiblie par les contraintes sécuritaires (lenteur des escortes, temps limité dans les zones à visiter, problèmes de perception des populations face à des évaluateurs arrivant sous escortes armées ou en hélicoptère, etc.).
- 111 Les duplications et les recouvrements de mandats peuvent aussi exister entre Clusters. Ainsi en est-il avec le travail de « village profiling » lancé par le HCR dans l'Assoungha et le Sila avec certains de ses partenaires (InterSOS, Première Urgence et Solidarités) afin d'identifier les dynamiques de déplacement et d'analyser le niveau des services (eau, santé, éducation, etc.) dans ces zones. Cette tâche, présentée comme activité du Cluster Protection, a créé une confusion sur le mandat de ce Cluster. On l'appelle aujourd'hui de façon indifférenciée Cluster Protection ou Cluster IDP alors que d'autres Clusters et agences sont évidemment concernées par les personnes déplacées internes et plus particulièrement par la dynamique de retour⁶⁸.
- 112 Au Tchad, malgré la prégnance des questions d'environnement, ces dernières sont peu prises en compte de façon stratégique dans le système des Clusters. Inversement, le HCR⁶⁹ l'a intégrée depuis longtemps dans la gestion des camps et un expert dédié au sujet est en place à Abéché. Dans le Cluster WASH, cette question est peu prise en compte, malgré la pression forte sur les ressources en eau qu'exercent la présence des sites de déplacés et les standards élevés que l'UNICEF tente de promouvoir. L'absence actuelle du PNUE au Tchad, point focal « environnement » dans le cadre du système des Clusters, renforce cette situation de non-prise en compte.
- 113 Rien dans le système des Clusters au Tchad ne permet facilement d'assurer le leadership lorsqu'il s'agit de mettre en place une approche pluridisciplinaire pour assurer la complémentarité de plusieurs secteurs afin de résoudre une question complexe et multidimensionnelle. Les réunions organisées par les ONG gestionnaires de site de déplacés sur le terrain jouent le rôle de coordination intersectorielle.

Difficultés de prise en compte des problématiques multidimensionnelles

4.7 Appropriation et connectivité

- 114 Un des enjeux importants de la mise en place du système des Clusters est d'assurer une interaction structurée avec les acteurs nationaux, puis une prise de responsabilité de la coordination par ces derniers.

68 PAM, novembre 2008, Enquête sur les Capacités d'Autosuffisance Alimentaire des Réfugiés, Déplacés et Retournés à l'Est du Tchad.

69 UNHCR, Cellule Environnement Abéché, Rapport d'évaluation de l'impact de la stratégie de fourniture de l'énergie domestique aux réfugiés vivant dans les camps de l'est du Tchad, décembre 2008.

- 115 Il a été noté par plusieurs évaluations que les acteurs humanitaires ont souvent ignoré, dès leur arrivée sur la zone en 2004 puis lors de leur déploiement en masse en 2007, les autorités techniques, les ONG nationales et les projets de développement existants sur la zone⁷⁰. La mise en place des Clusters a souvent suivi une logique assez similaire. L'un des risques reconnus des Clusters est qu'il peut, si on ne porte pas d'attention aux relations avec les autorités nationales, entraîner des tensions fortes entre ces dernières et les acteurs humanitaires.
- 116 Un des enjeux du système des Clusters est sa capacité d'évoluer depuis une coordination « orientée urgence » vers un autre mécanisme capable d'assurer la transition avec le développement.

Principaux résultats obtenus et progrès réalisés

- 117 Le lien avec les autorités nationales et locales varie d'un Cluster à l'autre. Néanmoins, de façon générale, des efforts importants ont été fait pour établir de bonnes relations de travail avec les autorités techniques. Pour certains Clusters, comme le Cluster santé, les réunions à Abéché se déroulent systématiquement dans les locaux de la délégation sanitaire de la région. Ceci pose d'ailleurs un certain nombre de questions puisque la grande partie des actions coordonnées se déroulent dans d'autres régions. Le délégué à l'Education est invité systématiquement aux réunions du Cluster dans les bureaux de l'UNICEF à Abéché et à Goz Beida. Il y participe assez régulièrement. De même, le délégué Hydraulique à Abéché est souvent en position de président de séance lors des réunions du Cluster WASH.
- 118 La mécanique d'interaction entre les Clusters et le niveau national est encore en devenir. Les transferts d'informations dans les deux sens sont encore à établir, comme il a été possible de le visualiser lors d'une réunion du Cluster WASH durant laquelle le Directeur de l'Hydraulique du Ministère central de N'Djamena est venu s'informer sur la situation.
- 119 Avec le déplacement progressif et encore à venir du centre de gravité de la coordination d'Abéché sur N'Djamena, les efforts entamés par certains Clusters pour renforcer leurs relations avec les ministères techniques seront sûrement payants. Ceci sera essentiel lors de la transition de la situation de crise durable actuelle vers une situation de développement.

Enjeux de la gestion des transitions.

70 Groupe URD, Rapport stratégique sur l'Est du Tchad, DG ECHO, 2008.

Principaux problèmes rencontrés et opportunités d'amélioration

- 120 Il apparaît assez clairement que la dynamique des Clusters, très consommatrice de temps et demandant un accès régulier à Internet, n'est pas complètement adaptée aux capacités de prise en charge et aux modes de fonctionnement des autorités locales.
- 121 Pour le futur, les interrogations sur l'évolution régionale, les dynamiques possibles de conflit à venir et la sécurité des zones d'action représentent des freins à une plus forte interaction entre les Clusters et les autorités nationales.
- 122 Le rôle du Cluster Relèvement précoce et de façon plus générale du PNUD dans le développement des stratégies de transition pose un certain nombre de questions. Le lancement de groupes sectoriels par le PNUD au niveau des ministères à N'Djamena a été fait sans interaction ni consultation avec les Clusters techniques spécifiques, ce qui entraîne des interrogations chez les acteurs humanitaires.
- 123 Un certain nombre d'instruments nationaux sont encore peu connus utilisés par les humanitaires, en particulier par les agences et ONG internationales. Il en va notamment ainsi du Schéma⁷¹ directeur de l'eau et de l'assainissement du Tchad et du Code de l'eau.
- 124 Un des sujets qui soulève beaucoup de questions est celui des interactions entre le système humanitaire en place et la MINURCAT. Ceci a pris une importance particulière avec l'élaboration par la MINURCAT et une partie de l'équipe UN Pays d'un cadre de référence type « Integrated Strategic Framework »⁷² qui concerne évidemment de nombreux secteurs techniques gérés via les Clusters, mais sans que ceux-ci soient impliqués, ni même réellement informés. Les visions sur les enjeux et répercussions de cette dynamique d'intégration (même si la MINURCAT n'est pas une mission intégrée) diffèrent fortement selon les agences de l'ONU et selon le niveau où l'on se place dans celles-ci (niveau politique ou opérationnel) ainsi qu'avec les ONG qui sont très largement exclues des discussions qui pourtant les concernent.
- 125 On notera d'ailleurs que le rapport de la mission conjointe DG ECHO/BPRM⁷³ de janvier 2009 soulevait l'importance d'avoir un Coordinateur Humanitaire capable de prendre ses distances face à la MINURCAT et de défendre certaines positions sur les principes humanitaires face à la mécanique politique mise en œuvre par

La gestion des clusters dépassent souvent la capacité des autorités locales.

Les relations entre le système des clusters et les missions DPKO sont encore à définir.

71 Ministère de l'eau et de l'environnement: Schéma directeur de l'eau et de l'assainissement du Tchad, avril 2003. Ministère de l'environnement et de l'eau, loi n°16/PR/99 du 18 août 1999 portant Code de l'eau.

72 L'élaboration de ces ISF fait partie de la nouvelle stratégie de DPKO pour renforcer l'intégration entre actions civiles et militaires dans le cadre des opérations de maintien de la paix.

73 Mission conjointe DG RECHP/BPMR, janvier 2009.

DPKO dans le cadre des décisions politiques de l'Assemblée Générale de l'ONU, du Conseil de Sécurité et d'autres mécanismes (Affaires politiques, Commission du Maintien de la Paix, etc.).

- 126 La participation des autorités de police et de justice, ainsi que de représentants de composantes civiles de la MINURCAT aux activités du Cluster Protection à des niveaux proches du terrain (observée directement lors des réunions du Cluster Protection à Goz Beida) pose un certain nombre de questions, notamment sur la capacité de cette conformation du Cluster à gérer des informations confidentielles. Ceci entraîne par exemple de grandes réticences à participer à ce Cluster de la part de l'un des acteurs principaux de la protection, le CICR. Dans plusieurs cas, des informations destinées à rester confidentielles se sont retrouvées quelques jours après à New York et citées dans un rapport du Secrétaire général.

4.8 Effets sur les populations bénéficiaires

- 127 L'un des objectifs de la réforme humanitaire des Nations unies, et notamment de son volet Cluster, est d'améliorer la qualité de la réponse et d'améliorer les conditions de vie des populations victimes de crises.

Principaux résultats obtenus et progrès réalisés

- 128 Il est possible de tracer certains effets positifs du fonctionnement de la responsabilité sectorielle renforcée, telle que permise par les Clusters, sur les populations.
- 129 La veille sanitaire⁷⁴ et la capacité de réaction rapide du Cluster Santé permettent d'assurer que tout phénomène épidémiologique puisse être pris à temps. Les épidémies de rougeoles sont très rapidement enrayerées et les risques possibles de méningites sont suivis avec une grande attention.
- 130 Le suivi des disponibilités en eau pour les populations déplacées a conduit à des efforts renforcés pour assurer la quantité d'eau quotidienne disponible pour les habitants des sites. Néanmoins, cette amélioration de leur condition de vie s'est faite en creusant l'écart avec les conditions de vie des populations locales et avec celles qu'ils auront la plupart du temps dans leur village d'origine.

Principaux problèmes rencontrés et opportunités d'amélioration

- 131 S'il est possible de tracer l'effet des Clusters sur la quantité de personnes touchées, notamment par l'amélioration de la couverture des zones et des populations où

74 Telle que permise par la mise en place du système de surveillance épidémiologique, la production du Bulletin hebdomadaire de Mortalité et de Morbidité (dit bulletin EWAR) et les réunions du Cluster.

existent encore des besoins sans réponse, il est en revanche difficile de pouvoir réellement quantifier, ou parfois même qualifier, les effets de cette nouvelle modalité de coordination sur les populations. Il y a rarement de « populations témoin ». La comparaison entre une situation « avec » et une situation « sans » n'est pas réellement possible. D'une part, la mise en place du système des Clusters est quasiment concomitante avec le pic de crise des déplacés. D'autre part, les réfugiés qui constituent l'autre population ciblée par des actions humanitaires et un système de coordination et qui pourraient servir de « contrôle », jouissent déjà d'une aide humanitaire de haut niveau mise en place par le HCR.

- 132 Les ruptures dans les approvisionnements alimentaires du PAM n'ont pas eu de répercussions nutritionnelles observables sur les populations. L'existence de mécanismes d'adaptation et de survie développés par les populations qui ont compris qu'elles avaient intérêt à ne pas être complètement dépendantes de l'aide explique cette situation. Ces mécanismes sont suivis avec attention par certains membres du Cluster Sécurité Alimentaire et les informations relatives sont présentées lors des réunions du Cluster.

4.9 Interaction avec les autres piliers de la réforme humanitaire de l'ONU

- 133 L'approche Cluster fait partie d'un package global de mesures de réformes au nombre desquelles il faut compter le renforcement du fonctionnement du système des Coordinateurs Humanitaires, l'amélioration des mécanismes financiers (CERF et CAP) et le renforcement des partenariats (sur la base des principes du partenariat).
- 134 Le volet « Coordinateur Humanitaire » a été traité dans le paragraphe 5.3 et la question du partenariat a été détaillée dans le paragraphe 5.4.

Principaux résultats obtenus et progrès réalisés

- 135 Les Appels Consolidés (CAP) et le CERF (Fonds central d'intervention d'urgence) sont les principaux outils utilisés par les Nations unies et un certain nombre de bailleurs pour financer l'action humanitaire au Tchad. L'attribution des fonds à partir du CERF se fait sur la base d'un certain nombre de critères dits « life saving »⁷⁵ qui ne sont pas nécessairement adaptés aux conditions prévalant dans le cadre d'une crise durable de basse intensité avec des épisodes de violence, comme ce qui prévaut au Tchad.
- 136 Les interactions entre les Clusters et le CAP sont fortes et constructives. Les Clusters contribuent à la préparation et à la revue du CAP à mi-parcours, grâce à l'information qu'ils transmettent à OCHA. Lors des travaux de groupes qui

75 Critères de sauvetage et activités sectorielles du Fonds central d'intervention d'urgence.

prennent place chaque année entre la fin août et la mi-septembre, chaque Cluster participe à l'identification des besoins et l'élaboration des stratégies sectorielles pour le CAP. Ils doivent aussi contribuer à l'établissement des priorités par secteur et, dans certains cas, à la sélection des projets. L'introduction du nouveau système de « e-request » mis en place en 2009 par OCHA induit un transfert de la responsabilité de sélection du terrain vers le bureau du CAP à Genève, ce qui fait perdre un élément de responsabilité à chaque Cluster.

- 137 Pour l'établissement des priorités de financement pour le CERF, des procédures relativement similaires ont théoriquement lieu, mais sur une échelle plus petite et plus spécifique, sur la base d'une information sur les fonds disponibles pour le pays envoyée par le Sous-secrétaire général de l'ONU en charge de l'humanitaire (ERC) au Coordinateur Humanitaire⁷⁶.
- 138 Les Clusters servent aussi de lieu d'élaboration des priorités pour la préparation des demandes de financement au CERF. Les différents Clusters doivent alors présenter⁷⁷ leurs besoins et le HC doit arbitrer entre les Clusters, dans le cadre des réunions « inter-Clusters » au niveau de N'Djamena.
- 139 Les documents de projet remplis par les agences de l'ONU, seules à même d'accéder aux ressources du CERF, font régulièrement mention de la position de chef de file Cluster de l'agence en question, ainsi que de ses partenaires de mise en œuvre. Cependant, des phrases telles que « As Cluster lead in education and in collaboration with NGO partners such as JRS, PU, SCF-UK, IRD and IRW, UNICEF thus plans to ensure access to quality education to the affected IDP and host communities in the main gap areas⁷⁸ » ne disent pas réellement jusqu'à quel point les agences membres du Cluster ont réellement été consultées et bénéficieront des fonds CERF. Dans d'autres cas, comme par exemple la demande de l'UNICEF pour la mise en place d'espaces pour enfants, les partenaires de mise en place sont plus clairement mentionnés⁷⁹, renforçant ainsi l'effet Cluster.

Principaux problèmes rencontrés et opportunités d'amélioration

- 140 Les ONG partenaires d'agences de l'ONU récipiendaires des fonds du CERF se plaignent régulièrement de la lenteur des déboursements par ces agences. De façon systématique, et grâce aux informations produites par le Secrétariat du CERF à New York, il apparaît que les fonds sont transmis aux agences dans le mois qui

76 Lettre du 20 juillet 2009 de John Holmes, ERC, à Michele Falavigna, RC/HC au Tchad.

77 Compte-rendu de la réunion de préparation des demandes pour le CERF, 12 août 2009, N'Djamena.

78 Document de présentation du projet d'amélioration de l'éducation présenté par l'UNICEF au CERF, CHD-09/E/21968.

79 Dans ce cas précis de la demande CHD-09/P-HR-RL/22007 du 14 août 2009, il s'agit des ONG suivantes : InterSOS, SECADEV, CARE, Africare, CORD et COOPI.

suit la transmission de l'accord de financement par le HC. Les retards souvent mentionnés par les ONG étant souvent de plusieurs mois, il faut donc conclure que ces derniers ont lieu au cours des transferts internes à l'agence onusienne concernée.

- ¹⁴¹ Un certain nombre de donateurs bilatéraux ne participant pas formellement au financement du CAP déclarent trouver dans le système des Clusters un mécanisme fort utile⁸⁰. Il permet d'assurer que les projets sont discutés entre pairs et que fonctionnent des processus destinés à éviter les duplications et à renforcer la cohérence entre chaque projet ainsi que les réflexions collectives.

⁸⁰ Entretiens avec les représentants de la DG ECHO au Tchad ainsi qu'avec la correspondante humanitaire de l'Ambassade de France.

5 Conclusions

- ¹⁴² De façon globale, la mission a rencontré beaucoup moins d'opinions négatives sur les Clusters que craint initialement. Les conséquences positives de l'amélioration de la coordination sont réelles et ressenties par tous. L'amélioration de l'identification des lacunes dans la couverture des besoins et la réduction des risques de duplication, mais aussi l'importance des liens tissés entre individus et entre institutions, sont vues par tous comme des éléments fondamentaux de cette approche Cluster.
- ¹⁴³ Par contre, l'efficacité du système est faible, et la charge de travail que cette modalité de coordination impose à tous est véritablement considérable, pouvant, sur le moyen terme, entamer la crédibilité et la viabilité du système. Les ONG, tout particulièrement les acteurs nationaux, rencontrent de nombreuses difficultés pour ne pas être exclus du système qui impose une énorme charge de travail et demande des moyens logistiques et de communication importants.
- ¹⁴⁴ Si le système des Clusters au Tchad a peu contribué au montage de missions conjointes, il a par contre été un mécanisme important de présentation des résultats des évaluations des besoins faites par les uns et par les autres. Ces mécanismes de partage et d'articulation des différents processus d'identification des besoins mis en place par les uns et par les autres est au cœur du système des Clusters.
- ¹⁴⁵ L'impact de ces Clusters sur le respect des standards internationaux est vu comme faible. Il apparaît que le vrai impact de ces Clusters sur les pratiques techniques est plutôt lié aux débats techniques qui peuvent avoir lieu lors des réunions des Clusters, ceci d'autant plus quand les Clusters permettent l'élaboration, le renforcement et la dissémination de standards nationaux.
- ¹⁴⁶ Le système pyramidal des Clusters, du terrain à la capitale, avec des composantes inter-agences à chaque niveau, n'arrive pas à prendre en compte les questions multidimensionnelles et transversales de façon stratégique. Les tentatives de mise en place de démarches multidisciplinaires sont entravées par la lourdeur de l'approche « en silo » des Clusters et la complexité, voire la lourdeur des processus inter-Clusters.
- ¹⁴⁷ Le système au Tchad est aussi finalement mal équipé conceptuellement pour déterminer ses modalités de désengagement. Le fait que le débat soit encore entre action en mode « urgence », opérations sur le mode « crise durable » et reprise du mode « développement » n'est pas très propice à l'identification des mécanismes de transition.

- 148 Les rotations de personnel tant au sein des organisations participant aux différents Clusters, qu'au niveau des coordinateurs Cluster et des chefs d'agences demandent qu'une attention particulière soit donnée à la gestion de l'information.
- 149 Au final, il est indispensable d'avoir un Bureau pays d'OCHA fort pour que les Clusters fonctionnent correctement du début à la fin de la crise et que la gestion de l'information soit optimale.
- 150 La valeur ajoutée la plus forte se trouve dans:
- La prévisibilité de la désignation de l'organisation ou de la personne qui assurera le rôle de gestion et d'animation des Clusters ;
 - La mise en place d'un système à la fois « systémique » et « systématique » de coordination avec des produits finis clairs et attendus (comptes-rendus, cartes, préparation des CAP et demandes pour le CERF) ;
 - La mise en place de mécanismes et d'instances de partage d'information.
- 151 *Ces résultats justifient-ils les investissements financiers et humains faits?* La mission d'évaluation Cluster 2 au Tchad conclut par l'affirmative, à la fois sur la base des résultats opérationnels obtenus et sur la richesse des enseignements récoltés qui doivent permettre de faire progresser les mécanismes de coordination vers des systèmes plus efficaces, plus conviviaux et plus flexibles, capables de s'adapter à des situations changeantes et à l'évolution des besoins des acteurs de terrain.
- 152 La mission au Tchad a permis de revisiter un certain nombre des hypothèses du modèle logique préparée par OCHA dans le cadre des Termes de Référence de l'évaluation Cluster 2.
- 153 Un des enseignements clés de la mission d'évaluation Cluster 2 au Tchad est l'importance de l'intérêt que le RC porte aux questions humanitaires (l'importance qu'il donne à sa fonction HC vis-à-vis sa fonction RC). C'est à l'aune de cette importance que la redevabilité des Clusters envers le HC pourra être analysée. Dans un contexte où le RC/HC montre finalement relativement peu d'intérêt aux enjeux humanitaires ou lorsqu'il vient tout juste d'arriver, la redevabilité envers cette position est encore à construire et est donc tout sauf un intrant.
- 154 Un deuxième enseignement est l'importance des personnalités: même si un des objectifs du système Cluster est d'assurer un effet systémique sur la coordination, il s'avère que la qualité des individus, en dernier ressort, reste la clé de la réussite ou de l'échec d'un Cluster. Le leadership est au moins, si ce n'est plus, un intrant (« input ») plutôt qu'un résultat (« output »).

- 155 De ce constat, on peut conclure que l'établissement de partenariats et d'approches cohérentes sont des conséquences de ce "leadership" plutôt qu'un résultat de même niveau, comme le propose le modèle logique.
- 156 De la même façon, il est clair que la notion de redevabilité est avant tout un résultat lié au respect et à la crédibilité que le Cluster arrive à générer à la fois entre membres du Cluster et entre ces derniers et le chef de file.

6 Recommandations

Principes directeurs de l'élaboration de ces recommandations

- 157 Un certain nombre de principes de base, dérivés à la fois du modèle logique et de ce qui apparaît comme des enjeux fondamentaux pour le futur de l'approche Cluster, ont présidé à l'élaboration des recommandations qui suivent.
- Elles sont centrées sur les populations et doivent permettre une amélioration de la couverture, de la gestion du temps de réponse et de la qualité de la réponse ;
 - Elles doivent induire une meilleure inclusion des différents acteurs, notamment avec les ONG internationales et les ONG tchadiennes. Elles doivent favoriser une relation plus stratégique avec les autorités nationales et une interaction fortement ancrée dans les principes humanitaires avec la MINURCAT ;
 - Elles doivent permettre un meilleur respect des principes humanitaires, et notamment des principes d'indépendance, d'impartialité, de neutralité et d'humanité.
 - Elles doivent s'ancrer dans une meilleure intelligence des situations et favoriser l'approfondissement de la compréhension des besoins des populations par des diagnostics réguliers des situations et des contraintes. Favorisant les démarches de suivi et d'évaluation, elles doivent permettre une adaptation permanente à des contextes changeant.

Recommandations

- 158 **Recommandation N°1**
Assurer que la responsabilité de chef de file Cluster est clairement spécifiée dans les Termes de Référence des chefs d'agence et du HC.
- 159 Il faut assurer qu'en plus des présentations qui ont lieu lors des retraites de Montreux et des formations pour HC, les HC reçoivent les instructions qui leur permettent de mieux appréhender leurs responsabilités dans le cadre des Clusters.
- 160 **Recommandation N°2**
Assurer l'optimisation des ressources dédiées à la coordination et que chaque Cluster a des objectifs précis et connus.
 » UNOCHA et les agences chefs de file Cluster
- 161 Il faudra pour cela assurer que le rôle de chef de file Cluster est clairement spécifié dans les Termes de Référence (TdR) des chefs de file d'agences au niveau de la Capitale. Il faudra aussi revoir les TdR de chacun des Clusters pour préciser les

résultats attendus et revoir les modes de gestion des réunions de Clusters. Il faudra aussi renforcer la formation des coordinateurs Clusters et assurer qu'ils aient en main un « kit » complet en français des directives du IASC et autres documents dont ils ont besoin pour faire leur tâche de façon efficace et effective. Il faudra aussi améliorer la gestion des réunions, en évitant qu'elles ne deviennent des lieux de collecte d'informations uniquement et en facilitant leur focalisation sur des questions critiques à débattre collectivement. En effet, les données relatives aux activités réalisées par chaque partenaire ainsi que les valeurs des indicateurs devraient être collectées, organisées et mise à disposition des membres des Clusters avant la réunion. Il est également nécessaire de s'assurer que les coordinateurs des Clusters possèdent les compétences requises pour cette fonction, notamment en ce qui concerne les compétences de facilitation et de mobilisation d'acteurs.

162 **Recommandation N°3**

Assurer que le système des Clusters permette, ou en tout cas ne soit pas incompatible avec une meilleure prise en compte de la diversité des populations cibles.

» UNOCHA, le PNUD et le HCR

163 Il faudra pour cela continuer d'améliorer les interactions entre les différents types de coordination, et notamment la participation du HCR aux réunions des Clusters techniques, notamment Santé et WASH. Il faudra assurer que les besoins des populations hôtes sont pris en compte dans les réflexions techniques ayant lieu au sein des Clusters. Au cas où la contrainte majeure pour cette prise en compte serait un problème de ressources financières, un plaidoyer actif devra être mené auprès des bailleurs pour une meilleure prise en compte des populations hôtes.

164 Il faudra assurer que l'on continue de développer des stratégies de solutions durables ancrées dans une compréhension des stratégies des populations (retour dans la zone d'origine, relocation dans une autre zone, intégration dans les pôles d'urbanisation autour des sites et camps).

165 **Recommandation N°4**

Il importe de revisiter les mécanismes d'activation et de désactivation des Clusters, et de réfléchir aux articulations entre le niveau national et les niveaux sous-nationaux.

» UNOCHA, le IASC et le ERC

166 Il faudra clarifier les mécanismes d'activation et de désactivation des Clusters en fonction des besoins de coordination, de la relation « action humanitaire / LRRD / Réduction des Risques / gestion des effets de la faiblesse des efforts de développement » et pour tenir compte des diversités des problématiques territoriales. Ainsi, le retour souhaitable du centre de gravité de la coordination vers un dipôle « capitale-terrain », en diminuant de façon drastique le rôle du « hub » d'Abéché, est largement souhaitable. Ceci permettra de mieux réfléchir aux besoins potentiels

de déploiement de certains Clusters dans d'autres régions (Clusters Sécurité alimentaire, Nutrition» et WASH dans le Kanem, par exemple).

167 Recommandation N°5

Il faut assurer une meilleure prise en compte des difficultés et enjeux de la gestion de l'environnement humanitaire (insécurité, présence de la MINURCAT et du DIS) au niveau de chacun des Clusters.

» UNOCHA, la MINURCAT et DPKO

168 Il importe d'améliorer l'analyse des interactions « coordination/sécurité/ action ». En effet, il ne faut pas que les Clusters deviennent l'outil de collecte d'informations et de production de rapports d'activités des chefs de file Cluster qui auraient perdu l'accès au terrain.

169 Ceci demandera aussi une clarification du rôle de la MINURCAT dans la coordination humanitaire en général et au sein des Clusters en particulier. Il faut notamment assurer que la coordination avec la MINURCAT sur les sujets « techniques » passe par les bonnes voies. Les mécanismes permettant des interactions sont nombreux (HLU, MINURCAT membre de certains Clusters, CIMIC, comité « QIP ») mais ce nombre justement engendre une confusion et des risques d'incohérence.

170 Recommandation N°6

Améliorer les interactions entre les mécanismes de financement et les Clusters.

171 Il importe que les relations financières existant au sein de certains Clusters entre l'agence chef de file qui reçoit les fonds et les ONG ne deviennent pas des relations de domination et n'aillent pas contre les « principes de partenariat ». Il faut notamment faire attention à ce que la participation aux Clusters ne soit pas vue simplement comme un mécanisme d'accès aux ressources financières, ce qui en fausserait le fonctionnement (pour les agences chefs de file Cluster et les ONG).

172 Il faut veiller à ce que les coordinateurs Clusters facilitent une vraie liberté de parole lors des réunions. En ce qui concerne les interactions entre les Clusters et les mécanismes de financement (CAP, CERF, etc.), il importe de maintenir les Clusters comme lieu de réflexion stratégique, de priorisation des besoins et des zones d'intervention ainsi que de définition des critères de sélection des projets. La transparence du processus de sélection des projets et des décisions financières mérite d'être améliorée (en communiquant systématiquement les résultats de ces processus aux membres des Clusters).

173 **Recommandation N°7**

Améliorer la prise en compte des questions multisectorielles tant au niveau du terrain (coordination géographique par essence multisectorielle) qu'au niveau plus central et stratégique.

» tous

174 Pour améliorer la capacité de travail intersectoriel, il faut renforcer l'échange et la coordination sur les niveaux infra du système: c'est en effet là que s'échangent les informations et s'identifient les solutions sur les questions multidimensionnelles (« problem-based » versus « sector-based »). Il faut aussi assurer que les questions de retour sont bien gérées comme une question inter-Clusters et, pour cela, assurer un lien fort avec la base de données créée par le HCR afin qu'elle devienne réellement une base inter-agences.

175 **Recommandation N°8**

Améliorer la prise en compte des enjeux transversaux.

» tous

176 Il faut renforcer l'analyse des enjeux de diversité (Age, Genre et Diversité) et en assurer une prise en compte opérationnelle. Il importe de mieux prendre en compte les enjeux environnementaux de la situation humanitaire et de la présence de l'aide et d'en assurer une prise en compte opérationnelle au niveau de chacun des Clusters, et pas seulement dans le cadre du Relèvement précoce. Le PNUE devrait considérer de façon urgente, soit l'établissement d'une présence au Tchad, soit la mise en place d'un mécanisme alternatif de renforcement de la prise en compte de l'environnement par l'envoi d'experts ou le soutien à une structure spécialisée.

177 Certains thèmes transversaux comme l'environnement sont discutés à l'occasion des ateliers CAP. Cependant, l'appropriation de ces thèmes par les Clusters doit être renforcée. Ces thèmes transversaux méritent d'être analysés et discutés au sein de chaque Cluster de façon à dégager les grandes lignes stratégiques d'intervention ainsi que des plans d'action.

178 **Recommandation N°9**

Renforcer les mécanismes de transfert de responsabilités vers les institutions nationales dès que les conditions le permettent et soutenir les capacités nationales pour leur faire prendre en charge la coordination (lien avec les groupes sectoriels).

» tous

179 Il s'agit d'assurer d'une part une formation et un équipement de base aux entités gouvernementales techniques afin qu'elles puissent prendre progressivement en charge la coordination technique, tout en gardant en tête l'importance du respect des principes fondamentaux de l'action humanitaire (et notamment, tant que l'on

reste dans une situation de conflit, ceux d'indépendance et d'impartialité). Il faut assurer une participation des Clusters dans le système de Groupes Sectoriels que le PNUD est en train de mettre en place avec les ministères techniques tchadiens.

180 Recommandation N°10

Améliorer la gestion de l'information à court terme et de la connaissance à moyen terme au niveau de chaque Cluster et au niveau du système global.

» OCHA, le IASC et les Clusters Globaux

181 Une stratégie de Gestion des informations et de la Connaissance (GIC) doit être mise en place.

Quand?	Quoi?	Qui?
Durant la phase de déploiement des Clusters dans d'autres zones que l'Est	Mise en place d'un « kit » de démarrage comprenant : <ul style="list-style-type: none"> • Les Termes de Référence du Cluster • Les manuels techniques, etc. • Les informations collectées sur les expériences précédentes 	<ul style="list-style-type: none"> • OCHA et chefs de file Cluster • OCHA et Gouvernement
Pendant la phase de « crise durable »	<ul style="list-style-type: none"> • Eviter les duplications dans les systèmes GIC et assurer au contraire la mise en commun de services de type cartographique (production de cartes) ou de la gestion de dossiers (mise en place de bases de données coordonnées et compatibles). • Mettre OCHA au cœur du système de gestion de l'information. • Redistribuer régulièrement TdR, manuels techniques, etc. • Stocker l'information produite de façon continue par les Clusters. • Développer des sites Internet et Google groups. L'utilisation du site Internet actuel d'OCHA Tchad comme outil de partage d'informations (informations sur le système des Clusters, les termes de références ainsi que les stratégies des Clusters et des différentes plateformes de coordination, etc.) doit être renforcée. 	<ul style="list-style-type: none"> • OCHA • OCHA et chefs de file Cluster • OCHA et chefs de file Cluster • OCHA
Dans la préparation de la transition	<ul style="list-style-type: none"> • Compiler l'information • Organiser les retours d'expérience • Transférer au Gouvernement et au niveau global 	<ul style="list-style-type: none"> • OCHA et chefs de file Cluster • OCHA. Gouvernement, chefs de file Cluster • OCHA et Gouvernement

Annexe 1

Analyse des performances de chaque Cluster

L'équipe d'évaluation a tenté d'évaluer la performance de chaque cluster mis en place au Tchad grâce à une série d'indicateurs (voir Annexe 2). Le jugement porté sur chacun de ces indicateurs est le résultat d'un travail de revue extensive de la documentation, d'interviews et d'exercices participatifs. Sur cette base, chacun des évaluateurs de l'équipe a donné ses notes sur chacun des clusters de façon indépendante et les a comparés avec celles données par les autres indicateurs. Quand il y a eu des différences, les deux évaluateurs ont cherché à trouver une base commune. Les « portraits des clusters » ci-dessus révèlent plus des tendances que de remplacer des évaluations précises cluster par cluster. L'échelle utilisée cherche à présenter de façon compacte des informations très complexes et détaillées.

Protection

Echelles des indicateurs

N°	Indicateur	Echelle
1	Mesure de la couverture géographique supplémentaire	
2	Mesure de la couverture thématique supplémentaire	
3	Ciblage basé sur des besoins différenciés	
4	Degré d'implication des acteurs nationaux appropriés	
5	Stratégies de passation et de sortie	
6	Interaction avec le système du Coordinateur Humanitaire	
7	Interaction avec le pilier du financement	
8	Prise de responsabilité (leadership prévisible)	
9	Mise en oeuvre du concept 'opérateur en dernier recours'	
10	Qualité des relations entre (non-)membres du Cluster	
11	Qualité des relations entre Clusters	
12	Qualité du partage de l'information	
13	Cohérence des directives stratégiques et des activités	
14	Degré de réalisation des standards pertinents	
15	Participation des populations affectées	
16	Redevabilité envers le HC/RC et à l'intérieur du Cluster	
17	Réponse aux besoins/attentes des acteurs humanitaires	
18	Qualité et niveau de soutien du Global Cluster	

- Le Cluster Protection joue un rôle important dans le dialogue sur des questions sensibles. Il reste néanmoins vu comme un outil du HCR via le financement des partenaires HCR plutôt que comme un vrai espace de dialogue collectif.
- participation de la MINURCAT lors des réunions du Cluster Protection pose question sur la protection des informations partagées. Des dispositions sont prises (réunions spécifiques pour les cas individuels sans la MONUC) pour assurer la confidentialité des informations sur les cas individuels.
- L'appropriation par le Cluster Protection d'activités nécessairement inter-Clusters, spécialement la cartographie des zones de retour, contribue à une certaine confusion qui fait parfois appeler le Cluster Protection le Cluster « IDP ».

Nutrition

Echelles des indicateurs

N°	Indicateur	Echelle
1	Mesure de la couverture géographique supplémentaire	
2	Mesure de la couverture thématique supplémentaire	
3	Ciblage basé sur des besoins différenciés	
4	Degré d'implication des acteurs nationaux appropriés	
5	Stratégies de passation et de sortie	
6	Interaction avec le système du Coordinateur Humanitaire	
7	Interaction avec le pilier du financement	
8	Prise de responsabilité (leadership prévisible)	
9	Mise en oeuvre du concept 'opérateur en dernier recours'	
10	Qualité des relations entre (non-)membres du Cluster	
11	Qualité des relations entre Clusters	
12	Qualité du partage de l'information	
13	Cohérence des directives stratégiques et des activités	
14	Degré de réalisation des standards pertinents	
15	Participation des populations affectées	
16	Redevabilité envers le HC/RC et à l'intérieur du Cluster	
17	Réponse aux besoins/attentes des acteurs humanitaires	
18	Qualité et niveau de soutien du Global Cluster	DONNÉES PAS SUFFISANTES

- Le Cluster Nutrition est un Cluster doté d'une bonne capacité technique et d'une bonne capacité à travailler avec les autres Clusters pertinents (Sécurité alimentaire et Santé).
- Les membres et non-membres y participent de façon relativement active.
- Par contre, il a du mal à aborder un certain nombre de questions qui touchent à la diversité des besoins en fonction des zones et des types de populations.

WASH

Echelles des indicateurs

N°	Indicateur	Echelle
1	Mesure de la couverture géographique supplémentaire	
2	Mesure de la couverture thématique supplémentaire	
3	Ciblage basé sur des besoins différenciés	
4	Degré d'implication des acteurs nationaux appropriés	
5	Stratégies de passation et de sortie	
6	Interaction avec le système du Coordinateur Humanitaire	
7	Interaction avec le pilier du financement	
8	Prise de responsabilité (leadership prévisible)	
9	Mise en oeuvre du concept 'opérateur en dernier recours'	
10	Qualité des relations entre (non-)membres du Cluster	
11	Qualité des relations entre Clusters	
12	Qualité du partage de l'information	
13	Cohérence des directives stratégiques et des activités	
14	Degré de réalisation des standards pertinents	
15	Participation des populations affectées	
16	Redevabilité envers le HC/RC et à l'intérieur du Cluster	
17	Réponse aux besoins/attentes des acteurs humanitaires	
18	Qualité et niveau de soutien du Global Cluster	

- Le Cluster WASH est souvent ressenti comme un outil de l'UNICEF pour collecter de l'information, plutôt que comme un outil stratégique de réflexion stratégique et de résolution de problèmes.
- Il a notamment jusqu'à très récemment été rendu largement inefficace par un mode de fonctionnement lourd et très consommateur de temps.
- Il a également connu une longue période d'activité ralentie du fait d'absence ou d'insuffisance de ressource humaine.
- Le fait que l'UNICEF s'y positionne comme un guichet de financement est largement tempéré par le fait que de nombreuses ONG soient financées par d'autres bailleurs (DG ECHO, DFID, Coopération Française).
- Le manque de contact entre le Cluster WASH et les acteurs de développement travaillant dans la zone sur le secteur de l'eau rend la définition de stratégies de sortie plus difficile.

Santé

Echelles des indicateurs

N°	Indicateur	Echelle
1	Mesure de la couverture géographique supplémentaire	
2	Mesure de la couverture thématique supplémentaire	
3	Ciblage basé sur des besoins différenciés	
4	Degré d'implication des acteurs nationaux appropriés	
5	Stratégies de passation et de sortie	
6	Interaction avec le système du Coordinateur Humanitaire	
7	Interaction avec le pilier du financement	
8	Prise de responsabilité (leadership prévisible)	
9	Mise en oeuvre du concept 'opérateur en dernier recours'	
10	Qualité des relations entre (non-)membres du Cluster	
11	Qualité des relations entre Clusters	
12	Qualité du partage de l'information	
13	Cohérence des directives stratégiques et des activités	
14	Degré de réalisation des standards pertinents	
15	Participation des populations affectées	
16	Redevabilité envers le HC/RC et à l'intérieur du Cluster	
17	Réponse aux besoins/attentes des acteurs humanitaires	
18	Qualité et niveau de soutien du Global Cluster	

- Le Cluster Santé fonctionne plutôt bien, et ceci devrait encore s'améliorer avec la nomination récente d'un Coordinateur du Cluster pour le niveau central de N'Djamena.
- Le Cluster Santé est le seul à prendre en compte d'une façon globale l'ensemble des populations de l'Est du Tchad (réfugiés, populations déplacées et populations hôtes).
- Les outils produits par le Cluster Global sont arrivés régulièrement au cours de la période récente.
- C'est un des Clusters qui a la stratégie de communication et de partage de l'information la plus active, notamment dans le cadre des mécanismes de veille sanitaire.
- Les liens entre le Cluster et les institutions tchadiennes en charge de la santé sont plutôt bonnes avec une implication régulière des Délégués de la Santé lors des réunions des Clusters à Abéché et à Goz Beida.

Sécurité alimentaire

Echelles des indicateurs

N°	Indicateur	Echelle
1	Mesure de la couverture géographique supplémentaire	
2	Mesure de la couverture thématique supplémentaire	
3	Ciblage basé sur des besoins différenciés	
4	Degré d'implication des acteurs nationaux appropriés	
5	Stratégies de passation et de sortie	
6	Interaction avec le système du Coordinateur Humanitaire	
7	Interaction avec le pilier du financement	
8	Prise de responsabilité (leadership prévisible)	
9	Mise en oeuvre du concept 'opérateur en dernier recours'	
10	Qualité des relations entre (non-)membres du Cluster	
11	Qualité des relations entre Clusters	
12	Qualité du partage de l'information	
13	Cohérence des directives stratégiques et des activités	
14	Degré de réalisation des standards pertinents	
15	Participation des populations affectées	
16	Redevabilité envers le HC/RC et à l'intérieur du Cluster	
17	Réponse aux besoins/attentes des acteurs humanitaires	
18	Qualité et niveau de soutien du Global Cluster	N/A

- La double tutelle PAM-FAO commence à bien fonctionner, avec néanmoins des visions et des perspectives parfois différentes.
- Le Cluster a mis en place une dynamique assez inclusive d'évaluation des besoins, en impliquant notamment ONG et CICR.
- Le niveau de fonctionnement du Cluster est beaucoup plus porté par le Coordinateur du Cluster sur le terrain que par la Représentation de la FAO à N'Djamena. Ceci pose des questions sur le niveau de redevabilité du Cluster face au HC.
- Le fait que les activités agricoles et pastorales soient au cœur des problématiques de retour induit une nécessité de bonne coordination entre le Cluster Sécurité alimentaire et le Cluster Relèvement précoce. Ceci était encore, lors du passage de la mission, au stade de la réflexion.

CCCM, Abris et Aide non alimentaire

Echelles des indicateurs

N°	Indicateur	Echelle
1	Mesure de la couverture géographique supplémentaire	
2	Mesure de la couverture thématique supplémentaire	
3	Ciblage basé sur des besoins différenciés	
4	Degré d'implication des acteurs nationaux appropriés	
5	Stratégies de passation et de sortie	
6	Interaction avec le système du Coordinateur Humanitaire	
7	Interaction avec le pilier du financement	
8	Prise de responsabilité (leadership prévisible)	
9	Mise en oeuvre du concept 'opérateur en dernier recours'	
10	Qualité des relations entre (non-)membres du Cluster	
11	Qualité des relations entre Clusters	
12	Qualité du partage de l'information	
13	Cohérence des directives stratégiques et des activités	
14	Degré de réalisation des standards pertinents	
15	Participation des populations affectées	
16	Redevabilité envers le HC/RC et à l'intérieur du Cluster	
17	Réponse aux besoins/attentes des acteurs humanitaires	
18	Qualité et niveau de soutien du Global Cluster	

- Ce Cluster reproduit de façon assez claire le mode de coordination que le HCR met en place dans les camps de réfugiés. Il correspond à une bonne coordination « situationnelle » pour faire face aux différents besoins d'un site de déplacés.
- Certaines ONG impliquées ont mis en place des processus assez participatifs impliquant les populations des sites et leurs représentants.
- Il ya une certaine redondance entre ce que ce Cluster fait au niveau des sites et les mécanismes inter-Clusters « terrain ».

Relèvement Précoce

Echelles des indicateurs

N°	Indicateur	Echelle
1	Mesure de la couverture géographique supplémentaire	
2	Mesure de la couverture thématique supplémentaire	
3	Ciblage basé sur des besoins différenciés	
4	Degré d'implication des acteurs nationaux appropriés	
5	Stratégies de passation et de sortie	
6	Interaction avec le système du Coordinateur Humanitaire	
7	Interaction avec le pilier du financement	
8	Prise de responsabilité (leadership prévisible)	
9	Mise en oeuvre du concept 'opérateur en dernier recours'	
10	Qualité des relations entre (non-)membres du Cluster	
11	Qualité des relations entre Clusters	
12	Qualité du partage de l'information	
13	Cohérence des directives stratégiques et des activités	
14	Degré de réalisation des standards pertinents	
15	Participation des populations affectées	
16	Redevabilité envers le HC/RC et à l'intérieur du Cluster	
17	Réponse aux besoins/attentes des acteurs humanitaires	
18	Qualité et niveau de soutien du Global Cluster	

- Le Cluster Relèvement précoce est un des Clusters qui a du mal à se mettre en place et à asseoir une légitimité. Il est trop vu comme l'outil du PNUD plutôt que celui de tous les acteurs réfléchissant sur les dynamiques de la gestion de la relation « urgence-développement ».
- Le rôle de ce Cluster pour le développement de réflexions stratégiques et d'une planification des activités liées à l'intégration économique ou au retour des déplacés dans leurs zones d'origine peut potentiellement être essentiel. Ceci demandera qu'il obtienne sa légitimité vis-à-vis des autres Clusters.

Logistique

Echelles des indicateurs

N°	Indicateur	Echelle
1	Mesure de la couverture géographique supplémentaire	
2	Mesure de la couverture thématique supplémentaire	
3	Ciblage basé sur des besoins différenciés	PAS APPLICABLE
4	Degré d'implication des acteurs nationaux appropriés	
5	Stratégies de passation et de sortie	
6	Interaction avec le système du Coordinateur Humanitaire	
7	Interaction avec le pilier du financement	
8	Prise de responsabilité (leadership prévisible)	
9	Mise en oeuvre du concept 'opérateur en dernier recours'	PAS APPLICABLE
10	Qualité des relations entre (non-)membres du Cluster	
11	Qualité des relations entre Clusters	
12	Qualité du partage de l'information	
13	Cohérence des directives stratégiques et des activités	
14	Degré de réalisation des standards pertinents	
15	Participation des populations affectées	PAS APPLICABLE
16	Redevabilité envers le HC/RC et à l'intérieur du Cluster	
17	Réponse aux besoins/attentes des acteurs humanitaires	
18	Qualité et niveau de soutien du Global Cluster	

- Le Cluster Logistique est un Cluster de « service aux acteurs » et a assuré un travail de grande qualité reconnu par tous, tant dans le partage de l'information que dans la mise en place de solutions très pratiques aux problèmes de tous.
- Il bénéficie de l'important support du PAM et fonctionne presque plus comme « opérateur en premier recours », en solutionnant les problèmes avec une forte capacité d'anticipation.
- La grande qualité humaine du personnel impliqué a sans aucun doute fortement joué dans l'inclusivité du Cluster. Le fait d'avoir un coordinateur Cluster entièrement dédié a également joué un rôle important.

Annexe 2

Indicateurs de l'évaluation

QUESTION-CLÉ

Dans quelle mesure l'approche Cluster a-t-elle modifié et renforcé la réponse humanitaire (en termes de lacunes comblées et de couvertures géographique, thématique et de qualité, aussi bien que d'appropriation/connectivité)?

INDICATEUR GÉNÉRIQUE

1. MESURE DE LA COUVERTURE GÉOGRAPHIQUE SUPPLÉMENTAIRE

Mesure de la couverture géographique supplémentaire (lacunes et duplications) depuis l'introduction de l'approche Cluster dans les crises à récurrence fréquente, à déclenchement rapide et prolongées

NOTE : Au moment d'évaluer la couverture supplémentaire géographique et thématique obtenue au moyen de l'approche Cluster, les efforts de réponses en cours doivent être comparés aux efforts de réponses passés. Une telle comparaison est seulement possible dans des cas de crises à long terme, prolongées ou encore là où des catastrophes naturelles similaires à déclenchement rapide se produisent fréquemment.

CRITÈRE

Efficacité

NIVEAU

Résultat

ECHELLE

0: Pas de couverture géographique supplémentaire malgré un accord sur les besoins ; duplications non identifiées

1: Mesures établies pour une meilleure couverture géographique mais pas mises en œuvre; duplications identifiées mais pas traitées

2: Mesures partiellement mises en œuvre; augmentation de la couverture géographique, duplications évitées

3: Preuves d'une augmentation significative de la couverture géographique

INDICATEUR GÉNÉRIQUE

2. MESURE DE LA COUVERTURE THÉMATIQUE SUPPLÉMENTAIRE

Mesure de la couverture thématique supplémentaire (lacunes et duplications) depuis l'introduction de l'approche Cluster, y compris la couverture des sujets transversaux (genre, environnement, VIH), à l'intérieur des Clusters et entre eux

CRITÈRE

Efficacité

NIVEAU

Résultat

ECHELLE

0: Pas de couverture supplémentaire des domaines de programmation malgré un accord sur les besoins; duplication inter- et intra-secteurs non identifiée

1: Lacunes et duplications inter- et intra-secteurs identifiés, mais pas traitées (pour l'instant)

2: Couverture élargie et duplications réduites entre les Clusters, mais pas entre les secteurs

3: Preuves d'une augmentation significative de la couverture et d'une réduction significative des duplications intra- et inter-secteurs

INDICATEUR GÉNÉRIQUE**3. CIBLAGE BASÉ SUR DES BESOINS DIFFÉRENCIÉS**

Qualité des couvertures géographique et thématique (bon timing des activités et ciblage basé sur des besoins/risques différenciés en lien avec l'âge, le genre, la diversité)

EVALUATION CRITERION

Efficacité

NIVEAU

Résultat

ECHELLE

- 0:** Aucune différenciation et priorisation des besoins, y compris en fonction de l'âge, du sexe, de la diversité
- 1:** Priorisation des besoins mais pas de différenciation en fonction de l'âge, du sexe et d'autres catégories pertinentes (handicaps, ethnies, etc.); timing des activités pas bon
- 2:** Priorisation des besoins et bon timing des activités, mais pas de différenciation en fonction de l'âge, du sexe et d'autres catégories pertinentes (handicaps, ethnies, etc.)
- 3:** Réponse géographique et thématique sur mesure en fonction des priorités et des besoins spécifiques des différents groupes de personnes affectées; bon timing des activités / programmation mieux ciblée envers les populations affectées appropriées jusque-là sous-assistées

INDICATEUR GÉNÉRIQUE**4. DEGRÉ D'IMPLICATION DES ACTEURS NATIONAUX APPROPRIÉS**

Degré d'implication des acteurs nationaux et locaux appropriés (institutions de l'Etat, société civile)

CRITÈRE

Efficacité

NIVEAU

Résultat

ECHELLE

- 0:** Les acteurs nationaux et locaux appropriés ne sont pas impliqués, ne reçoivent pas de financement et la réponse est incohérente avec les stratégies nationales et locales; des acteurs inappropriés sont impliqués
- 1:** Les membres du Cluster partagent des informations avec des acteurs locaux appropriés (le gouvernement, les autorités locales et / ou la société civile) mais ne fournissent aucun financement aux acteurs de la société civile locale
- 2:** Les acteurs locaux appropriés sont impliqués dans le diagnostic des besoins, la planification et la prise de décision, reçoivent une part du financement et la réponse est cohérente avec les stratégies nationales et locales; y compris en matière de réduction des risques de catastrophes
- 3:** Si approprié, les acteurs internationaux participent aux efforts de réponse menés nationalement et localement, avec les acteurs de la société civile locale qui reçoivent la majeure partie du financement international

INDICATEUR GÉNÉRIQUE

5. STRATÉGIES DE PASSATION ET DE SORTIE

Dans quelle mesure des stratégies de passation et de sortie ont été développées et mises en oeuvre de manière à assurer que le gouvernement local et les acteurs de la société civile s'appuient dessus et poursuivent les efforts, y compris des efforts transversaux (genre, environnement, VIH)

CRITÈRE

Efficacité

NIVEAU

Résultat

ECHELLE

0: Les agences animatrices et les membres de Cluster n'ont pas de stratégie de passation et de sortie et n'incluent pas la préparation, la planification prévisionnelle et l'alerte précoce dans leurs plans de travail; activités excluent les autorités locales

1: Les agences animatrices et les membres de Cluster ont développé une stratégie de sortie et identifié des lacunes au niveau des compétences mais ne les ont pas mises en oeuvre; la stratégie ne tient en compte ni les stratégies nationales existantes, ni les sujets transversaux.

2: Les agences animatrices et les membres de Cluster généralisent leurs stratégies dans les stratégies nationales existantes et commencent à mettre en oeuvre des stratégies de passation, intègrent le gouvernement et soutiennent le développement de cadres (nationaux) de préparation, de réduction des risques de catastrophes, de planification prévisionnelle et d'alerte précoce; des sujets transversaux sont partiellement abordés.

3: Des passations efficaces sont mises en place, des cadres locaux sont pris en compte et renforcés, y compris dans leurs dimensions transversales; les autorités locales sont intégrées; la connaissance technique a été transférée

QUESTION-CLÉ

Comment l'approche Cluster interagit-elle avec les autres piliers de la réforme humanitaire, en particulier le système du Coordinateur Humanitaire (HC) et les mécanismes de financement issus de la réforme? Est-elle mise en oeuvre dans l'esprit des "Principes pour un partenariat"?

INDICATEUR GÉNÉRIQUE

6. INTERACTION OF THE CLUSTER WITH THE HC SYSTEM

Extent to which the cluster approach and Humanitarian Coordinator system mutually support or undermine or each other

CRITÈRE

Cohérence

ECHELLE

0: Le HC ne remplit pas son rôle de coordinateur des Clusters / des décisions cruciales sont prises sans l'implication du HC; OCHA ne donne pas de soutien au HC pour remplir son rôle; le HC et les coordinateurs de Cluster essaient activement de contrecarrer les initiatives des autres.

1: Il n'y existe pas d'interaction remarquable entre le HC et l'approche Cluster.

2: Les coordinateurs de Cluster et les membres de l'équipe humanitaire pays (HCT) commencent à voir les bénéfices du rôle du HC dans la coordination du Cluster et garantissent au HC un certain degré de pouvoir informel; OCHA soutient le HC de sorte qu'il/elle puisse utiliser ce pouvoir; le HC prend en compte les positions des Clusters dans ses décisions et activités de plaidoyer.

3: Les exercices du HC définissent clairement des responsabilités aux Clusters et ce rôle est accepté par les membres des différents Clusters. The HC systematically builds his/her strategies around cluster input. Ce rôle aide les Clusters à mieux atteindre leurs buts et renforce le rôle de coordination formelle et informelle du HC; les systèmes HC et Clusters se soutiennent activement

INDICATEUR GÉNÉRIQUE**7. INTERACTION AVEC LE PILIER DU FINANCEMENT**

Dans quelle mesure l'approche Cluster et le pilier du financement de la réforme humanitaire (CERF, "Pooled Funding", ERF, et les innovations au sein du CAP) se soutiennent ou se gênent mutuellement

CRITÈRE

Cohérence

ECHELLE

0: L'approche Cluster et les nouveaux mécanismes de financement / d'appel gênent les buts de chacun ou soulignent encore davantage les faiblesses de chacun (par ex., la caractère exclusif, la construction en "silo" entre les Clusters, etc.)

1: L'interaction entre l'approche Cluster et les nouveaux mécanismes de financement / d'appel renforcent de façon sporadique la capacité des acteurs qui participent à obtenir un accès aux informations et aux ressources, aident à développer des appels coordonnés et des élaborations de documents de projets en fonction des besoins et lacunes identifiés, mais ne sont pas toujours cohérents avec les "Principes de Partenariat"

2: L'interaction entre l'approche Cluster et les nouveaux mécanismes de financement / d'appel renforcent souvent la capacité des acteurs qui participent à obtenir un accès aux informations et aux ressources, aident à développer des appels coordonnés et des élaborations de documents de projets en fonction des besoins et lacunes identifiés, et sont dans la plupart des cas en accord avec les "Principes de Partenariat"

3: L'interaction entre l'approche Cluster et les nouveaux mécanismes de financement / d'appel renforcent la capacité des acteurs qui participent à obtenir un accès aux informations et aux ressources, aident à développer des appels coordonnés et des élaborations de documents de projets en fonction des besoins et des lacunes identifiés, et sont en accord avec les "Principes de Partenariat"

QUESTION-CLÉ

Dans quelle mesure l'approche Cluster a-t-elle atteint les résultats attendus (leadership prévisible, partenariat/cohérence, redevabilité)?

INDICATEUR GÉNÉRIQUE**8. PRISE DE RESPONSABILITÉ (LEADERSHIP PRÉVISIBLE)**

Clarté des rôles et niveau de prise de responsabilité des agences animatrices de Cluster et d'OCHA, y compris pour les sujets transversaux (genre, environnement, VIH)

CRITÈRE

Efficacité

NIVEAU

Produit

ECHELLE

0: Les rôles et responsabilités ne sont pas clairs avec des responsabilités qui se superposent et des conflits ou un faible / nul niveau d'acceptation du leadership ; les animateurs de Cluster représentent l'intérêt de leurs agences et non l'intérêt des Clusters lors des réunions HCT.

1: Rôles clairement définis, y compris pour les sujets transversaux et là où les Clusters sont co-animés sur le terrain, mais prise insuffisante de responsabilité ou acceptation limitée du leadership; les membres du Cluster se sentent seulement partiellement représentés lors des réunions HCT par l'animateur du Cluster.

2: Les animateurs de Cluster assument leurs responsabilités comme définies dans les TdR (y compris les sujets transversaux) et démontrent leur responsabilité pour le travail au sein du Cluster, pas seulement pour leurs propres demandes opérationnelles, et le rôle de leadership de l'animateur de Cluster est accepté par la majorité des membres du Cluster ; ils se sentent largement représentés lors des réunions HCT par l'animateur du Cluster

3: Les responsabilités à l'intérieur des Clusters et entre eux sont claires et des sujets transversaux sont intégrés dans les plans d'actions des Clusters; le rôle de leadership est largement accepté ; les membres de Cluster se sentent bien représentés par l'animateur du Cluster lors des réunions HCT

INDICATEUR GÉNÉRIQUE**9. MISE EN OEUVRE DU CONCEPT D'"OPÉRATEUR EN DERNIER RECOURS"**

Mise en oeuvre du concept d' "opérateur en dernier recours"

CRITÈRE

Efficacité

NIVEAU

Produit

ECHELLE

0: Il n'existe pas une compréhension commune des concepts de "premier point d'entrée" et d'"opérateur en dernier recours"

1: Une compréhension commune claire des concepts existent (par ex., comme défini dans le 'IASC Operational Guidance pour le concept d'"Opérateur en dernier recours"), mais les animateurs de Cluster n'ont pas assumé leur responsabilité malgré un besoin existant

2: Là où nécessaire, les animateurs de Cluster ont commencé à agir comme "avocat de dernier recours", mais pas comme des opérateurs en dernier recours

3: Les animateurs de Cluster ont efficacement agi comme des opérateurs en dernier recours, là où nécessaire

INDICATEUR GÉNÉRIQUE**10. QUALITÉ DES RELATIONS ENTRE (NON-) MEMBRES DU CLUSTER**

Qualité des relations à l'intérieur des Clusters et entre membres et non-membres d'un Cluster en accord avec les "Principes de Partenariat" (missions de diagnostic, activités de plaidoyer, développement de stratégie, prise de décision, accès aux ressources communes)

CRITÈRE

Efficacité

NIVEAU

Produit

ECHELLE

0: Les membres de Cluster ne sont pas inclus dans des activités pertinentes du Cluster (missions de diagnostic, activités de plaidoyer et prise de décision), appels et allocation de fonds communs reflètent les priorités d'une seule agence et/ou il existe des conflits ouverts parmi les membres du Cluster.

1: Les membres du Cluster UN et non-UN sont inclus dans des activités du Cluster (missions de diagnostic, activités de plaidoyer et prise de décision) et dans l'allocation des fonds communs sur la base de la consultation mais de façon non égale; ils ne prennent pas en compte ceux qui ne sont pas membres du Cluster, les priorités d'une seule agence dominent dans les appels.

2: Les membres du Cluster UN et non-UN conduisent conjointement des missions de diagnostic, des activités de plaidoyer et définissent des stratégies du Cluster (y compris l'allocation de ressources des fonds communs) en accord avec les "Principes de Partenariat" mais ne prennent pas en compte les préoccupations et les positions de ceux qui ne sont pas membres du Cluster; appels et allocation des fonds communs reflètent les priorités du Cluster.

3: Les membres du Cluster travaillent sur la base des "Principes de Partenariat", prennent en compte les préoccupations inter-Cluster et les positions des acteurs humanitaires hors Cluster ; appels et allocation des fonds communs reflètent les besoins identifiés collectivement.

INDICATEUR GÉNÉRIQUE**11. QUALITÉ DES RELATIONS ENTRE CLUSTERS**

Qualité des relations entre Clusters

CRITÈRE

Efficacité

NIVEAU

Produit

ECHELLE

0: L'approche Cluster gêne la coordination inter-sectorielle existante, les mécanismes de coordination se redoublent ou se gênent mutuellement ; OCHA n'a pas pris de mesures pour s'attaquer à cette situation.

1: L'approche Cluster s'appuie - sans les améliorer - sur les mécanismes de coordination pré-existants, de l'information sur les diagnostics des besoins, les activités et les services est partagée entre Clusters ; OCHA essaie de renforcer les liens trans-Clusters.

2: Des liens inter-sectoriels / inter-Clusters sont renforcés via l'approche Cluster et l'implication active d'OCHA; la stratégie d'évitement de la duplication inter-Cluster et de développement de la complémentarité inter-Clusters existe.

3: Aidés par OCHA, les Clusters entretiennent des liens efficaces avec tous les autres Clusters/secteurs pertinents, ont clairement défini les responsabilités pour les sujets inter-Clusters et transversaux et coordonnent des activités de façon adéquate sur la base des besoins identifiés conjointement

INDICATEUR GÉNÉRIQUE**12. QUALITÉ DU PARTAGE DE L'INFORMATION**

Qualité du partage de l'information et capacité pour cela (y compris à propos des sujets transversaux, par ex. : genre, environnement, VIH)

EVALUATION CRITERION

Efficacité

NIVEAU

Produit

ECHELLE

0: L'information n'est pas partagée.

1: Certaines informations sont partagées entre les membres du Cluster, mais pas à l'extérieur ou entre les Clusters.

2: L'information est partagée de façon efficace (régulièrement mise à jour et facilement accessible) au sein des Clusters ; certaines informations sont partagées avec les membres pertinents hors Clusters et d'autres Clusters.

3: Des informations régulièrement mises à jour de haute qualité et avec des détails techniques sont partagées de façon efficace à l'intérieur des Clusters: des membres de Cluster conduisent des diagnostics des besoins conjoints; des collectes de données, des évaluations et des informations sont partagées de façon efficace avec des membres pertinents hors Clusters, d'autres Clusters, le HC/RC et le HCT.

INDICATEUR GÉNÉRIQUE**13. COHÉRENCE DES DIRECTIVES STRATÉGIQUES ET DES ACTIVITÉS**

Degré de cohérence des directives stratégiques et des activités

CRITÈRE

Efficacité

NIVEAU

Produit

ECHELLE

0: Pas d'objectifs partagés, des stratégies et des activités contradictoires des membres du Cluster

1: Des objectifs communs, mais des approches, stratégies et activités contradictoires

2: Des objectifs collectivement partagés parmi les membres du Cluster; des stratégies, plans d'actions et activités conjoints, des stratégies complémentaires avec d'autres Clusters pertinents et des acteurs humanitaires hors Cluster, y compris des bailleurs

3: Les directives stratégiques sont mises en oeuvre.

INDICATEUR GÉNÉRIQUE**14. DEGRÉ DE RÉALISATION DES STANDARDS PERTINENTS**

Degré de réalisation des standards pertinents, y compris des standards qui couvrent les sujets transversaux (genre, environnement, VIH)

CRITÈRE

Efficacité

NIVEAU

Produit / Résultat

ECHELLE

0: Les standards pertinents n'existent pas, n'ont pas été définis ou sont inconnus des membres du Cluster

1: Les standards pertinents existent ou ont été définis et là où pertinent, adaptés au contexte spécifique du pays et sont acceptés par les acteurs-clés

2: Les agences humanitaires se conforment dans une large mesure à ces standards

3: Les standards pertinents sont complètement mis en oeuvre par une majorité des acteurs humanitaires; repartition du travail avec les acteurs en dehors du Cluster clairement défini et mis en oeuvre

INDICATEUR GÉNÉRIQUE**15. PARTICIPATION DES POPULATIONS AFFECTÉES**

Degré et qualité de la participation de la / des population(s) affectée(s) (et si pertinent, des communautés hôtes) et, par conséquent, degré de redevabilité envers la / les population(s) affectée(s)

CRITÈRE

Efficacité

NIVEAU

Produit

ECHELLE

0: Les populations affectées ne sont pas informées et impliquées dans le diagnostic des besoins, la prise de décision, la mise en oeuvre et le suivi.

1: Information adéquate concernant les activités et consultation des populations affectées

2: Diagnostic des besoins et priorisation des besoins participatifs

3: Planification, prise de décision, mise en oeuvre, suivi et évaluation conjoints menant à une application cohérente des standards pertinents / les résultats des diagnostics participatifs guident le travail du Cluster et sont utilisés dans le plaidoyer auprès des autorités

INDICATEUR GÉNÉRIQUE**16. REDEVABILITÉ ENVERS LE HC/RC ET À L'INTÉRIEUR DU CLUSTER**

Degré d'existence, efficacité et mise en oeuvre des mécanismes de redevabilité (définition des rôles, lignes de "reporting" claires, suivi et évaluation, disponibilité de l'information / transparence, mécanismes d'imposition) entre le HC/RC, les Clusters et à l'intérieur des Clusters

CRITÈRE

Efficacité

NIVEAU

Produit

ECHELLE

0: Attentes et rôles pas clairs, transparence, incitations et mécanismes d'imposition insuffisants.

1: Attentes et rôles clairs, "reporting" adéquat (mais pas de suivi et d'évaluation no de mécanismes d'imposition)

2: Information / transparence appropriées (suivi et évaluation adéquats), mécanismes d'imposition faibles

3: Incitations et mécanismes d'imposition efficaces

QUESTION-CLÉ

L'approche Cluster permet-elle aux organisations participantes de délivrer une meilleure réponse grâce à la coordination et au partage d'information ?

INDICATEUR GÉNÉRIQUE**17. RÉPONSE AUX BESOINS/ATTENTES DES ACTEURS HUMANITAIRES**

Dans quelle mesure l'approche Cluster répond aux besoins / attentes des acteurs humanitaires en matière de coordination (y compris la coordination inter-agences) et de partage de l'information dans le contexte spécifique du pays

ECHELLE

0: Les agences humanitaires questionnent la raison d'être de l'approche Cluster; la participation lors des réunions Cluster est très faible (en termes de personnes, de niveau hiérarchique des personnes ou de présences uniquement induites par des incitations financières); des services communs ne sont pas demandés; les réunions Cluster ou HCT et les autres mécanismes de coordination ne sont pas utilisés pour partager de l'information et échanger des idées / approches.

1: Les agences humanitaires sont sceptiques, mais font preuve d'une participation raisonnable; les services communs sont parfois demandés et utilisés ; les réunions Cluster ou HCT et les autres mécanismes de coordination sont utilisés de façon sporadique pour partager de l'information et échanger des idées / approches.

2: Les agences humanitaires reconnaissent une certaine valeur ajoutée; font preuve d'une participation engagée lors des réunions Cluster et utilisent de plus en plus les services communs ; les réunions sont utilisées pour partager de l'information et échanger des idées.

3: Les agences humanitaires reconnaissent l'approche Cluster comme hautement pertinente par rapport à leurs besoins, participent fortement et efficacement aux réunions Cluster et utilisent fréquemment les services communs; les réunions et autres mécanismes de coordination sont utilisés pour partager de l'information et développer des approches communes.

CRITÈRE

Pertinence

QUESTION-CLÉ

Quel type de soutien les Global Clusters fournissent-ils et comment a-t-il été utilisé de façon efficace aux niveaux pays et terrain ? Quels intrants inclus dans les TdR génériques n'ont pas été fournis ?

INDICATEUR GÉNÉRIQUE**18. QUALITÉ ET NIVEAU DE SOUTIEN DU GLOBAL CLUSTER**

Degré de réalisation des standards pertinents, (bon timing, pertinence face aux contextes locaux, niveau de standard technique) et niveau de soutien du Global Cluster : Cadre des standards et directives (guides et outils); capacité de réponse (capacité de réaction rapide, formation, développement de système, stocks); soutien opérationnel (diagnostic des besoins en compétences, préparation à l'urgence, planification à long terme, accès à l'expertise, plaidoyer, mobilisation des ressources, mise en commun des ressources)

CRITÈRE

Efficienne

NIVEAU

Intrant

ECHELLE

0: Aucun soutien

1: Soutien non pertinent sur le terrain

2: Soutien pertinent avec des standards techniques élevés et fourni à tous les membres de façon égale et transparente, mais pas largement utilisé sur le terrain

3: Soutien fourni à tous les membres de façon égale et transparente, avec un impact dans la pratique, y compris sur les sujets transversaux

QUESTION-CLÉ

Dans quelle mesure l'approche Cluster a-t-elle modifié et renforcé la réponse humanitaire (en termes de lacunes comblées et de couvertures géographique, thématique et de qualité, aussi bien que d'appropriation/connectivité)?

INDICATEUR GÉNÉRIQUE**19. COUVERTURE TÉLÉCOMMUNICATIONS/ LOGISTIQUE**

Couverture des services Télécommunication d'urgence et logistique

CRITÈRE

Efficacité

NIVEAU

Résultat

ECHELLE

0: Les services Télécommunication d'urgence et logistique ne sont ni suffisants ni pertinents par rapport aux besoins de leurs utilisateurs

1: Les services Télécommunication d'urgence et logistique sont suffisants en quantité mais pas ciblés en fonction des besoins de leurs utilisateurs

2: Les services Télécommunication d'urgence et logistique sont ciblés en fonction des besoins de leurs utilisateurs mais ne couvrent pas tous les besoins

3: Les besoins des utilisateurs des services Télécommunication d'urgence et logistique sont complètement couverts

QUESTION-CLÉ

Quels effets intentionnels ou non, positifs ou négatifs, de l'approche Cluster sur les populations affectées, la coordination et les interactions au sein des organisations participantes et du système humanitaire dans son ensemble peuvent être démontrés ?

INDICATEUR GÉNÉRIQUE**20. PREUVES DES EFFETS**

Des preuves des effets (intentionnels ou non, positifs ou négatifs) de l'approche Cluster sur les populations affectées, la coordination et les interactions au sein des organisations participantes et du système humanitaire dans son ensemble peuvent être démontrées.

CRITÈRE

Effets

QUESTION-CLÉ

Existe-t-il des preuves que les résultats de l'approche Cluster justifient les intrants des acteurs majeurs tels que le IASC, les ONG, les communautés hôtes et les bailleurs au niveau pays ?

INDICATEUR GÉNÉRIQUE**21. PREUVES QUE LES RÉSULTATS JUSTIFIENT L'INVESTISSEMENT**

Preuves que les résultats de l'approche Cluster justifient l'investissement fait par les acteurs majeurs au niveau pays ?

CRITÈRE

Efficiency

NIVEAU

Input

Annexe 3

Liste des lieux visités et des personnes interviewées

Lieux des visites et interviews

N'Djamena

Abéché

Goz Beida

Koukou

Les noms de certaines personnes rencontrées ne sont pas mentionnés dans la liste ci-dessous du fait qu'elles ont été rencontrées à l'occasion de réunions et que la mission n'a pas toujours pu récupérer toutes les listes de participants. Que ces personnes trouvent ici les excuses de l'équipe d'évaluation.

Personnes interviewées ou consultées

Organisation des Nations Unies

- Michele Falavigna, Coordinateur humanitaire/Coordinateur Résident
- UNOCHA, Ute Kollies, Chef de bureau ; David Cibonga, Chargé des Affaires humanitaires ; Lucien Simba, Chef de sous-bureau Abéché ; Narre Ngamada, National Humanitarian Affairs Officer Abéché ; Marie-Sophie Durant-Allegre, Civil-Military Coordination Officer ; Apollinaire Bigirimana, chef de sous-bureau de Goz Beida; Guelnoudji Ndjekoukousse, cadre national d'OCHA Goz Beida
- Goz Beida ; Koulibaly Eugène Moustapha, Chef de sous-bureau Koukou ;
Interview complémentaire à distance : Eliane Duthois
- FAO: Christophe Loubaton, coordinateur adjoint des urgences
- OMS : Dr Youssouf Gamatie, Représentant ; Innocent Nzeyimana, coordinateur sous-bureau ; Dr. André ..., Coordinateur du Cluster Santé ; Christian Etama ; Rosine Sama, épidémiologiste
- PAM: Jean Luc Siblot, Représentant ; Ouedraogo Moumini, Directeur adjoint ; Gon Myers, Program adviser ; Patrick Sautron, coordinateur du Cluster Logistique; Gilbert Gokou, Head of FFW-CP Unit & Coord. IDPs Abéché; M. Taban, agent de suivi Koukou ; Denise, Chef de bureau par interim Koukou ; Modatta, assistant programme Koukou
- PNUD : Pascal Karorero, Directeur pays ; Ibrahima Sacko, Conseiller en relèvement précoce
- UNDSS : Bertrand Bourgain
- UNICEF: Dr Babilie Marzio, Représentant, Jean Baptiste Ndikumana, Chief education, Cifora Monier, Spécialiste en communication, Lillian E. Okwirry,

- Chef de programme Eau Environnement et Assainissement ; Alexide Yang Kassamba, Chargé d'Education ; Anna De Ferrari chargé de la Protection de l'Enfance Quentin Zeller, Wash Cluster coordinator ; Laurette Mokrani, Chef de sous-bureau Goz Beida ; Narcisse Ndoyengar, Coordinateur Wash Goz Beida
- UNHCR, Stephano Severe, représentant ; Michele Manca, représentant adjoint, chargé de la protection ; Jacqueline Parlevliet, Senior Protection Officer Abéché ; Benedetta Marcaccini, Administratrice associée à la protection Goz Beida ; Ana Lucia Gallman, Administratrice associée à la protection Goz Beida ; Gnepa Roger Hollo, Chef de bureau Koukou ; Bryan Hunter, Administrateur Chargé de Protection (IDP'S) Koukou
 - MINURCAT : Joseph Inganji, Officier des affaires humanitaires

Mouvement international de la Croix Rouge

- CICR: Mrs. Catherine Deman, Head of Delegation; Laurent Maurice, Délégué agronome ; Ariane Bauer, Délégué Sécurité économique ; Patric Youssef, chef de sous-délégation Abéché

Autorités tchadiennes

- CONAFIT: Djamel Al-Farouk, Chargé de programme, Yakoub Soughi Tougoutami, Responsable des urgences, Aboulhamid Seidna Saleh, Responsable Goz Beida
- CNAR; Mahamat Nour Abdoulaye, Secrétaire permanent
- Ministère du Plan: Issa Mardo, Directeur Général Adjoint, Direction Générale des Ressources extérieures et de la Programmation
- Ministère de l'hydraulique : M Tama
- Ministère de l'environnement : Khadidja Hissein
- ONDR: Mor Avintago Harmis, chef de service suivi-évaluation Abéché
- Délégué Santé Abéché
- Délégué Education Goz Beida
- Délégué Justice et droits de l'homme, Goz Beida

Organisations non gouvernementales

- Architectes de l'Urgence : Lucile Garrot
- CARE, Lucien Lefcourt, responsable réfugiés/populations hôtes
- CCO: Daniel Pfister, conseil civilo-militaire, Mariama Scheinder, administratrice
- Concern World Wide : Deidre Delanay, Goz Beida, Brion O'Loinsigh, Goz Beida
- Droit de l'Homme (DH) : Mahamat Souleymane
- IRC : Philippe Adapoe
- MSF : Xavier Trompette (Section France), Emmanuel Roussie (section Suisse)

- OXFAM Intermon : Cedric Turlan, Responsable programme Humanitaire, Isabel Martin Pireno, coordinatrice sécurité alimentaire, Amandine, Wash Koukou
- OXFAM GB : Pauline Ballaman, Directrice Pays, Eva Benouach, Protection
- Première Urgence, Véronique Mourdon,
- COOPI
- SECADEV: Agmat Payouni, Responsable des urgences
- Shora :
- SOLIDARITES: Alain Daniel, chef de mission, Agathe Bellergues, coordinatrice administration, Julien Vogel, Coordinateur Logistique

Bailleurs de fonds

- ECHO: Sophie Battas, Assistant technique ; Nicolas Louis, Assistant technique
- AFD: Camille Foulquié, Chargée de projet
- Ambassade de France: Marie Elisabeth Ingres, correspondante humanitaire

Annexe 4

Documentation consultée (sélection)

- CICR. *Enquête sur l'impact des distributions CICR sur les récoltes 2008 dans l'Assoungha et les zones frontalières du Sila, Mars 2009, CICR N'Djamena*
- Cluster WASH : *Tableaux mensuels « Situation Eau et Assainissement de sites de déplacés » produits par le Cluster WASH*
- Cluster Education : *Comptes-rendus des réunions Goz Beida (2008/2009)*
- Cluster Education : *Plan d'action 2009*
- Cluster Protection : *Comptes-rendus des réunions Abéché et Goz Beida (2008/2009)*
- Cluster Santé/Nutrition : *Comptes-rendus des réunions Abéché et Goz Beida (2008/2009)*
- Cluster Santé/Nutrition : *Plan de contingence et stratégie d'intervention : afflux de 50.000 personnes à l'est du Tchad*
- Cluster Santé/Nutrition : *Plan de contingence Choléra et épidémies à transmission hydrique à l'est du Tchad (2009)*
- Cluster Sécurité alimentaire : *Comptes-rendus des réunions Abéché (2008/2009)*
- CONCERN WW, *Evaluation des programmes de CONCERN WW à Goz Beida pour le compte de Irish Aid, du DE CET de CONCERN USA*
- CONSEIL DE SECURITE. *Résolution 1178 (2007), NATIONS UNIES, septembre 2007, 6 P.*
- DALIAM, Adoum ; MICHAEL, Markus ; PEARSON, Nigel. *Inter agency health evaluation: Humanitarian oasis in parched health sector: refugees and host populations in eastern and southern Chad: Conducted February 2006.* UNHCR, 2006, 59 P. Disponible sur <http://www.unhcr.org/research/RESEARCH/456abf7a2.pdf> (dernier accès 28 septembre 2009)
- DARA : *The Humanitarian Response Index Crisis Report 2008 – Chad, Internal Power Struggles and Regional, Humanitarian Crisis, Ricardo Solé-Arqués*
- DELIRY, Caroline. *Etude sur l'intégration des réfugiés du Darfour (hors camps) au sein de la population du Ouaddaï, ses mécanismes et ses conséquences.* PREMIERE URGENCE, 2005, 60 P.
- FAO, 2009, *Note stratégique pour les interventions d'urgence et de réhabilitation de la FAO en faveur des populations affectées par les déplacements à l'Est et au Sud du Tchad, années 2008 et 2009.*
- Groupe URD. *Analyse des besoins au Tchad en support aux actions humanitaires existantes et à venir soutenues par de la DG ECHO.* Groupe URD, juillet 2008, 36 P. http://www.urd.org/fr/URD_terrain/presentation/fichiers/Rapport_de_synthese_Tchad_ECHO
- HUMANITARIAN PRACTICE NETWORK. *A bridge too far; Aid agencies and the military in humanitarian response.* HUMANITARIAN PRACTICE

- NETWORK, Janvier 2002, 36 P. Disponible sur [http://reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900sid/LGEL-5FKHH5/\\$file/odi-bridge-jan02.pdf?openelement](http://reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900sid/LGEL-5FKHH5/$file/odi-bridge-jan02.pdf?openelement) (dernier accès 28 septembre 2009)
- HUMAN RIGHTS WATCH. *Le Risque du retour, Rapatriement des personnes déplacées dans le contexte du conflit dans l'Est du Tchad*. HUMAN RIGHTS WATCH, 2009, 45 P. Disponible sur [http://www.reliefweb.int/rw/RWFiles2009.nsf/FilesByRWDocUnidFilename/ASAZ-7T6GQ6-rapport_complet.pdf/\\$File/rapport_complet.pdf](http://www.reliefweb.int/rw/RWFiles2009.nsf/FilesByRWDocUnidFilename/ASAZ-7T6GQ6-rapport_complet.pdf/$File/rapport_complet.pdf) (dernier accès 28 septembre 2009)
 - IASC Tchad : Plan de Contingence Est du Tchad, mars-juin 2009
 - IFORD. *Enquête auprès des personnes déplacées internes à l'Est du Tchad*. UNHCR, UNFPA, novembre 2008, 137 P.
 - INTERSOS; UNHCR. *Rapport sommaire du village assessment dans la région du Sila : Présentation générale des résultats*. UNHCR, 2007, 20 P. Disponible sur [http://www.internal-displacement.org/8025708F004CE90B/%28httpDocuments%29/726F685553D69ABBC12574AF007C0465/\\$file/Rapport+Sommaire+du+Village+Assessment+dans+la+R%C3%A9gion+du+Sila.pdf](http://www.internal-displacement.org/8025708F004CE90B/%28httpDocuments%29/726F685553D69ABBC12574AF007C0465/$file/Rapport+Sommaire+du+Village+Assessment+dans+la+R%C3%A9gion+du+Sila.pdf)
 - JANSZKY, Babett ; PAWLITZY, Christine. *Sources de violence, médiation et réconciliation : une étude ethnologique sur le Dar Sila*. ITALTREND, juillet 2008, 110 p.
 - Ministère de l'eau et de l'environnement : HCNE, MEE, ONU-DAEZ, PNUD, Schéma directeur de l'eau et de l'assainissement du Tchad, avril 2003.
 - Ministère de l'environnement et de l'eau, loi n°16/PR/99 du 18 août 1999 portant Code de l'eau.
 - OMS/IRC, *Rapport de mission conjointe en République du Tchad : analyse de la mise en œuvre de la responsabilité sectorielle de santé, Novembre 2008*
 - OXFAM. *Mission incomplete: Why civilians remain at risk in Eastern Chad*. OXFAM, septembre 2008, 27 P. Oxfam briefing paper. Disponible sur [http://www.reliefweb.int/rw/RWFiles2008.nsf/FilesByRWDocUnidFilename/SHIG-7JCGMP-full_report.pdf/\\$File/full_report.pdf](http://www.reliefweb.int/rw/RWFiles2008.nsf/FilesByRWDocUnidFilename/SHIG-7JCGMP-full_report.pdf/$File/full_report.pdf) (dernier accès 28 septembre 2009)
 - Oxfam GB et Concern Worldwide, *Evaluation de la Sécurité Alimentaire, Populations Déplacées et Villages Hôtes, Goz Beida et Kerfi, Mai 2008*.
 - OXFAM INTERMON, proposal Echo du 15 juin 2009 pour les activités WASH 2008 à Habilé et village de Koukou Angarana
 - OXFAM INTERMON, proposal Echo du 30 mars 2009 pour les activités WASH 2009 à Djabal, Habilé et région du Dar Sila,
 - PROGRAMME ALIMENTAIRE MONDIAL DE NATIONS UNIES. *Tchad : Enquêtes sur les capacités d'autosuffisance alimentaire des réfugiés Soudanais, les personnes déplacées et les populations hôtes à l'Est du Tchad* : PAM, 2007. 49 P. Analyse et cartographie de la vulnérabilité. <http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/ena/wfp152065.pdf>
 - PAM - UNHCR, JOINT ASSESSMENT MISSION (JAM) The Humanitarian Crisis Created by the Displacement of Sudanese Refugees and Internally-Displaced Persons in Eastern Chad, septembre 2008.

- PAM, Novembre 2008, Enquête sur les Capacités d'Autosuffisance Alimentaire des Réfugiés, Déplacés et Retournés à l'Est du Tchad
- Saillard Laurent ; « *Eau et assainissement* » dans *les camps et zones d'accueil des déplacés et réfugiés ainsi que dans les zones possibles de retour* », étude stratégique pour la DG ECHO, Juin 2008.
- Secrétariat général du Conseil. *Opération militaire de l'UE au Tchad et en République centrafricaine (EUFOR Tchad/RCA)*. Union Européenne, 2008. 2 p. Fiche d'Information
- SECURITY COUNCIL. *Resolution 1834 (2008)* (S/RES/1834 (2008)). UNITED NATIONS, septembre 2008, 4 p.
- SECURITY COUNCIL. *Resolution 1861 (2009)* (S/RES/1861 (2009)). UNITED NATIONS, janvier 2009, 7 p.
- SECURITY COUNCIL. *Report of the Secretary-General on the United Nations mission in the Central African Republic and Chad* (S/2008/444). UNITED NATIONS, juillet 2008. 10 p.
- UN-OCHA. *Rapport de mission multi-bailleurs sur la situation des personnes déplacées internes au Tchad du 22 au 28 juillet 2007*. NATIONS UNIES, 2007. 39 p.
- UNICEF. *Rapport de Mission d'appui au renforcement des mécanismes de coordination du Cluster Eau, Hygiène et Assainissement au Tchad*, Pierre Yves OGER, Consultant UNICEF
- UNHCR, Cellule Environnement Abéché, Rapport d'évaluation de l'impact de la stratégie de fourniture de l'énergie domestique aux réfugiés vivant dans les camps de l'est du Tchad, décembre 2008.
- UNHCR, Plan stratégique de l'UNHCR pour l'approvisionnement en eau et l'assainissement au Tchad 2008 – 2010, Version évolutive du 1er juin 2009, à mi parcours du Plan Stratégique de l'UNHCR pour l'approvisionnement en eau et l'assainissement au Tchad 2008 – 2010.
- UNHCR, Recommandations Eau et Assainissement, Camp de Oure Cassoni, mai 2008.
- UNICEF TCHAD, promotion de l'Hygiène en Urgence à l'Est du Tchad, document d'orientation stratégique, avril 2009, draft.
- UNHCR, WFP, Joint Assessment Mission (JAM) 2008, *The Humanitarian Crisis Created by the Displacement of Sudanese Refugees and Internally-Displaced Persons in Eastern Chad*, September 9-17, 2008

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

François Grünwald (fgrunewald@urd.org) et
Bonaventure Sokpoh (bsokpoh@urd.org)

Responsable du projet

Claude Hilfiker, OCHA EGS

Publié

Berlin/Plaisians, Avril 2010

Mise en page et conception

Sarah Lincoln (www.sarahlincoln.com)

