



## 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 des informations durant le processus de recherche et la mission en République Démocratique du Congo. Nous sommes particulièrement reconnaissants envers le soutien des bureaux d'OCHA à Genève, New York, Kinshasa, Goma, Bukavu et Bunia, mais aussi de l'UNICEF et des nombreux autres acteurs qui ont apporté des retours détaillés, notamment : les ONG et le Projet de Réforme Humanitaire à Kinshasa d'avoir facilité l'accès aux ONG et accueilli notre groupe de discussion avec des ONG internationales à Kinshasa, le Norwegian Refugee Council d'avoir facilité et accueilli notre groupe de discussion avec des ONG internationales à Goma et la plateforme DIOBASS d'avoir facilité l'accès aux ONG congolaises. D'une manière générale, merci à toutes les organisations et personnes qui ont donné de leur temps et de leurs informations à cette évaluation. Nous aimerions aussi remercier Claudia Meier de GPPI pour ses recherches et son appui administratif.

## Table des matières

|   |           |
|---|-----------|
| Liste des acronymes .....   | 5         |
| Résumé exécutif .....   | 8         |
| <b>1 Introduction</b> .....   | <b>18</b> |
| <b>2 Champ, méthode et limites</b> .....  | <b>19</b> |
| <b>3 Contexte du pays et défis de coordination</b> .....  | <b>22</b> |
| <b>4 Résultats</b> .....  | <b>32</b> |
| 4.1 Mise en place de l'approche Cluster en RDC .....  | 32        |
| 4.2 L'approche Cluster et le système du Coordinateur humanitaire .....  | 34        |
| 4.3 L'approche Cluster, le financement humanitaire et le rôle des bailleurs .....                                       | 35        |
| 4.4 Soutien au niveau global : les Clusters globaux et le IASC .....  | 38        |
| 4.5 Le rôle d'OCHA .....  | 39        |
| 4.6 Prévisibilité du leadership .....   | 41        |
| 4.7 Partenariat et cohérence .....  | 43        |
| 4.8 Redevabilité .....  | 46        |
| 4.9 Lacunes comblées et meilleure couverture des besoins .....  | 48        |
| 4.10 Appropriation et connectivité .....  | 50        |
| 4.11 Effets positifs, négatifs, prévus et non-prévus de l'approche<br>cluster sur les populations affectées .....       | 53        |
| <b>5 Conclusions</b> .....  | <b>54</b> |
| <b>6 Recommandations</b> .....  | <b>60</b> |
| 6.1 Une décentralisation complète de l'approche Cluster .....   | 60        |
| 6.2 Soutien aux opérations .....  | 60        |
| 6.3 Améliorer la gestion de l'information .....   | 60        |
| 6.4 Réexaminer le lien entre Clusters et mécanismes de financement .....  | 61        |
| 6.5 Clarifier les différentes facettes de la prévisibilité du leadership en RDC .....                                   | 61        |
| 6.6 Renforcer le mécanisme de co-facilitateur .....   | 62        |
| 6.7 Clarifier les liens entre l'approche Cluster et la mission intégrée .....   | 63        |
| 6.8 Traiter les obstacles systématiques à la cohérence .....  | 64        |
| 6.9 Faire de la redevabilité un élément central des activités Cluster .....   | 64        |
| 6.10 Vers une couverture des besoins améliorée .....  | 65        |
| 6.11 Permettre une appropriation et améliorer les liens avec les<br>activités du gouvernement et du développement ..... | 66        |
| <b>Annex 1: Overview of performance of individual clusters</b> .....  | <b>67</b> |
| Food Security .....   | 68        |
| RRC (Retour and Community Rehabilitation) .....   | 69        |
| Education .....   | 70        |
| NFI/Shelters Cluster .....  | 72        |
| Logistics Cluster .....   | 73        |
| Protection Cluster .....  | 74        |
| Health Cluster .....  | 76        |
| Nutrition Cluster .....   | 77        |
| WASH Cluster .....  | 78        |

|   |    |
|---|----|
| <b>Annex 2: Indicators</b> .....  | 80 |
| <b>Annex 3: List of persons interviewed and sites visited</b> .....                         | 90 |
| <b>Annex 4: Documents and literature consulted for the country report (selection)</b> ..... | 93 |
| <b>Annex 5: Results of group exercises with NGOs</b> .....                                  | 96 |

## Liste des acronymes

|                      |  |
|----------------------|--|
| <b>3W</b> .....      | Qui fait quoi et où (« Who does what where » en anglais)   |
| <b>ACF</b> .....     | Action Contre la Faim  |
| <b>ACTED</b> .....   | Agence d'Aide à la Coopération Technique et au Développement   |
| <b>ASF/PSI</b> ..... | Association de Santé Familiale/ Population Service International                                       |
| <b>AVSI</b> .....    | Association des Volontaires pour le Service International  |
| <b>CAD</b> .....     | Comité d'Aide au Développement de l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE) |
| <b>CAP</b> .....     | Processus d'Appels Consolidés  |
| <b>CCCM</b> .....    | Coordination et Gestion des Camps  |
| <b>CE</b> .....      | Commission Européenne  |
| <b>CERF</b> .....    | Fonds Central d'Intervention d'Urgence (ou Central Emergency Relief Fund en anglais)                   |
| <b>CH</b> .....      | Coordinateur Humanitaire   |
| <b>CHF</b> .....     | Common Humanitarian Funds  |
| <b>CICR</b> .....    | Comité International de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (ou ICRC en anglais)                      |
| <b>CPIA</b> .....    | Comité Provincial Inter-Agences  |
| <b>CRS</b> .....     | Secours Catholique Américain   |
| <b>DIOBASS</b> ..... | Plateforme des ONG congolaises   |
| <b>DPA</b> .....     | Département des Affaires Politiques  |
| <b>DPKO</b> .....    | Département des Opérations de Maintien de la Paix  |
| <b>ECHO</b> .....    | Service d'Aide Humanitaire de la Commission européenne   |
| <b>EHI</b> .....     | Intervention Humanitaire d'Urgence (Emergency Humanitarian Intervention)                               |
| <b>ERF</b> .....     | Fonds de Réponse d'Urgence (Emergency Response Fund en anglais)  |
| <b>ETC</b> .....     | Cluster Télécommunications d'Urgence   |
| <b>FAO</b> .....     | Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture                                    |
| <b>FARDC</b> .....   | Forces Armées de la République Démocratique du Congo   |
| <b>FICR</b> .....    | Fédération Internationale de la Croix-Rouge (ou IFRC en anglais)                                       |
| <b>GHDI</b> .....    | Initiative de la Bonne Donation Humanitaire (« Good Humanitarian Donorship Initiative » en anglais)    |
| <b>HAG</b> .....     | Groupe de Plaidoyer Humanitaire  |
| <b>HCT</b> .....     | Equipe Pays Humanitaire (Humanitarian Country Team en anglais)   |
| <b>HI</b> .....      | Handicap International   |
| <b>HQ</b> .....      | Siège ("Headquarters" en anglais)  |
| <b>HRF</b> .....     | Fonds de Réponse Humanitaire ("Humanitarian Response Fund »)   |
| <b>IASC</b> .....    | Inter-Agency Standing Committee  |
| <b>IPC</b> .....     | Cadre Intégré de Classification (« Integrated Phase Classification » en anglais)                       |
| <b>IRC</b> .....     | International Rescue Committee   |
| <b>ISF</b> .....     | Cadre Stratégique Intégré (« Integrated Strategic Framework » en anglais)                              |
| <b>JPFU</b> .....    | Joint Pooled Fund Unit   |
| <b>LRA</b> .....     | Armée de résistance du Seigneur ("Lord Resistance Army » en anglais)                                   |

|                     |  |
|---------------------|--|
| <b>LRRD</b> .....   | Liens Urgence-Réhabilitation-Développement (“Linking relief, rehabilitation and development” en anglais) |
| <b>MDM</b> .....    | Médecins du Monde  |
| <b>MONUC</b> .....  | Mission des Nations unies en République Démocratique du Congo  |
| <b>MONUC/CAS</b>    | Section des Affaires Civiles de la MONUC   |
| <b>MONUC/HAS</b>    | Section des Affaires Humanitaires de la MONUC  |
| <b>MSA</b> .....    | Analyse Multi-sectorielle  |
| <b>MSF</b> .....    | Médecins Sans Frontières   |
| <b>N.B.</b> .....   | Nota Bene  |
| <b>NFI</b> .....    | Biens non alimentaires   |
| <b>NRC</b> .....    | Norwegian Refugee Council  |
| <b>OCDE</b> .....   | Organisation de Coopération et de Développement Economiques  |
| <b>OCHA</b> .....   | Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations unies                                    |
| <b>OFDA</b> .....   | Bureau de l’aide américaine aux catastrophes à l’étranger  |
| <b>OHCHR</b> .....  | Haut Commissariat aux Droits de l’Homme  |
| <b>OIM</b> .....    | Organisation Internationale pour les Migrations  |
| <b>OMS</b> .....    | Organisation Mondiale de la Santé  |
| <b>ONG</b> .....    | Organisation Non-Gouvernementale   |
| <b>PAH</b> .....    | Plan d’Action Humanitaire, la version du CAP en RDC  |
| <b>PAM</b> .....    | Programme Alimentaire Mondial  |
| <b>PEAR</b> .....   | Programme Elargi d’Assistance aux Retournés  |
| <b>PNUD</b> .....   | Programme des Nations unies pour le Développement  |
| <b>PNUE</b> .....   | Programme des Nations Unies pour l’Environnement   |
| <b>ProCap</b> ..... | Protection Standby Capacity Project  |
| <b>PRONANUT</b> ..  | Programme National pour la Nutrition   |
| <b>RDC</b> .....    | République Démocratique du Congo   |
| <b>RRC</b> .....    | Retour et Relèvement Communautaire   |
| <b>RRMP</b> .....   | Réponse Rapide aux Mouvements de Population  |
| <b>RSASG</b> .....  | Représentant Spécial Adjoint du Secrétaire Général   |
| <b>SGBV</b> .....   | Violence liée au genre   |
| <b>STAREC</b> ..... | Stratégie Nationale pour le Relèvement de l’Est du Congo   |
| <b>UCDP</b> .....   | Uppsala Conflict Database Program  |
| <b>UK</b> .....     | Royaume-Uni (“United Kingdom” en anglais)  |
| <b>UN</b> .....     | Nations unies  |
| <b>UNCT</b> .....   | Equipe Pays des Nations unies  |
| <b>UNDAC</b> .....  | Equipe des Nations unies pour l’évaluation et la coordination en cas de catastrophe                      |
| <b>UNFPA</b> .....  | Fonds des Nations unies pour la Population   |
| <b>UNHCR</b> .....  | Haut-Commissariat des Nations unies pour les Réfugiés  |
| <b>UNICEF</b> ..... | Fonds des Nations unies pour l’Enfance   |
| <b>UNSSSS</b> ..... | UN Security and Stabilization Support Strategy   |
| <b>URD</b> .....    | Urgence, Réhabilitation, Développement   |
| <b>WASH</b> .....   | Eau, Assainissement et Hygiène (ou Water, Sanitation and Hygiene en anglais)                             |

Illustration 1  
Carte de la RDC et itinéraire de la mission



## Résumé exécutif

Depuis des décennies, la République Démocratique du Congo a été le témoin d'importantes violences et violations des droits de l'homme dans des conflits de niveaux régional, national et local. Ces conflits ont eu un impact particulièrement lourd sur la population. En 2010, la situation humanitaire de la RDC est marquée par un grand nombre de personnes déplacées (estimées à 2,1 millions) ; d'importants enjeux de protection ; des mouvements de retour dans des zones relativement stables sans conflit ; de très hauts niveaux d'insécurité alimentaire ; des problèmes d'accès aux populations dans le besoin en raison de contraintes sécuritaires et d'infrastructures détériorées ; des catastrophes naturelles à déclenchement rapide et des épidémies.

De manière à renforcer la coordination et la réponse humanitaires dans un contexte aussi difficile, l'équipe pays de la RDC a piloté en 2006 plusieurs initiatives de réforme humanitaire dont l'approche Cluster.

Ce rapport est l'une des six études pays de la Phase 2 de l'évaluation de l'approche Cluster pour laquelle une synthèse globale sera également produite.<sup>1</sup> L'évaluation analyse l'efficacité opérationnelle et les principaux résultats de l'approche Cluster aussi bien que ses interactions avec les autres piliers de la réforme humanitaire. Parce que l'objectif premier de cette évaluation est d'encourager l'apprentissage, elle fournit des recommandations aux différents acteurs pour mieux atteindre les buts que l'approche Cluster s'est fixée, y compris au niveau pays. Toutefois, ce rapport est une étude de cas pays et n'est pas l'équivalent d'une évaluation complète de la réponse humanitaire en RDC.

Le tableau suivant résume les résultats de ce rapport et présente les recommandations associées pour l'étude pays RDC.

---

1 Les autres rapports pays couvrent l'Ouganda, Gaza, le Myanmar, le Tchad et Haïti. Pour plus d'informations sur la phase 2 de l'évaluation de l'approche Cluster, voir [http://www.gppi.net/consulting/cluster\\_approach/](http://www.gppi.net/consulting/cluster_approach/) (dernier accès : 25/01/10).

## Résultats en lien avec les recommandations

Depuis ses toutes premières étapes, l'approche Cluster en RDC a été décentralisée afin de s'adapter au contexte local.

Cependant, le pouvoir de prise de décision et les ressources pour la coordination Cluster sont encore trop focalisés sur Kinshasa.

Le niveau national ne soutient pas certaines provinces.

Les rôles et responsabilités entre les niveaux national, provincial et local restent flous.

§§ 29, 30, 49, 50

## Recommandations

### Recommandation 1 Clarifier la division des rôles et responsabilités entre les différents groupes de coordination et les forums aux niveaux national et provincial.

Continuer de développer une stratégie et des processus qui aident à clarifier la relation entre les clusters aux niveaux national, provincial et local. La stratégie devrait s'intéresser à la manière dont les ressources, les responsabilités et le pouvoir de prise de décision en matière de coordination sont distribués entre les différents niveaux et dont les mécanismes de coordination nationaux et provinciaux renvoient les uns aux autres. Dans cette optique, la stratégie devrait clarifier et formaliser la division des rôles et responsabilités entre les groupes de coordination nationale et provinciale et les forums (inter-Clusters, CPIA, HCT). Les Clusters nationaux devraient agir comme facilitateurs et coordinateurs pour les Clusters aux niveaux provincial et local (district). Les Clusters provinciaux devraient – en fonction de leurs capacités – acquérir plus de pouvoir en matière de prise de décision. Les ressources de la coordination devraient être plus focalisées sur le niveau provincial où le vrai travail de coordination a lieu. Là où OCHA a la capacité de soutenir de façon pragmatique les coordinateurs de Cluster local, elle devrait envisager de faire des ateliers sur la coordination et la facilitation de Cluster.

Le soutien global a été faible et uniquement focalisé sur le niveau national, à part quelques exemples positifs du IASC et du soutien du Cluster global dans les domaines de la formation et du conseil.

§§ 49-50, 52-54

### Recommandation 2 Soutien aux opérations

Il existe un besoin de soutien aux opérations (formations, conseils, etc.). En RDC, ce soutien devrait idéalement venir du niveau national et non global de manière à permettre un appui spécifique selon le contexte. Si le niveau national est incapable de fournir le soutien nécessaire, les Clusters globaux devraient intervenir en assurant que les Clusters nationaux peuvent jouer ce rôle et le jouent vraiment.

Un système simple et bien organisé d'enregistrement des recommandations facilite la coordination inter-Clusters. Le site Internet rdc-humanitaire.org est un outil utile mais certains Clusters ne l'alimentent pas régulièrement avec des informations à jour.

La gestion de l'information est encore un défi en RDC et la communication entre les niveaux global, national et provincial reste difficile.

La collecte et le partage des bonnes pratiques entre les niveaux local, provincial, national et global font défaut.

§§ 16, 52, 59, 84

Les mécanismes de financement (Pooled Fund, CERF et GHDI au niveau pays) et l'approche Cluster sont liés de telle manière qu'ils permettent de répondre aux besoins humanitaires et de mettre en œuvre les décisions des Clusters de façon stratégique.

Cependant, la participation formelle des bailleurs au sein du CPIA ainsi qu'aux réunions inter-Clusters et Clusters ne permet pas la consultation ouverte et critique entre acteurs humanitaires opérationnels pour approcher en commun les bailleurs de façon stratégique.

Enfin, le "Pooled Fund" peut aussi avoir des effets négatifs sur l'approche Cluster en neutralisant les gains en termes de qualité et de partenariat ainsi qu'en consommant beaucoup de temps dans les réunions de coordination pour des processus qui lui sont liés. Les processus du Pooled Fund ont été révisés au fil des dernières années pour résoudre ces points. Toutefois, les évaluateurs ont encore identifié de nombreux défis.

§§ 43-47

### **Recommandation 3** **Améliorer la gestion de l'information**

Soutenir les améliorations et les innovations des systèmes de gestion de l'information pour renforcer l'information et la gestion de la connaissance.

Contracter un expert pour améliorer la navigabilité des outils Internet en matière de partage et de gestion de l'information, par exemple le site Internet rdc-humanitaire et le « Goma Update Google Group ».

Poster de façon régulière des informations pertinentes et à jour aux niveaux national et provincial sur le site Internet rdc-humanitaair.

### **Recommandation 4** **Réexaminer le lien entre Clusters et mécanismes de financement**

Un lien étroit entre l'approche Cluster et les bailleurs est capital mais la participation des bailleurs à la coordination des Clusters ne devrait pas être institutionnalisée. Pour permettre aux humanitaires de se coordonner entre eux avant de se coordonner avec les autres acteurs, les bailleurs devraient participer aux réunions de coordination Cluster (y compris celles Inter-Clusters et le CPIA) seulement sur invitation, tout en étant systématiquement informés des résultats de ces réunions, par exemple grâce au partage des comptes-rendus.

Evaluer si la révision des processus du Pooled Fund ont eu les effets attendus, en particulier pour sécuriser les effets positifs en termes de partenariat.

Augmenter encore la transparence des décisions de financement au niveau de la direction du Pooled Fund, en se basant exclusivement sur les stratégies, critères et standards des Clusters et du CPIA. Les décisions de financement devraient être commentées et communiquées.

L'introduction de l'approche Cluster a clairement renforcé la prévisibilité du leadership même si certaines agences n'ont pas totalement adhéré à cette approche. La valeur ajoutée du coordinateur Cluster dédié à cette tâche est contestée et le concept d'opérateur en dernier recours reste très faible en raison des énormes besoins en RDC.

§§ 62-65

Le conseiller GenCap a eu un effet positif sur l'intégration du genre dans bon nombre de Clusters nationaux ainsi que sur l'introduction des marqueurs de genre dans le Pooled Fund et le Plan d'Action Humanitaire. Cependant, un manque de leadership sur les sujets transversaux entrave leur intégration dans les opérations et il manque un soutien de la part d'OCHA pour surmonter ces difficultés.

§§ 60, 62, 64, 85

### **Recommandation 5** **Clarifier les différentes facettes de la prévisibilité du leadership en RDC**

Etant donné les énormes besoins en RDC, il est nécessaire de contextualiser le concept d'opérateur en dernier recours et les responsabilités des agences chefs de file en découlant. Il doit exister une compréhension commune de ce qui est réaliste, de ce qui peut être fait et de la manière dont renforcer les responsabilités liées à ce concept. Dans le même temps, le concept doit être préservé pour rappeler aux agences chefs de file Cluster leur responsabilité de plaider et, là où cela est possible, pour fournir des ressources sur la base du « dernier recours ».

Eviter le risque de bureaucratisation en contextualisant le besoin de chefs de file Cluster dédiés à cette tâche. La plupart des ressources de coordination devraient être allouées aux coordinateurs provinciaux de Clusters. En dehors des urgences à déclenchement rapide, les coordinateurs de Cluster devraient avoir une partie de leur travail consacrée à la coordination alors que durant les crises à déclenchement rapide (par exemple : éruption de volcan, explosion massive de violence), ils pourraient se consacrer à 100 % à la coordination. Les coordinateurs de Cluster au niveau national ne devraient pas se consacrer totalement à la coordination.

Les agences chefs de file doivent prendre le leadership en matière d'intégration des sujets transversaux, comme c'est le cas pour les engagements (minimums) de l'UNICEF sur le genre, et fournir au coordinateur Cluster les outils et stratégies associés (par exemple : la création d'un réseau, les formations, la mise en place de standards, etc.). Chaque agence chef de file doit identifier les ressources humaines et financières en matière de sujets transversaux et assurer que les personnes ressources au sein de leurs

organisations sont liées aux Clusters. Ces personnes ressources doivent être en mesure de jouer un rôle de conseiller sur les sujets transversaux pour les coordinateurs et les membres de Cluster. OCHA a besoin d'accélérer l'intégration des sujets transversaux aux niveaux inter-Clusters, CPIA et HCT. Pendant une phase de transition, les conseillers GenCap ou d'autres experts externes (par exemple des centres de recherche et de formation) devraient compléter le travail en cours du conseiller GenCap en conseillant les membres du Cluster provincial sur des questions techniques. Le modèle GenCap montre que les conseillers peuvent jouer un rôle crucial dans le démarrage de mesures concrètes pour l'intégration des sujets transversaux. Cependant, il ne peut pas remplacer un engagement institutionnel. D'autres sujets transversaux (par exemple l'environnement et les handicaps) pourraient profiter de mécanismes similaires et d'autres soutiens extérieurs.

Le mécanisme de co-facilitateur, même s'il part d'une bonne intention, présente un certain nombre d'inconvénients. Les co-facilitateurs sont souvent poussés à ce poste sans avoir les capacités et compétences nécessaires. En outre, le rôle et les responsabilités de co-facilitateurs restent flous malgré l'existence de termes de référence et une incitation de la part de certaines ONG à une clarification.

§§ 21, 60, 67, 68

#### **Recommandation 6** **Renforcer le mécanisme de co-facilitateur**

Clarifier les rôles et responsabilités des ONG co-chefs de file, en prenant en compte le travail réalisé à ce sujet par le Conseiller à la Réforme humanitaire.<sup>2</sup> Promouvoir et organiser des formations communes de facilitation au niveau pays pour les chefs de file et les co-facilitateurs. Les chefs de file et les co-facilitateurs de Cluster national devraient développer une stratégie sur la manière d'intégrer le gouvernement provincial, quand cela est approprié et faisable, dans le mécanisme de co-facilitateur.

2 Humanitarian Reform Advisor (2009)

Un certain nombre de défis sont apparus suite à la mise en œuvre de l'approche Cluster dans une mission intégrée. Certains éléments ont été clarifiés eu égard au rôle de la MONUC. Cependant, certaines questions demeurent non résolues, créant de la confusion et des conflits au sein du système Cluster et pouvant causer des effets négatifs sur les populations affectées.

Des frictions systématiques apparaissent parmi les agences des Nations unies qui sont à la fois intégrées dans la mission de maintien de la paix et représentantes de Cluster en tant que chef de file.

Il n'existe pas de conseils du IASC sur l'interaction entre l'approche Cluster et les missions intégrées et les ONG n'ont pas une compréhension claire de la manière dont elles doivent se positionner.

§§ 17, 54, 70, 96

### **Recommandation 7** **Clarifier les liens entre l'approche Cluster et la mission intégrée**

Il faut reconnaître au niveau politique les frictions systématiques inhérentes à l'approche cluster et dues à la position des agences des Nations unies à la fois intégrées dans les missions de maintien de la paix et représentantes de Clusters en tant que chef de file. Le Secrétariat des Nations unies, en particulier UN OCHA, le Département des Opérations de Maintien de la Paix (DPKO) et le Département des Affaires Politiques (DPA), en étroite collaboration avec les agences humanitaires des Nations unies, doivent discuter et clarifier l'interaction entre la réforme humanitaire et la réforme du maintien de la paix. Dans le même temps, le IASC devrait développer des conseils pour les équipes pays et les Clusters sur la façon de lier l'approche Cluster et les missions intégrées. Les sièges des ONG devraient donner des conseils à leurs équipes au niveau du terrain sur la manière dont elles doivent participer aux Clusters au sein d'une mission intégrée.

De plus, comme avec les bailleurs, la participation de la MONUC dans les réunions Cluster, inter-Clusters et CPIA doit être clarifiée. Concernant le Cluster Protection, la solution actuelle de garder la MONUC en dehors du rôle de co-chef de file est cruciale et devrait être maintenue. L'équipe pays devrait aussi discuter pour savoir si les réunions Cluster sont le bon lieu pour se coordonner avec les militaires. Il n'existe pas une réponse tranchée à cette question mais tous les acteurs devraient prendre en compte les avantages et inconvénients d'une participation de la MONUC au Cluster Protection. Les principaux avantages sont :

- L'échange d'information entre les humanitaires et la MONUC peut améliorer la réactivité de la MONUC pour protéger physiquement des civils.
- La sécurisation des zones d'intervention par la MONUC peut être plus guidée par la demande.

- La MONUC bénéficie de la coordination Cluster, comme tous les autres membres de Cluster, via l'échange d'information, l'échange d'idées et les bonnes pratiques.

Les principaux inconvénients sont :

- Les organisations humanitaires sont réticentes à participer à des réunions de Cluster parce qu'elles risquent d'être perçues comme partiales.
- Les acteurs humanitaires perdent de l'espace de discussion pour discuter d'information sensibles ou d'une stratégie commune vis-à-vis des militaires.
- La confidentialité de l'information ne peut plus être garantie, ce qui peut mettre les sources et les victimes en danger.

La MONUC, comme les bailleurs, doit pouvoir assister aux réunions inter-Clusters et CPIA sur invitation uniquement et devrait recevoir une mise à jour régulière des activités pertinentes des Clusters de la part d'OCHA.

Certains débats non résolus tels que ceux sur les approches basées sur la vulnérabilité versus celles basées sur le statut affaiblissent la cohérence globale de la réponse humanitaire dans son ensemble et sont difficiles à résoudre au niveau du seul pays.

§§ 75, 87, 100

### Recommandation 8

#### Traiter les obstacles systématiques à la cohérence

Les obstacles systématiques à la cohérence, tels que le débat sur la réponse aux personnes déplacées sur la base de leurs vulnérabilités ou de leur statut, sont difficiles à résoudre au niveau du seul pays. Tous les acteurs de ce débat doivent reconnaître qu'il s'agit d'une question normative qui nécessite une décision politique claire et des conseils de la part du niveau politique. Ceci devrait débiter un large dialogue sur ce sujet en prenant en compte les expériences des acteurs en RDC.

En RDC, le système du coordinateur humanitaire (HC) et l'approche Cluster s'appuient mutuellement, en partie grâce au rôle de liaison important d'OCHA. La redevabilité au HC a aidé à améliorer la performance des chefs de file Cluster.

§§ 33-36, 77-78

La redevabilité au sein de l'approche Cluster reste faible parce que les rôles et responsabilités entre les différents niveaux (national, provincial, district) restent flous et parce qu'il existe peu de suivi et d'évaluation.

La redevabilité envers les populations et les approches participatives reste un point très faible de l'approche Cluster.

L'approche Cluster encourage la redevabilité envers les pairs.

§§ 77, 79-81

### **Recommandation 9** **Faire de la redevabilité un élément central des activités Cluster**

L'élément de redevabilité de l'approche Cluster en RDC devrait être renforcé à trois niveaux. Premièrement, le nouveau coordinateur humanitaire et UN OCHA devrait continuer à travailler sur la base des diagnostics Cluster bi-annuels pour maintenir la redevabilité des chefs de file Cluster envers le coordinateur humanitaire. Le mécanisme pourrait être renforcé grâce aux réunions bi-annuelles entre le coordinateur humanitaire, les chefs de file Cluster et les co-facilitateurs pour discuter des forces et faiblesses des Clusters respectifs et développer de façon conjointe des pistes d'amélioration.<sup>3</sup>

Deuxièmement, les Clusters devraient renforcer la redevabilité envers les pairs en introduisant des activités de suivi et évaluation, par exemple des Revues après action, des exercices d'apprentissage, des visites communes de projet, etc.

Troisièmement, la redevabilité envers les populations devrait être améliorée grâce au partage systématique des bonnes pratiques, outils, formations, etc., durant les réunions Cluster et grâce à la conception et à la mise en œuvre d'une stratégie de communication envers les populations (en clarifiant les publics ciblés, via des messages communs, en utilisant les médias locaux, etc.) de manière à améliorer la redevabilité collective.

3 Voir aussi le Humanitarian Response Advisor (2009)

Une meilleure couverture géographique et thématique peut être attribuée à l'amélioration du partage de l'information et à la gestion commune des ressources existantes de l'approche Cluster. Cependant, l'impact du 3W est limité car il ne montre pas le statut du projet. En outre, les sujets transversaux constituent des lacunes flagrantes de la réponse en RDC.

§§ 83-89

#### **Recommandation 10** **Vers une couverture des besoins améliorée**

La communauté humanitaire a grandement amélioré la couverture thématique et géographique des besoins en RDC. Améliorer encore la couverture des besoins demeure l'un des objectifs les plus importants et les plus difficiles à atteindre. Toutefois, il existe deux étapes accessibles qui pourraient aider à améliorer cette couverture.

Premièrement, et cela revêt une importance extrême, la communauté humanitaire en RDC doit renforcer les sujets transversaux comme décrit au chapitre 7.5. pour améliorer la couverture géographique et thématique des besoins de la réponse humanitaire.

Deuxièmement, le 3W a besoin d'une manière générale d'être amélioré, comme cela est fait actuellement au Katanga, pour inclure également le statut du projet (planifié, financé, partiellement mis en œuvre, mis en œuvre). De cette manière, les zones avec des projets planifiés mais pas encore financés/mis en œuvre ne figureront plus dans la catégorie « couvertes ». Une telle amélioration nécessite un appui du niveau global pour s'assurer des capacités suffisantes.

Une force de l'approche Cluster réside dans le fait de rassembler un grand nombre d'acteurs humanitaires pour développer et mettre en œuvre des stratégies cohérentes.

Cependant, en renforçant le leadership international, cela risque de déposséder le gouvernement de (son sens de) la responsabilité et de diminuer les capacités locales existantes (par exemple les mécanismes locaux de coordination).

§§ 67, 90, 92

La connectivité avec le développement et d'autres stratégies (par exemple la consolidation de la paix) est faible parce que l'approche Cluster n'a pas trouvé une approche adéquate pour s'attaquer à la question, ni trouvé dans le cas du lien avec le développement le financement pertinent, et parce que la plupart des Clusters manquent d'une stratégie de sortie.

§§ 89, 91, 93

### **Recommandation 11** **Permettre une appropriation et améliorer les liens avec les activités du gouvernement et du développement**

L'approche Cluster en RDC n'est pas un petit outil flexible pour répondre rapidement à une urgence. Sa force réside plutôt dans le fait de rassembler un grand nombre d'acteurs humanitaires pour développer et mettre en œuvre des stratégies cohérentes. L'approche Cluster devrait s'appuyer sur sa capacité à être un mécanisme inclusif. Pour cela, elle doit activement se rapprocher des acteurs locaux, y compris la société civile et les acteurs gouvernementaux.

Dans cette optique, tous les différents outils d'analyse de situation et des besoins utilisés en RDC devraient inclure le diagnostic des capacités locales (gouvernement et société civile). Les stratégies communes des Clusters doivent refléter le niveau des capacités locales identifiées (et non supposées). En outre, ces stratégies doivent assurer que les ressources et outils adéquats sont disponibles pour intégrer les capacités locales existantes dans les activités des Clusters.

Au niveau provincial en particulier, le gouvernement devrait avoir, si cela est réalisable, un rôle de co-facilitateur dans les Clusters.

De plus, l'approche Cluster devrait renforcer les capacités gouvernementales au moyen d'activités communes, par exemple les diagnostics des besoins, les discussions techniques, le partage des bonnes pratiques, les outils, etc.

Les bailleurs et les mécanismes de financement doivent être assez flexibles pour fournir des financements aux projets qui lient aide d'urgence et aide au développement. Le niveau national doit développer une vision et une stratégie sur la manière de répondre à la stratégie de relèvement précoce exposée dans le Cadre Stratégique Intégré (ISF) et dans d'autres doctrines.

# 1 Introduction

- 1 L'étude pays de la République Démocratique du Congo (RDC) fait partie de la phase 2 de l'évaluation de l'approche Cluster globale. Cette étude cherche à identifier la valeur ajoutée de l'approche Cluster depuis son introduction en RDC en 2006. Elle vise à la fois à tirer des leçons pour améliorer le système Cluster en RDC et à contribuer au rapport de synthèse de l'évaluation Cluster. Cette étude pays n'est pas une évaluation complète de la réponse humanitaire en RDC.

Objectif de l'étude pays
- 2 Pour renforcer la coordination et la réponse humanitaire, l'équipe pays RDC a piloté en 2006 plusieurs initiatives de réformes humanitaires : fonds humanitaires communs (CHF) sous la forme d'un Pooled Fund multi-bailleurs, l'approche Cluster et la première expérience au niveau pays de la Good Humanitarian Donor Initiative (GHDI). Plus tard, les ONG et le Projet de la Réforme Humanitaire ont complété la réforme humanitaire en RDC. Toutes ces innovations sont étroitement inter-reliées et, par conséquent, beaucoup d'enseignements peuvent être tirés de l'expérience en RDC du point de vue de la réforme humanitaire.

Les diverses réformes de l'équipe pays en RDC
- 3 Ce rapport décrit le champ et la méthode de la mission d'évaluation (chapitre 3), définit le défi de la coordination et la mise en place des Clusters en RDC (chapitre 4) et présente les principaux résultats au niveau pays (chapitre 5) ainsi que les conclusions (chapitre 6). Le chapitre 7 présente des recommandations pour améliorer l'approche Cluster en RDC et ailleurs. Enfin, l'annexe e 1 fournit une vue globale de la performance de chaque Cluster.

Structure du rapport

## 2 Champ, méthode et limites

- 4 Ce rapport est l'un des six rapports pays de la phase 2 de l'évaluation de l'approche Cluster globale pour laquelle un rapport de synthèse globale sera également produit.<sup>4</sup> L'évaluation analyse l'efficacité opérationnelle et les principaux résultats de l'approche Cluster ainsi que ses interactions avec les autres piliers de la réforme humanitaire. Comme le premier objectif de ce rapport est d'encourager l'apprentissage, il fournit des recommandations aux différents acteurs pour mieux atteindre les buts escomptés de l'approche Cluster.
- 5 Ce rapport pays couvre les effets de l'approche Cluster sur la réponse humanitaire en RDC depuis son introduction au début de l'année 2006. Là où cela était possible, les résultats sont comparés à des formes antérieures ou autres de coordination.
- 6 Ce rapport est basé sur une revue bibliographique, une analyse approfondie de documents, des entretiens individuels et de groupes, ainsi que des discussions de groupes combinées avec des exercices de groupes écrits<sup>5</sup> réalisés durant la visite pays qui a duré 16 jours et a été réalisée par trois évaluateurs. L'annexe e 3 présente l'itinéraire de mission et une liste des personnes interrogées. L'annexe e 4 contient une liste des documents et ouvrages consultés. Les résultats préliminaires ont été présentés et discutés avec le coordinateur humanitaire par intérim (a.i.),<sup>6</sup> le bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations unies (OCHA) de Kinshasa et Goma, la réunion inter-Clusters à Kinshasa, le Comité Permanent Inter-agences provincial (CPIA) à Goma et les bailleurs internationaux. L'équipe d'évaluation a aussi réalisé un atelier avec l'inter-Clusters de Kinshasa pour présenter et discuter des possibles recommandations.
- 7 La mission d'évaluation en RDC a rencontré un certain nombre de limites dont :
  - *L'évaluation pays partielle.* Le rapport pays RDC est l'une des six études indépendantes conduites dans le contexte de la phase 2 de l'évaluation de l'approche Cluster. Les études pays visent à alimenter en information le diagnostic de l'approche Cluster comme un tout et ne sont pas l'équivalent d'évaluations complètes de la réponse humanitaire au niveau pays.

Champ de l'évaluation

Limites

- 4 Les autres rapports pays couvrent l'Ouganda, Gaza, Myanmar, le Tchad et Haiti. Pour plus d'information sur l'évaluation de l'approche Cluster phase 2, y compris le rapport de démarrage et la méthodologie détaillée, voir: [http://www.gppi.net/consulting/cluster\\_approach/](http://www.gppi.net/consulting/cluster_approach/), dernier accès le 25/01/10
- 5 Au début des réunions cluster, un exercice de groupe était proposé: chaque participant pouvait écrire, de façon anonyme, sur des morceaux de papiers, des points positifs et des défis pour le cluster. Toutes les cartes étaient alors collectées et réorganisées par sujet puis présentées à l'ensemble du groupe pour discussion. Cette méthode a permis aux évaluateurs de collecter les points de vue d'un grand nombre de participants tout en réduisant le temps pris sur la réunion cluster.
- 6 La mission d'évaluation est arrivée au moment où le précédent Coordinateur Humanitaire, Ross Mountain, avait déjà quitté le pays et où le nouveau n'avait pas encore été désigné. Le Coordinateur Humanitaire était donc remplacé sur une base intérimaire par des collègues de différentes agences UN. Pendant la mission, ce fut dans un premier temps Abdou Dieng, PAM, puis Pierrette Vu Thi, UNICEF.

- *La taille du pays, la complexité de la situation et l'étendue de la réponse humanitaire.* Le vaste territoire de la RDC et l'étendue de la réponse humanitaire ont rendu impossible de couvrir toutes les provinces où les Clusters sont activés dans le temps disponible. La mission d'évaluation s'est focalisée sur les provinces de l'Est (principalement au niveau de la capitale du Nord Kivu avec des éléments complémentaires du Sud Kivu et du district Ituri) puisque les Clusters ont initialement été mis en place pour répondre aux crises situées dans ces zones. Cette focalisation sur l'Est peut desservir les défis et opportunités de l'approche Cluster pour répondre aux autres crises du pays. Puisque la performance des Clusters varie fortement d'une province à l'autre, il est difficile de décrire l'approche Cluster en RDC. On devrait plutôt parler d'*approches* Cluster en RDC.
- *Les difficultés d'attribution :* l'approche Cluster a été introduite en RDC en même temps que d'autres éléments de la réforme humanitaire. Les effets de la réforme humanitaire ne sont pas toujours faciles à séparer et tous les changements observables ne peuvent être attribués à l'approche Cluster. Pour marquer les différences, ce rapport d'évaluation discute de façon approfondie l'interaction entre l'approche Cluster et les autres piliers de la réforme humanitaire.
- *La disponibilité et la capacité d'attribution limitées des données quantitatives pertinentes.* En raison de la disponibilité limitée des données quantitatives pertinentes, l'analyse de la performance de l'approche Cluster est principalement basée sur des données qualitatives. C'est également le cas parce que là où des données quantitatives étaient disponibles, les développements observables ne pouvaient pas être attribués ex-post à l'approche Cluster.<sup>7</sup>
- *La rotation du personnel dans les agences humanitaires.* En raison du fort taux de rotation du personnel, certains acteurs clés - comme l'ancien coordinateur humanitaire - n'ont pu être interrogés dans le pays. La mémoire institutionnelle et la « connaissance historique » étaient également assez faibles. L'équipe d'évaluation a complété les manques d'information, dans la mesure du possible, en parlant avec le personnel local et en conduisant des entretiens téléphoniques avec des acteurs pertinents (dont l'ancien coordinateur humanitaire) après la mission d'évaluation.
- *Le manque de données comparables.* Pour évaluer la couverture des besoins et la qualité des interventions humanitaires ainsi que leur progrès au fil du temps, l'équipe d'évaluation a dû se reposer sur les données existantes. Dans de nombreux cas, les données se sont avérées ne pas être comparables au fil du temps car l'information des efforts antérieurs de coordination n'était pas disponible,

7 Les estimations largement différentes du nombre de morts liés au conflit en RDC entre ceux du Comité International de Secours (International Rescue Committee, IRC) et ceux du Projet de Sécurité Humaine est une bonne illustration des difficultés d'utiliser des données chiffrées pour une évaluation de l'aide humanitaire. Coghlan, B. et al. (2007); The Human Security Project (2009): 36 – 48

les indicateurs clés avaient changé ou encore les données correspondaient à différentes zones géographiques.

- *L'interaction limitée avec les populations affectées.* Même si l'équipe d'évaluation a réalisé des entretiens de groupe dans un camp de personnes déplacées internes, les interactions générales avec les populations affectées furent limitées. Les distances de déplacement, les coûts des trajets, les contraintes de temps et la situation sécuritaire ont rendu difficile une interaction plus étroite.
- 8 Une description plus détaillée de la méthodologie de l'évaluation est disponible dans le rapport de démarrage de l'évaluation.

## 2 Contexte du pays et défis de coordination

- 9 La République Démocratique du Congo (RDC) couvre un territoire comparable à celui de l'Europe occidentale. Elle partage des frontières avec neuf Etats, une histoire récente en dents de scie et d'énormes réserves de ressources naturelles. Ces facteurs ainsi que d'autres créent un paysage politique, culturel et économique complexe qui est de loin le facteur le plus important qui affecte l'aide humanitaire dans le pays.
- 10 D'une perspective humanitaire, l'histoire de la République Démocratique du Congo a été marquée par trois périodes. Le commerce des esclaves (16<sup>e</sup>-17<sup>e</sup> siècles), la colonisation belge (1879-1960)<sup>8</sup> et la post-indépendance. La post-indépendance est caractérisée par la présence au pouvoir de Joseph-Desiré Mobutu (1965–1997), par des décennies d'interférence de la guerre froide entre les Etats-Unis, l'Union Soviétique, la Belgique et la France ainsi que par des intérêts industriels régionaux et internationaux et des conflits. Ces trois périodes sont marquées par de hauts niveaux de violence structurelle et directe<sup>9</sup> contre les individus dans des conflits d'ordres régional, national et local. Elles ont vu des mouvements rebelles lutter contre le gouvernement, se battre entre eux et se scinder en factions dissidentes. L'interférence et l'aggravation des conflits en raison des pays voisins, en particulier le Rwanda, l'Ouganda, l'Angola et le Soudan mais aussi récemment le Burundi et la Tanzanie ont encore davantage déstabilisé le pays. Ces conflits ont eu un impact particulièrement lourd sur la population parce que « tous les acteurs de tous les conflits ont usé de la violence en ciblant les civils. »<sup>10</sup> La dimension et la complexité de ces conflits en RDC et autour sont telles que des observateurs ont désigné ce pays comme le centre de la « Guerre mondiale de l'Afrique. »<sup>11</sup>
- 11 De hauts niveaux de violence structurelle et directe réduisent le tissu social d'une société en divisant la population et en affaiblissant l'action collective pour le bien commun.<sup>12</sup> Ces facteurs contribuent à la complexité de la situation dans laquelle l'approche Cluster opère. L'analyse de l'approche Cluster demande par conséquent de considérer le contexte historique, social et économique au sein duquel elle s'applique de manière à déterminer l'effet de la coordination Cluster sur le bien-être des populations affectées et de la société dans laquelle elles vivent.<sup>13</sup>

Le contexte du pays

La complexité de la situation

- 8 Plusieurs millions de personnes sont mortes sous le règne du Roi Leopold du fait du travail forcé, des massacres de masse et des famines liées au pillage systématique de villages. Hochschild (2001)
- 9 La violence structurelle est un concept introduit par Johan Galtung dans les années 1960 pour différencier les formes de violence qui affectent directement les personnes comme les guerres et les formes de violence qui nuisent aux personnes à travers le temps, sur la base de l'exclusion sociale, la domination et la discrimination. (Johan Galtung (1969)). La violence structurelle est "historically given (and often economically driven) processes and forces [that] constrain individual agency." (Paul Framer (1999): 79); Colletta, N. J./ Cullen, M. L. (2000)
- 10 Uppsala Conflict Data Program (21/01/10)
- 11 Prunier, G. (2009); Hawkins, V. (2004); BBC News (2009); Meditz, S./ Merrill, T. (Eds.) (1994); Meredith, M. (2005); Nzongola-Ntalaja, G. (2002)
- 12 Colletta, N. J./ Cullen, M. L. (2000): 3
- 13 Prunier, G. (2008); Vlassenroot, K./ Raeymaekers, T. (2004)

## Illustration 2

### Les provinces de la RDC et les pays voisins



- 12 Depuis 1998, la RDC a souffert d'un conflit intra-étatique entre le gouvernement et différents groupes rebelles.<sup>14</sup> Parallèlement à ce conflit intra-étatique prolongé, le Programme de Données sur le Conflit de l'Université d'Uppsala (UCDP) dénombre neuf conflits entre groupes rebelles<sup>15</sup> et douze exemples majeurs de violence unilatérale commise par des groupes armés contre des civils.<sup>16</sup> Depuis 1999, il y a eu cinq accords de paix dont l'Acte final des négociations politiques inter-congolaises en 2003. En 2006, des élections démocratiques ont suivi cet accord de paix même si des combats se sont poursuivis, en particulier aux Nord et Sud Kivu, dans la Province orientale (Ituri), au

De récents conflits en RDC

14 Uppsala Conflict Data Program: (21/01/10)

15 Le décompte est effectué à partir de 2002. L'UCDP classe ces conflits comme des conflits sans état (non-state conflict), avec l'utilisation de la force armée entre deux groupes organisés, aucun des deux n'étant le gouvernement ou un état, et qui résulte en au moins 25 morts liés au combat par an'. [http://www.pcr.uu.se/research/UCDP/data\\_and\\_publications/definitions\\_all.htm#n](http://www.pcr.uu.se/research/UCDP/data_and_publications/definitions_all.htm#n), dernier accès le 20/01/2010

16 Le décompte commence en 1989

Katanga et au Bas-Congo.<sup>17</sup> En 2008, de plus, des attaques menées par le groupe rebelle ougandais “L’Armée de résistance du Seigneur” (LRA) ont atteint la RDC.<sup>18</sup>

13 La violence a continué tout au long de l’année 2009, bien qu’à une intensité plus faible. Cependant, des attaques de civils, y compris des enlèvements d’enfants et des violences sexuelles, se sont répandues dans le nord-est. Les accusations portant sur l’implication de l’armée congolaise (FARDC) dans ces attaques sur des civils se sont intensifiées. Fin 2009, durant la mission d’évaluation, la situation sécuritaire dans le nord-est s’est améliorée selon certaines sources alors que dans le nord-ouest de la province de l’Equateur elle se détériorait rapidement. Le Président Joseph Kabila a fixé l’année 2010 comme objectif pour un retrait de la Mission des Nations Unies en République Démocratique du Congo (MONUC), laquelle a commencé à développer une stratégie de sortie.<sup>19</sup>

14 Suite à ces évolutions, la situation humanitaire en RDC est marquée en 2010 par<sup>20</sup> :

La situation humanitaire

- Un nombre de déplacés internes estimés à 2,1 millions de personnes ;
- Une situation d’urgence prolongée liée à l’*instabilité politique* dans l’est et des urgences *structurelles chroniques* dans d’autres provinces ;
- D’importants *enjeux de protection*, liées d’après certaines sources aux activités de toutes les parties au conflit, y compris les FARDC ;<sup>21</sup>
- Des *mouvements de retour* dans des zones relativement stables sans conflit et des types de déplacement complexes (déplacements multiples ; communautés hôtes, zones mixtes, déplacements pendulaires) ;
- De très hauts niveaux d’*insécurité alimentaire* et 25 *urgences nutritionnelles* à travers le pays ;
- Des problèmes d’*accès* aux populations dans le besoin, en raison de contraintes sécuritaires et d’infrastructures détériorées;
- Des *catastrophes naturelles* à déclenchement rapide et des *épidémies*.

15 Alors que la RDC a longtemps fait partie des plus grandes crises gravement oubliées de la planète, l’engagement humanitaire a augmenté de façon significative depuis les cinq dernières années. Aujourd’hui, la RDC est le troisième plus grand bénéficiaire de l’aide

La réponse humanitaire

17 Uppsala Conflict Data Program: (21/01/10)

18 International Crisis Group (2010); United Nations (2009)

19 International Crisis Group (2010)

20 OCHA (2009a): 31; <http://www.wfp.org/countries/congo-democratic-republic>; accès le 21/01/2010

21 United Nations (2009); Human Rights Watch (2009)

humanitaire, recevant 408 millions de dollars US, soit 5,5 % de l'aide humanitaire globale en 2007.<sup>22</sup> En outre, avec un budget de 1,4 milliard de dollars et près de 20.000 soldats, la MONUC est la plus grande et la plus chère des missions de maintien de la paix des Nations unies.<sup>23</sup> En plus de la Mission des Nations unies, une large gamme d'acteurs nationaux et internationaux, y compris le gouvernement congolais (en particulier au niveau provincial), des ONG nationales et internationales et des agences des Nations unies, prennent en charge la situation humanitaire décrite ci-dessus. On trouve aussi actif à Kinshasa un groupe de la Good Humanitarian Donorship.

- 16 Dans ce contexte, la coordination humanitaire s'avère un défi : les besoins sont énormes et le paysage politique est complexe. Les infrastructures et la communication en RDC sont limitées, ce qui complique le partage d'informations et la coordination entre les niveaux national, provincial et de district. En outre, les nombreux acteurs humanitaires ont des mandats, des compétences et des enjeux différents en matière d'action humanitaire en RDC.

Les défis de la coordination

- 17 En RDC, les Nations unies travaillent au moyen d'une mission intégrée conçue pour « faciliter une approche cohérente et systémique de l'engagement des Nations unies en [RDC]. Les missions intégrées visent à soutenir un processus de paix fragile au moyen d'un leadership unifié à l'aide de ressources civiles, politiques et militaires. Dans des missions intégrées, le Coordinateur humanitaire agit aussi en tant que Coordinateur résident et Représentant Spécial Adjoint du Secrétaire Général (RSASG).<sup>24</sup> La mission intégrée rend la coordination humanitaire particulièrement complexe. Premièrement, les relations civilo-militaires ne sont jamais simples puisque les acteurs humanitaires et militaires ont des priorités très différentes et visent à remplir leur mandat. Deuxièmement, les mandats des acteurs humanitaires et militaires se chevauchent souvent, ce qui génère des conflits dans le même temps. Troisièmement, en RDC, il existe un conflit larvé entre OCHA et la MONUC.<sup>25</sup>

La mission intégrée

### La coordination Cluster en RDC

- 18 Avant l'introduction de l'approche Cluster en RDC en 2006, l'action humanitaire était coordonnée par le Groupe de Plaidoyer Humanitaire (HAG) au niveau national mais aussi les Comités provinciaux inter-agences et les Comités sectoriels au niveau provincial. La section des Affaires humanitaires de la MONUC (MONUC/HAS) était responsable de la coordination dans les provinces où OCHA n'était pas présent.<sup>26</sup> En outre, depuis 2004 est en place le Mécanisme de Réponse Rapide (RRM). Le RRM a été mis en œuvre par trois ONG internationales (Solidarités, International Rescue Committee (IRC) et Catholic Relief Services (CRS)) et co-géré par l'UNICEF et OCHA.

Les mécanismes de coordination pré-clusters...

22 Development Initiatives (2009): 26

23 Steinberg, D. (2009)

24 DPKO/DSF (2008): 69

25 Interviews; observation directe

26 OCHA (2005): 37

Il a reçu des financements de plusieurs bailleurs bilatéraux et multilatéraux ainsi que du Pooled Fund. Le RRM a réalisé des diagnostics multisectoriels rapides (MSA) d'urgences liées aux mouvements des populations et aux catastrophes naturelles à déclenchement rapide. Il a fourni une réponse à court terme (jusqu'à trois mois) aux besoins identifiés dans les secteurs NFI (biens non alimentaires), WASH (Eau, Assainissement et Hygiène), Education et Protection (« do no harm » et genre). Début 2010, le Mécanisme de Réponse Rapide (RRM) a fusionné avec le Programme Elargi d'Assistance aux Retournés (PEAR) dans la *Réponse Rapide aux Mouvements de Population (RRMP)*.<sup>27</sup> Le nouveau RRMP conserve la plupart des caractéristiques du RRM mais vise à rapprocher ce mécanisme du système Cluster.<sup>28</sup>

- 19 D'après les faibles informations disponibles, la coordination pré-Cluster avait un certain nombre de faiblesses, dont un manque d'harmonisation entre les initiatives provinciales et nationales souvent isolées, un échange d'informations limité et difficile, un manque de stratégies multisectorielles, une attribution *ad hoc* des responsabilités ainsi que peu de suivi et évaluation. Dans certaines parties du pays, les structures de coordination étaient complètement absentes et la connaissance des besoins très limitées dans certaines zones. En outre, il y avait d'importantes lacunes dans les domaines de l'Eau, Assainissement et Hygiène (WASH), des Retours/Réintégrations, de la Protection, de la Logistique et de la Nutrition.<sup>29</sup>
- 20 En 2006, l'approche Cluster a été introduite pour s'attaquer aux faiblesses des comités sectoriels dans la réponse à la crise en cours à l'Est. Cependant, dans les régions du pays sans conflit mais toujours dans une situation humanitaire, la coordination est encore assurée par les comités sectoriels.<sup>30</sup>
- 21 Actuellement, neuf<sup>31</sup> Clusters sont actifs au niveau national en RDC : Protection (UNHCR)<sup>32</sup>, Nutrition (UNICEF), Education (UNICEF), Santé (OMS), Sécurité alimentaire (FAO/PAM), Logistique (PAM), Retour et Relèvement Communautaire

...et leurs limites

27 UNICEF (2010); Willitts-King, B. (2007)

28 Les agences et organisations humanitaires reconnaissent l'efficacité et la flexibilité du RRM. Les membres des clusters ont souvent souligné l'utilité de son analyse multi-sectorielle et le valorisent comme un outil complémentaire. Pour autant, le RRM et le RRMP montrent clairement qu'il existe une tension entre la rapidité de la réponse et le caractère inclusif des processus. De même, certains commentent que le RRM/RRMP recevant de l'argent du Pooled Fund, détourne des ressources qui pourraient aller aux clusters, vers un système parallèle de coordination et de mise en œuvre.

29 IASC (2006b); OCHA (2005), OCHA (2006), OCHA (2007); OCHA (2008); OCHA (2009a): 188

30 OCHA (2009a): 188; interviews

31 Le nombre de clusters varie selon les provinces. De plus, le Plan d'Action Humanitaire 2010 n'est pas tout à fait clair quant au nombre actuel de clusters: parfois le cluster ETC est listé, parfois il ne l'est pas (cf. OCHA (2009a): 188, 189). Lors d'interviews avec les équipes d'OCHA et le Coordinateur Humanitaire par intérim, les évaluateurs ont compris qu'il n'y avait pas de demande pour un cluster ETC puisque la MONUC fournissait les services. Ainsi le cluster ETC n'a pas été étudié en détail dans cette évaluation.

32 La MONUC était co-lead au niveau national jusqu'en mars 2009 et l'est toujours dans certaines provinces comme la Province Orientale.

(RRC) (UNDP/UNHCR), Biens non alimentaires et Abri (UNICEF)<sup>33</sup>, Eau, Assainissement et Hygiène (UNICEF).<sup>34</sup> En RDC, la plupart des Clusters ont une ONG comme co-facilitateur (voir tableau 1).

**Tableau 1**  
Les ONG co-facilitatrices aux niveaux national et provincial

|  | Niveau national   | Nord Kivu         | Ituri (Province Orientale) | Sud Kivu               |
|--|-------------------|-------------------|----------------------------|------------------------|
| <b>Education</b>                       | Save the Children | AVSI              | Solidarités                | NRC                    |
| <b>Eau, Assainissement et Hygiène</b>  | ASF/PSI           | OXFAM-GB          | Solidarités                | ACTED                  |
| <b>Santé</b>                           | MERLIN            | MERLIN            | MEDAIR                     | CRS                    |
| <b>Biens non alimentaires et Abri</b>  | CRS               | Solidarités       | Solidarités                | IRC                    |
| <b>Sécurité alimentaire</b>            |                   | CRS               |                            | ACF                    |
| <b>Protection</b>                      |                   |                   |                            | Life & Peace Institute |
| <b>Retour et Relance communautaire</b> |                   | Pas d'information | Pas d'information          | AVSI                   |
| <b>Logistique</b>                      | ACTED             | Pas d'information | Pas d'information          | MALTESER               |
| <b>Nutrition</b>                       | ACF               | PRONANUT          | PRONANUT                   | ACF                    |

La structure de coordination cluster

Source: GPPi / Groupe URD

- 22 En principe, les Clusters existent au niveau national à Kinshasa, dans les provinces, où ils sont appelés « Clusters provinciaux », et dans quelques cas au niveau local où ils sont appelés « sous-Clusters ». Les Clusters ont la même organisation chef de file à tous les niveaux. Là où les organisations chef de file ne sont pas présentes, d'autres agences des Nations unies peuvent prendre leur place. Par exemple, le principal chef de file du Cluster Protection est l'UNHCR mais en son absence, l'UNICEF en Equateur et au Kasai Occidental, l'UNFPA à Bandundu, au Bas

33 Il est important de clarifier que le cluster NFI/Abris est centré sur la question des NFI car c'est là que sont la majorité des besoins et des acteurs. Du fait du RRM, l'UNICEF en RDC est l'acteur majeur sur la question des NFI et c'est pourquoi il lui a été demandé de prendre le lead du cluster NFI/Abris.

34 L'agence entre parenthèse est l'agence chef de file

Congo et à Maniema ou la MONUC CAS au Kasai Oriental prennent la tête des Clusters provinciaux. Là où aucune agence des Nations unies n'est présente, les ONG peuvent aussi être désignées comme des points ressources sectoriels même si aucun Cluster formel n'existe.

- 23 A tous les niveaux, les réunions de Cluster ont lieu en général une à deux fois par mois, cela pour limiter le temps investi dans des réunions et pour permettre de venir d'endroits reculés aux réunions Cluster.<sup>35</sup>
- 24 Au niveau national, il existe aussi des réunions du Groupe de Plaidoyer Humanitaire (HAG), récemment devenues des Réunions d'Information Humanitaire ; de toutes nouvelles réunions de l'équipe de l'équipe humanitaire pays (HCT) et des réunions inter-Clusters. La nouvelle HCT est présidée par le Coordinateur humanitaire et est supposée traiter des questions stratégiques et opérationnelles pour soutenir le travail des CPIA en province. Les réunions inter-Clusters, présidées par OCHA, n'ont actuellement ni participants définis ni termes de référence. D'après le compte-rendu des réunions, les coordinateurs Clusters, les co-facilitateurs, OCHA, les bailleurs et le CICR participent à ces réunions (le CICR au titre d'observateur).<sup>36</sup>
- 25 Dans les provinces, les réunions d'information humanitaire, les réunions CPIA et les réunions inter-Clusters complètent les réunions Cluster. Le Tableau 2 propose une description globale (non exhaustive) des divers rôles des coordinateurs de Cluster :

Les rôles des coordinateurs cluster

35 Interviews Kinshasa et Nord Kivu; OCHA/Nord Kivu (2009); OCHA (2009a): 188

36 Comptes-rendus Inter-cluster; OCHA (2010a); interviews Kinshasa, participation à deux réunions inter-cluster à Kinshasa.

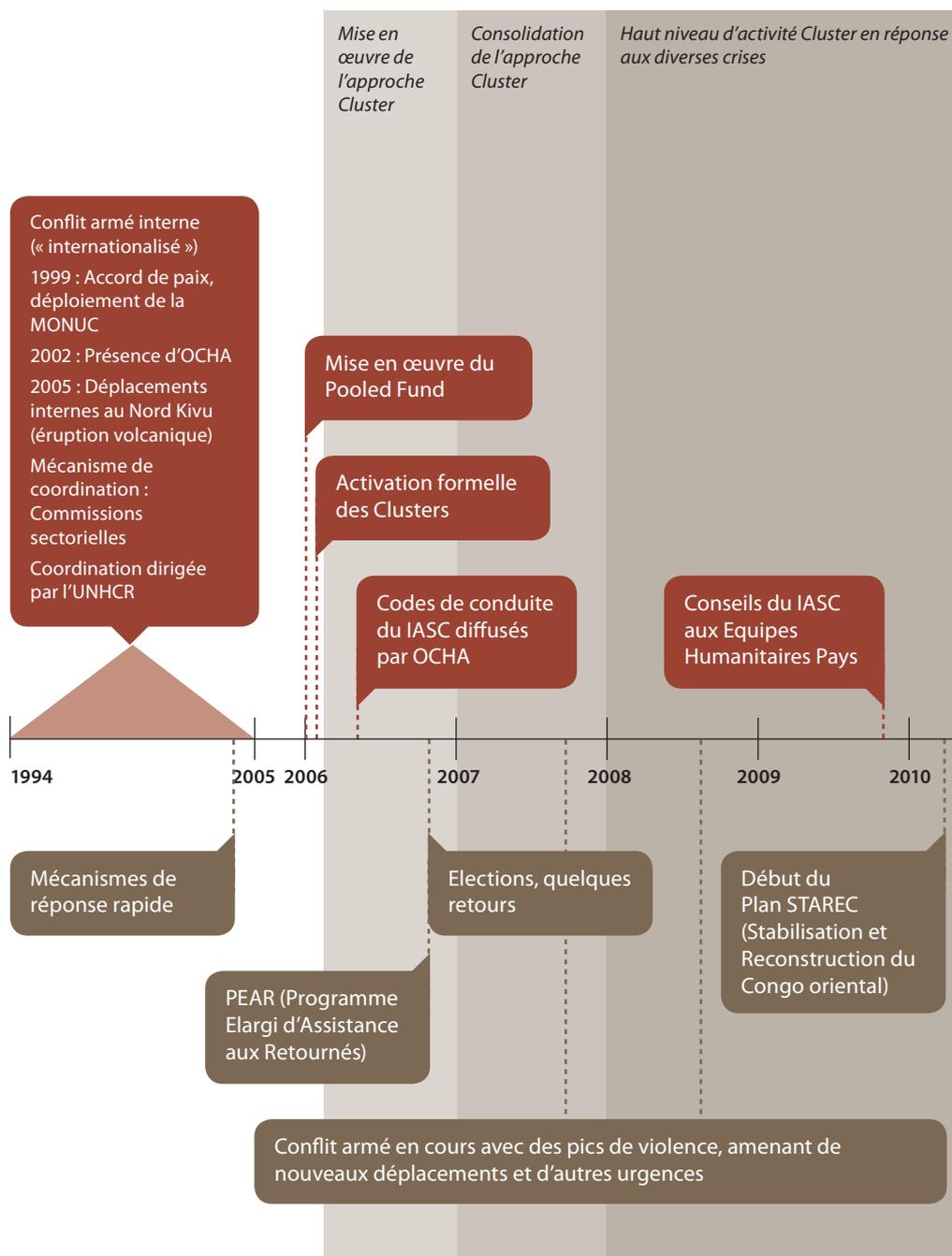
**Tableau 2**  
**Rôles des coordinateurs de Cluster (liste non- exhaustive)**

| Planification, suivi et "reporting"   | Appui technique, renforcement des capacités et coordination de la réponse   |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Contribuer au Plan d'Action Humanitaire annuel (HAP)</li> <li>• Collecter, rassembler, compiler des données provenant de membres de Cluster pour les exercices de suivi et de reporting du HAP</li> <li>• Développer et contribuer aux stratégies du Pooled Fund et du CERF</li> <li>• Revue de projet Pooled Fund (dont une revue technique à toutes les étapes du développement du projet et des « recommandations » - sans prise de décision – à l'équipe du Pooled Fund et à son Comité directeur pour la sélection de projet).</li> <li>• Reporting régulier (principalement au niveau provincial, en particulier au Nord Kivu) à l'inter-Cluster et au CPIA</li> <li>• Contribuer aux plans d'urgence et d'action inter-Clusters</li> <li>• Missions inter-agences/Clusters</li> <li>• Partage d'information avec d'autres acteurs (par exemple : évaluations externes, VIH/SIDA et Clusters, etc.)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Développer des standards et des outils ainsi que des approches harmonisées et des formations pour les diffuser</li> <li>• Renforcer les compétences au moyen de formations et d'ateliers de travail</li> <li>• Echanger de l'information avec les membres de Cluster aux niveaux provincial et global</li> <li>• Constituer et gérer les stocks d'urgence des Clusters</li> <li>• Diriger/Animer les réunions de coordinations des Clusters ; documenter les produits et points d'action issus de ces réunions</li> <li>• Tenir d'autres espaces de partage d'information entre membres sur les bonnes pratiques, les innovations,</li> <li>• Gérer au jour le jour la réponse à la crise en cours (identification des lacunes, planification de la réponse, 3W, etc.)</li> <li>• Promouvoir les sujets transversaux comme le genre, la protection, le 'do no harm' (ne pas nuire), les discussions sur la vulnérabilité vs. le statut dans divers forums</li> </ul> |

Source: GPPi / Groupe URD

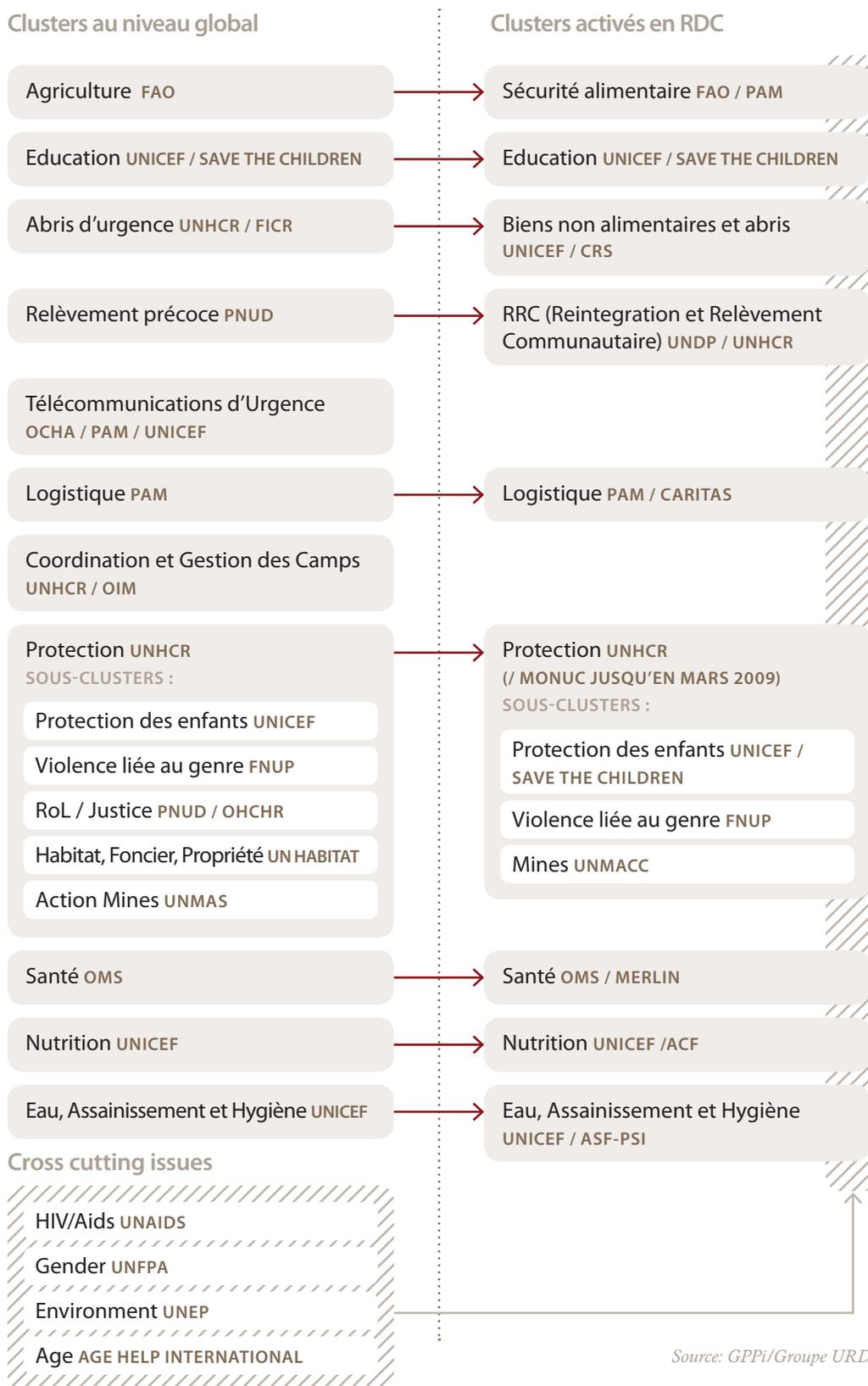
### Illustration 3

## Chronologie des événements et des dynamiques de Cluster



Source: GPPi / Groupe URD

## Illustration 4 Clusters globaux et Clusters activés en RDC



## 4 Résultats

- 26 Après une courte analyse de la mise en place de l'approche Cluster en RDC et de la manière dont elle a été adaptée au contexte du pays, ce chapitre résume les résultats de l'évaluation concernant la performance globale du système Cluster en RDC. Suivant le modèle logique de l'approche Cluster développé dans le *Cadre de l'évaluation Cluster Phase 2*<sup>37</sup>, ce chapitre traite de l'interaction de l'approche Cluster avec d'autres piliers de la réformes humanitaires, du soutien global aux Clusters, de la prévisibilité du leadership, du partenariat et de la cohérence, de redevabilité, des lacunes comblées et de l'amélioration de la couverture des besoins aussi bien que de l'appropriation et de la connectivité. On pourra trouver une évaluation de la performance de chaque Cluster en RDC en Annexe e 1.

### 4.1 Mise en place de l'approche Cluster en RDC

- 27 Depuis 2006, la communauté humanitaire en RDC a réalisé un effort considérable pour mettre en place l'approche Cluster. D'une manière générale, cet effort s'est avéré un succès. Les Clusters ont été déployés au niveau national et dans toutes les provinces pertinentes de RDC. Ils se sont intégrés dans d'autres processus collectifs de la communauté humanitaire comme le développement du Plan d'action Humanitaire et les allocations du Pooled Fund. Le but et le concept de l'approche Cluster est largement connu. Pourtant, il est encore possible de les améliorer en les mettant en pratique.<sup>38</sup>

#### Principaux progrès et réussites

- 28 L'introduction de l'approche Cluster a été particulièrement réussie au Nord Kivu et dans d'autres provinces du nord-est, de l'est et du sud-est qui étaient celles principalement ciblées pour améliorer la réponse humanitaire en RDC.<sup>39</sup> Au Nord Kivu et dans la Province Orientale, toutes les réunions de coordination ont des termes de référence et des listes de participants clairement définis.<sup>40</sup> Au Nord et au Sud Kivu, la coordination inter-Clusters est guidée par un système de recommandations que chaque Cluster fait aux autres Clusters pertinents et qui sont suivis durant les réunions inter-Clusters. Le même système de recommandations

L'introduction de l'approche cluster particulièrement réussie à l'est du Congo

Bonne pratique au Nord Kivu: Clarté des termes de référence, des listes de participants et des plannings pour les différents types de réunions.

37 Cf. Alexander, J. (2009)

38 OCHA (2010); analyse de documents sur rdc-humanitaire.net; interviews avec OCHA Kinshasa; discussion de groupe avec la GHDI, participation à des réunions inter-cluster à Kinshasa, missions d'évaluation au Nord Kivu, dans la Province Orientale, dans le Sud Kivu

39 OCHA (2010a); analyse de documents sur rdc-humanitaire.net; interviews Kinshasa; participation aux réunions inter-cluster à Kinshasa, missions d'évaluation au Nord Kivu, dans la Province Orientale, dans le Sud Kivu

40 Pas de documentation écrite à Bunia mais clarté entre acteurs; au Nord Kivu et d'autres provinces, il y a d'autres réunions de coordination comme la réunion sécurité, la réunion inter-agences pour les agences UN (tenue à la MONUC), la réunion de la communauté humanitaire (tenue à OCHA) et des réunions entre les autorités provinciales et les UN (tenue au gouvernement). OCHA/Nord Kivu (2009); interviews au Nord Kivu et Province Orientale; participation aux réunions d'information humanitaire et CPIA au Nord Kivu;

est également appliqué au sein des Clusters. Cependant, les Clusters ont été moins réactifs dans la partie ouest du pays. Parmi les raisons, on retrouve : les difficultés d'accès, la faiblesse de la présence et des capacités des acteurs humanitaires dans cette partie du pays, la focalisation d'OCHA et de l'ensemble de la communauté humanitaire sur l'est ainsi que l'allocation de plus de fonds dans les régions de l'est. Le niveau national a reconnu ces difficultés et essaie à présent de mieux soutenir les provinces de l'ouest et d'équilibrer les fonds. Comme OCHA ne peut pas couvrir tout le pays, d'autres agences des Nations unies présentes dans les régions occidentales sont en train de reprendre les responsabilités de coordination.<sup>41</sup>

Bonne pratique aux Nord et Sud Kivu: Un système de recommandations pour faciliter la coordination inter-Clusters et intra-Clusters

### Principaux problèmes et domaines d'amélioration

- 29 Alors que le Coordinateur humanitaire et OCHA ont essayé de décentraliser fortement l'approche Cluster en RDC pour permettre la coordination là où les actions humanitaires ont lieu, les rôles et responsabilités entre les Clusters nationaux et provinciaux ne sont pas clairement définis. Le pouvoir de prise de décision et les ressources de coordination sont souvent trop concentrés au niveau national. Par exemple, de nombreux Clusters ont des coordinateurs attitrés au niveau national mais pas au niveau provincial. Alors qu'il existe un compromis entre le fait d'assurer une vision nationale à la réponse humanitaire en RDC et la décentralisation, il est important de prendre en compte que la plupart des membres de Cluster sont très passifs au niveau national. De nombreuses ONG internationales et nationales ne sont pas présentes en capitale et par conséquent les coordinateurs Cluster ne rencontrent souvent que leurs co-facilitateurs.<sup>42</sup>
- 30 L'objectif et le nom des participants des différentes réunions de coordination à Kinshasa sont flous, ce qui réduit la capacité de Kinshasa à fournir des conseils stratégiques aux provinces. Par exemple, au Nord Kivu, il y a eu quelques débats difficiles entre l'UNHCR et le reste de l'équipe pays à propos du caractère approprié d'une approche basée sur le statut au sujet des personnes déplacées internes, sachant que dans une crise prolongée, les vulnérabilités des communautés hôtes peuvent devenir plus importantes que celles des personnes déplacées internes. Ce débat complexe réduit l'efficacité de l'équipe pays mais ne peut être résolu au seul niveau provincial<sup>43</sup>. En outre, il n'y a eu aucun soutien ou conseil stratégique provenant

Des rôles et responsabilités pas toujours bien définis entre les clusters nationaux et provinciaux

Manque de conseil stratégique de la part du niveau national

41 Analyse de documents de différentes régions sur [www.rdc-humanitaire.net](http://www.rdc-humanitaire.net) accès le 11/02/2010; OCHA (2010a); interviews Kinshasa; participation à des réunions inter-cluster à Kinshasa où les problèmes des régions de l'ouest étaient discutés.

42 Interviews Kinshasa, discussion de groupe avec des ONG internationales à Kinshasa

43 Après la fin de la mission d'évaluation, le HCR et l'UNICEF se sont entendues pour harmoniser leur politique de telle sorte à créer des synergies et des complémentarités entre leur approche respective. Ceci a abouti à l'écriture d'une lettre d'intention entre le HCR et l'UNICEF et un arbre de décision qui pourrait créer plus de complémentarité et d'action conjointes harmonisées.

du niveau national sur la manière de traiter ce défi sensible de coordination.<sup>44</sup> L'équipe humanitaire pays nouvellement en place à Kinshasa est censée s'attaquer à ces limites. Cependant, les termes de références actuels ont un certain nombre de faiblesses y compris un manque de distinction entre les tâches stratégiques et opérationnelles, une délimitation peu claire avec les tâches des réunions inter-Clusters et une limitation de la durée des réunions à une heure par mois.<sup>45</sup>

- 31 Enfin, la décision d'avoir des réunions sur un rythme seulement mensuel a ses inconvénients. Ce rythme mensuel risque de ralentir la réponse collective et de surcharger les agendas de ces réunions. Cela a pour conséquence que les réunions sont longues et que chaque sujet à l'ordre du jour est souvent pertinent uniquement pour un nombre limité de participants.<sup>46</sup>

## 4.2 L'approche Cluster et le système du Coordinateur humanitaire

- 32 L'approche Cluster a été introduite comme l'un des différents piliers de la réforme humanitaire et visait à compléter et renforcer le système du Coordinateur humanitaire.
- 33 Jusqu'à présent, l'interaction entre le Coordinateur humanitaire et l'approche Cluster a été forte et en soutien réciproque.<sup>47</sup>

### Principaux progrès et réussites

- 34 L'intégration du Coordinateur humanitaire dans l'approche Cluster a eu plusieurs effets positifs. Par exemple, celui-ci a introduit un accord de co-facilitation pour les ONG (voir chapitre 5.7). Là où les chefs de file de Cluster (nationaux) n'ont pas assumé leurs responsabilités, il a travaillé à une amélioration qui fut une réussite par exemple dans le cas du Cluster Santé. Le Coordinateur humanitaire a également préservé l'espace humanitaire en décidant que la section des Droits de l'Homme de la MONUC ne pouvait pas co-animer le Cluster Protection.<sup>48</sup> Enfin, il a insisté sur le besoin d'une meilleure intégration du relèvement précoce dans l'approche Cluster, même si ce fut avec un succès limité (cf. chapitre 5.10).

Effets positifs de l'étroite interaction entre le Coordinateur Humanitaire et le système cluster

44 Interviews au Nord Kivu; participation à une réunion du CPIA où les conséquences de ce conflit sont apparues clairement

45 Cf. OCHA (2010a). Il y a une croyance largement répandue que les réunions les plus courtes sont les meilleures. Les réunions courtes consomment en effet moins de temps et laissent plus de temps pour faire le travail en cours. Cependant, et en particulier au niveau de l'encadrement, le travail en cours – comme par exemple prendre des décisions – est mieux fait lors de réunions. Il y a peu de chance que le HCT sera capable d'aboutir à des décisions stratégiques et bien structurées en une heure de réunion mensuelle. Pour plus de détails sur l'importance des réunions et leur organisation adéquate, voir, par exemple, Lencioni, P. (2004)

46 Interviews Kinshasa, Nord Kivu, Sud Kivu, Province Orientale; résultats de groupe de discussion au Nord Kivu et Sud Kivu

47 OCHA (2009a); interviews

48 Interviews Kinshasa; Nord Kivu, Sud Kivu

- 35 Par ailleurs, l'approche Cluster soutient aussi la fonction de Coordinateur humanitaire en lui donnant la possibilité de développer des stratégies sur la base d'informations consolidées en provenance du terrain ainsi que de diffuser les décisions plus facilement via les réunions de Cluster et d'autres coordinations.
- 36 Enfin, l'approche Cluster renforce également la position des organisations humanitaires vis-à-vis du Coordinateur humanitaire. Les membres du Cluster peuvent consolider leurs points de vue lors des réunions Cluster et ont par conséquent – via OCHA – la possibilité d'apporter des éléments stratégiques à l'attention du Coordinateur humanitaire.

Bonne pratique: Le personnel d'OCHA doit couvrir plusieurs Clusters. Il suit le développement de chaque Cluster de façon étroite à la fois aux niveaux national et provincial tout en gardant le Coordinateur humanitaire à jour sur les sujets importants au moyen d'évaluations informelles de Cluster deux fois par an.<sup>49</sup>

### Principaux problèmes et domaines d'amélioration

- 37 Si l'approche Cluster et OCHA renforcent le système du Coordinateur humanitaire, ce dernier reste dépendant des personnalités parce que des éléments importants entre le Coordinateur humanitaire et l'approche Cluster ne sont pas institutionnalisés. Par exemple, les nouveaux termes de référence du IASC pour les Coordinateurs humanitaires ne prévoient pas qu'il/elle doit prendre en compte les intrants fournis par les Clusters.<sup>50</sup>

## 4.3 L'approche Cluster, le financement humanitaire et le rôle des bailleurs

- 38 L'approche Cluster a été introduite comme l'un des différents piliers de la réforme humanitaire et visait à compléter et renforcer le système du Coordinateur humanitaire et les mécanismes de financement réformés, y compris le Fonds Central d'Intervention d'Urgence (CERF), les mécanismes de financement communs et les innovations apportées au CAP.
- 39 En RDC, il existe deux principaux systèmes de financement qui interagissent avec l'approche Cluster : le Pooled Fund et le Fonds Central d'Intervention d'Urgence (CERF).
- 40 Le *Pooled Fund* a été introduit en RDC en 2006 en même temps que l'approche Cluster. Avec un budget de 143,3 millions de dollars<sup>51</sup> pour l'année 2008, le Pooled Fund est aujourd'hui la plus importante source de financement du Plan d'Action Humanitaire. Ces processus en matière de sélection de projet d'allocation de ressources ont été révisés plusieurs fois.<sup>52</sup> Actuellement, le Coordinateur humanitaire gère le Pooled Fund avec le soutien d'une unité Pooled Fund conjointe PNUD-OCHA (JPFU). Il existe deux allocations standards du Pooled Fund par année. Une fois que le Coordinateur humanitaire a lancé

49 Le Coordinateur Humanitaire a initié ce processus en 2007; information donnée par OCHA Kinshasa et l'ancien Coordinateur Humanitaire, les évaluations elles-mêmes n'ont pas été partagées avec les évaluateurs

50 Cf. IASC (2009); Oxfam (2009); interviews

51 Ce chiffre comprend US\$ 337 932 reportés de 2007 et US\$ 1 507 768 d'intérêts gagnés des contributions. UN Humanitarian Coordinator (2009) :3; interviews Kinshasa

52 Les changements apportés prennent en compte l'expérience des deux premières années du Fond (2006 – 2007), l'évaluation des Fonds Communs de 2007 et les apports des parties prenantes au niveau provincial et national; Willitts-King, B. et. al. (2007); UN Humanitarian Coordinator (2009)

l'allocation standard, les CPIA en consultation avec les Clusters développent de courtes stratégies provinciales. Les stratégies énumèrent l'évolution du contexte humanitaire et des besoins par Cluster. Elles doivent être en lien avec les seuils d'action définis dans le Plan d'Action Humanitaire.<sup>53</sup> Parallèlement à la consultation provinciale (approche par zones), les Clusters nationaux consultent leurs homologues provinciaux (approches par secteurs). Prenant en compte les analyses géographiques et sectorielles, le Comité Stratégique du Pooled Fund<sup>54</sup> et le Coordinateur humanitaire déterminent les enveloppes de financement, définissant les plafonds financiers par province et par Cluster. Sur la base de ces enveloppes, les chefs de file et co-facilitateurs de Clusters nationaux, en consultation avec les Clusters provinciaux, développent une liste de projets prioritaires qu'ils soumettent au Pooled Fund. OCHA envoie alors les listes prioritaires des Clusters aux CPIA provinciaux pour commentaires. Les listes de projets, avec les commentaires des CPIA, sont enfin partagées avec le Bureau du Pooled Fund pour la prise de décision finale concernant le financement.<sup>55</sup>

- 41 La RDC reçoit régulièrement des financements du CERF qui sont utilisés de façon similaire à ceux du Pooled Fund, en dehors de la réglementation du CERF qui prévoit que le déboursement peut seulement être fait à l'attention des agences des Nations unies.<sup>56</sup>
- 42 Enfin, les bailleurs bilatéraux appartenant à la Good Humanitarian Donorship Initiative (GHDI) se coordonnent au niveau national et s'engagent activement dans toutes les sphères de l'approche Cluster. Ils sont des observateurs formels des réunions Clusters, inter-Clusters, CPIA et HCT aux niveaux national et provincial.<sup>57</sup>
- 43 Le système complet de financement humanitaire en RDC et l'engagement actif des bailleurs ci-dessus ont un effet global positif sur l'approche Cluster. Cependant, le

Le lien étroit entre les bailleurs, les mécanismes financiers et les clusters...

- 53 Les seuils d'action définissent à partir de quand les humanitaires doivent agir et répondre aux besoins, comme par exemple un taux de mortalité infantile supérieur à 2 pour 10 000 par jour. OCHA (2009a): 59f
- 54 Le Comité Stratégique est constitué de deux représentants d'ONG, deux représentants des bailleurs et deux représentants des clusters. Ces six personnes interviennent en tant qu'individus et non comme représentant d'une organisation. Le Comité Stratégique définit les enveloppes sur la base de trois critères. Ceux-ci sont : les conditions du PAH ; les décisions de financement des bailleurs en dehors du Pooled Fund ; et les analyses du CPIA quant aux besoins humanitaires des différentes provinces. L'objectif des enveloppes est de faire baisser les tensions inter-cluster (telles qu'elles étaient apparues en 2006 et 2007) et de renforcer le pouvoir des chefs de file cluster afin d'assurer une vision globale de niveau national pour la répartition des fonds.
- 55 Le Bureau du Pooled Fund est présidé par le Coordinateur Humanitaire, trois représentants des contributeurs principaux au fond, trois agences UN (actuellement le HCR, l'UNICEF, le PAM) et trois ONG (actuellement ACF, Save the Children, Solidarités) et deux bailleurs non contributeurs au fond comme observateurs. Le JPFU assure le secrétariat. UN Humanitarian Coordinator (2009)
- 56 Pour les statistiques pays du CERF voir: <http://ochaonline.un.org/cerf/CERFFigures/CountriesreceivingCERFfunds/tabid/1799/language/en-US/Default.aspx>, accès le 11/02/2010; UN Humanitarian Coordinator (2009); Mowjee, T. (2009)
- 57 OCHA/Nord Kivu (2009); UN OCHA (2010a); participation aux réunions CPIA et cluster au Nord Kivu, Sud Kivu et Province Orientale ainsi qu'aux réunions inter-cluster à Kinshasa; interviews Kinshasa, Nord Kivu

lien étroit entre le financement humanitaire et la coordination des Clusters comporte d'importants risques de réduction des partenariats et des gains de qualité (voir chapitre 5.7 et 6.1) de l'approche Cluster.<sup>58</sup>

### Principaux progrès et réussites

- 44 De façon plus importante, le Pooled Fund et le CERF sont tous des mécanismes de financement qui ne permettent pas aux bailleurs de sélectionner des projets. En revanche, les fonds permettent aux Clusters de mettre en œuvre leurs stratégies, lesquelles à leur tour doivent refléter les priorités définies dans le Plan d'Action Humanitaire. A travers cette approche, la communauté humanitaire en RDC répond de façon toujours plus stratégique aux besoins humanitaires.
- 45 En outre, l'engagement actif des bailleurs de la GHDI a soutenu les efforts d'OCHA et du Coordinateur humanitaire pour lier le Plan d'Action Humanitaire avec les mécanismes de financement et l'approche Cluster. Une interaction étroite permet aussi aux bailleurs de prendre en compte les décisions des Clusters dans leurs propres planifications et politiques de financement.<sup>59</sup> Dans le même temps, leur participation aux réunions de coordination réduit les opportunités offertes aux humanitaires d'utiliser les Clusters comme un forum de discussion entre pairs dans le but de construire une stratégie commune en direction des autres acteurs (plus puissants). Pour regagner cet espace, certains Clusters provinciaux ont tenu des réunions Cluster officielles en présence de bailleurs d'autres informelles sans eux.<sup>60</sup>

... permettent aux clusters de mettre en œuvre leur stratégie mais...

### Principaux problèmes et domaines d'amélioration

- 46 Il existe deux risques importants liés à une relation étroite entre les Clusters et le financement humanitaire. Tout d'abord, le Pooled Fund a le potentiel pour s'opposer aux gains de qualité de l'approche Cluster. Les discussions liées au Pooled Fund prennent trop de temps à la coordination, réduisent au silence la critique des pairs et favorisent la paix sociale. Le temps et les ressources importants que les Clusters investissent dans le Pooled Fund risquent aussi de faire que « les Clusters soutiennent le Pooled Fund au lieu de l'inverse ».<sup>61</sup>
- 47 Deuxièmement, les partenaires se sont plaints que la compétition pour les financements au sein des Clusters a des effets négatifs sur le partenariat. De plus, les membres de Clusters

58 On estime qu'au moins un tiers des contributions aux exercices écrits animés par l'équipe d'évaluation avec les parties prenantes à l'approche cluster abordait des éléments du pilier financier de la réforme humanitaire en RDC; Willitts-King, B. et. al. (2007): 30; Oxfam (2009): 10

59 Interviews à Kinshasa et au Nord Kivu; participation aux réunions inter-cluster et cluster au niveau national et provincial

60 Observation directe lors de réunions inter-cluster à Kinshasa et lors de réunions cluster au Nord Kivu, interviews Kinshasa, Nord Kivu, Province Orientale

61 Interviews

dans les provinces ont en général l'impression qu'il n'est pas assez donné d'informations au niveau des refus de projets de la part du Pooled Fund.<sup>62</sup> Certains Clusters ont commencé à travailler sur ce sujet et ont conçu des matrices transparentes et bien faites pour l'examen de projets. Cependant, l'Unité du Pooled Fund ne fournit pas de conseils et il n'existe pas de partage systématique des bonnes pratiques entre les Clusters sur la manière d'utiliser au mieux ce processus. Par conséquent, il demeure d'importantes différences entre Clusters et entre provinces.

... comportent  
d'importants risques

#### 4.4 Soutien au niveau global : les Clusters globaux et le IASC

- 48 Selon la réforme humanitaire, les Clusters globaux visent à renforcer la préparation et la capacité technique de l'ensemble du système ainsi qu'à soutenir la réponse humanitaire en développant des standards et des directives stratégiques, en construisant une capacité de réponse et en apportant un soutien opérationnel.<sup>63</sup> Via les appels des Clusters globaux, plus de 57.000.000 \$ ont été levés pour financer les activités des Clusters entre 2006 et 2008.
- 49 En RDC, il existe des Clusters aux niveaux national, provincial et de district. Dans l'ensemble, le soutien du niveau global aux niveaux provincial et de district a été limité. Cependant, la plupart des Clusters nationaux ont fourni un soutien opérationnel aux Clusters de niveau provincial.<sup>64</sup>

##### Principaux progrès et réussites

- 50 Au niveau national, les coordinateurs de Clusters étaient souvent informés des formations (par exemple : Santé, Protection, Nutrition, Logistique et Education) et des codes de conduite du niveau global, les jugeant pertinents. La documentation du IASC – à l'image des codes de conduite et des termes de référence – était également incluse dans le travail des Clusters aux niveaux national et provincial. De plus, des conseillers GenCap et ProCap ont été déployés à Kinshasa.<sup>65</sup>
- 51 En RDC, les Clusters nationaux ont aussi une fonction explicite de soutien aux Clusters provinciaux. A quelques exceptions, les Clusters basés à Goma, Bunia et Bukavu se sont sentis bien soutenus par les Clusters nationaux.<sup>66</sup>

Les formations et manuels  
du niveau global sont  
pertinents

Les clusters nationaux  
supportent les clusters  
provinciaux

##### Principaux problèmes et domaines d'amélioration

- 62 Interviews Kinshasa, Nord Kivu, Sud Kivu, Province Orientale; groupe de discussion au Nord Kivu, Sud Kivu; groupe de discussion avec des ONG internationales au Nord et Sud Kivu; participation à une réunion inter-cluster à Kinshasa, Willitts-King, B. et. al. (2007)
- 63 Cf. IASC (2006a): 4
- 64 Les évaluateurs ont très peu d'information sur le support opérationnel au niveau district. Cependant il semble qu'il y a le même problème entre les niveaux province et district qu'entre les niveaux national et provincial. De plus, au niveau district, les moyens de communication sont souvent limités et rendent l'accès aux documents généraux de niveau global encore plus difficile (interview avec un co-facilitateur à Goma).
- 65 OCHA/Nord Kivu (2009); OCHA (2010); participation à des réunions inter-cluster qui ont fait référence aux notes de cadrage du IASC; interviews à Kinshasa et Nord Kivu
- 66 Interviews Kinshasa; UN Humanitarian Coordinator (2009)

52 La communication entre les différents niveaux s'est avérée être un défi. L'état des Clusters et des agences chef de file peut différer entre les niveaux global et national. A titre d'exemple, il existe en RDC un Cluster Sécurité alimentaire au lieu d'un Cluster Agriculture. Le Cluster Biens non alimentaires (animé par l'UNICEF) se focalisent beaucoup sur les biens non alimentaires et peu sur les abris contrairement au niveau global (animé par l'UNHCR). Comme il n'existe pas de cluster global pour ce sujet, le Cluster Biens non alimentaires en RDC se sent parfois « orphelin ». D'autres Clusters, par exemple les Clusters/groupes de travail provinciaux Protection et Gestion et coordination de camps, ont aussi demandé plus de conseils stratégiques de la part des niveaux global et national.<sup>67</sup> En outre, les évaluateurs ont noté un manque de collecte et de partage des bonnes pratiques entre les différents niveaux.<sup>68</sup>

Les défis de la communication entre les niveaux global, national et provincial

53 Il existe une tendance à accumuler les infrastructures et ressources de coordination au niveau national. Par exemple, les coordinateurs Clusters attirés (par exemple : Santé, Protection, Logistique, WASH et Education) sont placés au niveau national et non provincial.<sup>69</sup>

54 Enfin, les conseils du IASC ont manqué au niveau des relations entre les Clusters aux niveaux national, provincial et de district aussi bien que sur la manière de lier l'approche Cluster à une mission intégrée (cf chapitre 5.8).

Manque de conseil du IASC sur les relations entre cluster national et provincial

## 4.5 Le rôle d'OCHA

55 Au sein de l'architecture des Nations unies, OCHA a la principale responsabilité de la coordination humanitaire. Dans l'approche Cluster, le rôle d'OCHA a été peu défini même si OCHA et le Coordinateur humanitaire sont théoriquement responsables de la coordination inter-Clusters. Une coordination inter-Clusters efficace est nécessaire pour assurer que les thématiques multidisciplinaires sont traitées de façon adéquate et que les duplications et lacunes inter-Clusters sont éliminées.<sup>70</sup>

56 Une comparaison entre le Nord Kivu, la Province Orientale et le Sud Kivu démontre une claire corrélation entre des bureaux OCHA forts et le fonctionnement du système Cluster. La possibilité pour OCHA de fournir l'infrastructure à la coordination dépend fortement des capacités des différents bureaux. A Kinshasa et dans les provinces couvertes par ce

Le rôle d'OCHA

67 Il faut noter que le rôle de chef de file global du HCR pour les abris et la coordination des camps n'est pas reflété dans l'organisation des clusters en RDC et donc le support global sur ces sujets spécifiques est rendu plus complexe.

68 Interviews Kinshasa

69 Interviews Kinshasa, Nord Kivu, Sud Kivu, Province Orientale; N.B. les coordinateurs dédiés ne travaillent pas toujours à 100% pour le cluster, pour l'éducation par exemple 50% du temps du coordinateur est dédié au travail du cluster.

70 Cf. IASC (2008); OCHA (2007); Termes de référence des Coordinateurs Humanitaires; plan stratégique d'OCHA; Draft des Termes de référence des coordinateurs clusters. Dans son plan stratégique 2010, OCHA dit que l'un de ses objectifs est de développer « une approche d'OCHA plus rigoureuse et standardisée pour supporter la coordination inter-cluster », disponible sur <http://ochaonline.un.org/ocha2010/strategicplan.html>, accès février 2010.

rapport, OCHA remplit les tâches suivantes afin de fournir l'infrastructure nécessaire à la coordination des Clusters :

- Gestion de l'information
- Assurer une mise en œuvre spécifique par pays et cohérente de l'approche Cluster (par exemple : adaptation et diffusion des termes de référence aux différents types de réunions de coordination).
- Guider l'évolution de l'approche Cluster au fil du temps
- Renforcer la redevabilité envers le Coordinateur humanitaire
- Coordination inter-Clusters
- Assurer un agenda commun à l'équipe pays

### Principaux progrès et réussites

- 57 Grâce à la clarté de ses termes de référence, préparations d'agenda et systèmes de recommandations, OCHA Goma et Bukavu ont mis en place une coordination inter-Clusters efficace. Les problèmes humanitaires multisectoriels et géographiques sont discutés lors des réunions inter-Clusters, permettant une revue entre pairs au niveau inter-Clusters.<sup>71</sup>
- 58 Les bureaux OCHA relativement forts à Kinshasa et Goma aident à préserver l'espace humanitaire vis-à-vis du corps militaire de la MONUC grâce à la clarification de son rôle dans le Cluster Protection et dans d'autres forums de coordination Cluster.<sup>72</sup>

Une coordination inter-cluster et une préservation de l'espace humanitaire efficaces

### Principaux problèmes et domaines d'amélioration

- 59 La gestion de l'information reste un défi. La liste de diffusion par e-mail est le principal mécanisme de partage d'information entre les membres de Clusters dans les provinces mais aussi entre les Clusters nationaux et provinciaux. Même si cela se révèle efficace pour des échanges d'information à court terme, cela ne construit pas une mémoire institutionnelle à proprement parler. Le site Internet rdc-humanitaire et d'autres applications en ligne (par exemple le Goma Update Google Group) sont des outils importants mais ne sont pas conviviaux. En outre, la documentation Cluster à tous les niveaux est rarement compilée de manière complète et dans les temps.<sup>73</sup> L'information allant du niveau national au niveau provincial est particulièrement limitée.

Les défis de la gestion de l'information...

Bonne pratique d'UN OCHA Goma: Les termes de référence du Cluster générique sont aussi diffusés aux Clusters de district.

71 Interviews Nord et Sud Kivu; participation à une réunion inter-cluster au Sud Kivu

72 Observations directes pendant la mission; interviews Kinshasa, Nord Kivu, Sud Kivu, Province Orientale; groupe de discussion avec des ONG internationales à Goma;

73 [www.rdc-humanitaire.net](http://www.rdc-humanitaire.net); accès le 25/02/2010

- 60 En termes de préparation d'agenda, OCHA n'a pas fortement poussé à l'intégration des sujets transversaux. Par exemple, la demande d'un conseiller GenCap provient d'une initiative de l'UNICEF. En outre, OCHA n'a pas repris un certain nombre de débats importants au sein de l'équipe pays (par exemple les difficultés dans le Cluster Protection, la mise sur la touche de co-facilitateur, etc.). Cela est en partie dû à un manque de capacités.<sup>74</sup>

... et l'intégration limitée des questions transversales

## 4.6 Prévisibilité du leadership

- 61 L'approche Cluster a été conçue dans le but d'améliorer la réponse humanitaire en désignant clairement des organisations chefs de file pour tous les secteurs clés dont les activités demandent à être coordonnées, mais aussi dans le but de porter leur attention sur les sujets transversaux et d'agir comme « opérateurs en dernier recours ».<sup>75</sup>
- 62 Dans l'ensemble, l'introduction de l'approche Cluster a renforcé le leadership et amélioré sa prévisibilité si on la compare avec la coordination assurée au moyen des comités sectoriels.<sup>76</sup> Toutefois, le leadership sur les sujets transversaux et le principe de responsabilité de l'opérateur en dernier recours restent faibles.<sup>77</sup>

### Principaux progrès et réussites

- 63 En RDC, le leadership prévisible a été visiblement renforcé par la désignation des chefs de file Cluster pour tous les secteurs aux niveaux national et provincial, la définition claire des responsabilités des agences chef de file et le « reporting » au Coordinateur humanitaire. Ces éléments ont provoqué un changement progressif d'identités organisationnelles pour passer de la représentation des agences à celle des Clusters. Par exemple, il y a un nombre croissant d'agences avec des coordinateurs de Cluster dédiés à cette tâche (par exemple : Santé, Logistique, Protection, Education, Eau, Assainissement et Hygiène) et les agences chef de file de Cluster commencent à se retirer de leur place d'agences « séduisantes » au sein du Pooled Fund (par exemple : UNICEF, PAM et PNUD). Dans le même temps, certaines personnes interrogées contestent la valeur des coordinateurs Cluster nationaux dédiés à cette tâche car ils risquent de perdre leur pouvoir de prise de décision au sein de leurs institutions et de perdre le contact avec les questions opérationnelles tout en contribuant à la bureaucratisation de l'approche Cluster. Par ailleurs, certaines ONG ont ressenti que le changement organisationnel décrit est trop lent et que sa portée n'est pas assez grande.<sup>78</sup>

L'approche cluster renforce la prévisibilité du leadership

74 Participation aux réunions inter-cluster à Kinshasa et Sud Kivu; interviews Kinshasa, Nord Kivu et Sud Kivu; groupe de discussion avec des ONG internationales à Kinshasa;

75 IASC (2006a); IASC (2008)

76 Ceci est particulièrement vrai pour les niveaux national et provincial. Au niveau des districts où des arrangements clairs concernant le leadership sont rarement en place, la prévisibilité du leadership peut être limitée.

77 OCHA (2009a): 188; OCHA (2008); OCHA (2007); interviews Kinshasa et Nord Kivu

78 Interviews Kinshasa, Nord Kivu, Sud Kivu; N.B. Le cluster RRC (animé par le PNUD) a reçu de l'argent du Pooled Fund seulement en 2009. Dans le cluster WASH, la non participation de l'UNICEF au Pooled Fund est une politique; les cluster Education, NFI et Nutrition essaient de faire de même en fonction de leur financement par d'autres sources. Humanitarian Reform Advisor et.al. (2009);

64 Au niveau des sujets transversaux, l'UNICEF a demandé à un conseiller GenCap inter-agences de soutenir l'intégration du genre dans l'ensemble des secteurs. Cela a eu pour résultat qu'au niveau national les Clusters WASH, Biens non alimentaires et Education ont à présent introduit des engagements minimum envers les garçons, les filles, les hommes et les femmes. Le conseiller GenCap a aussi soutenu le Cluster Sécurité alimentaire sur la manière de travailler via les groupes de femmes et introduits des marqueurs de genre dans le Pooled Fund et le Plan d'Action Humanitaire 2010. En outre, le Cluster Logistique a débuté en 2009 le projet "*Transport de l'espoir*" qui s'attaque au VIH/SIDA tout au long des axes de transport de la RDC. Lors de certaines réunions Cluster, la question de l'environnement commence également à être discutée. Dans tous ces exemples, les chefs de file Cluster ont pris au sérieux leur rôle de leadership sur les sujets transversaux et commencé à les inclure activement dans le travail des Clusters.<sup>79</sup> En dehors de ces notables exceptions démontrant que le leadership améliore l'intégration des sujets transversaux, il demeure des lacunes opérationnelles au niveau de l'intégration du genre et des lacunes flagrantes à tous les niveaux pour tous les autres sujets transversaux, en particulier l'environnement et le handicap. En outre, les ONG internationales ont souligné que l'usage par certains Clusters nationaux d'une approche « coût par bénéficiaire » pour la sélection des projets réduit l'intégration des sujets transversaux, par exemple parce que les personnes affectées avec un handicap présentent un coût plus élevé par individu que les autres.<sup>80</sup>

Exemples d'intégration réussie de questions transversales

### Principaux problèmes et domaines d'amélioration

65 Même s'il existe depuis peu des signes que les agences chef de file Cluster agissent comme opérateur en dernier recours, la mise en œuvre de ce concept est très limitée. Cela s'explique principalement par le fait que les besoins dans le pays sont énormes et que, par conséquent, les acteurs traitent ce concept comme un « non-enjeu ». Aussi longtemps qu'il n'y aura pas des limites claires sur ce qui peut être accompli de façon réaliste en RDC, le concept restera creux. Cependant, les exemples de la FAO et de l'UNICEF, prépositionnant des stocks et donnant aux membres des Clusters accès à ceux-ci en cas d'urgence, a indiqué comment le concept d'opérateur en dernier recours pourrait être appliqué en RDC. En outre, les réserves de réponse rapide du Pooled Fund et du RRM/RRMP sont des ressources efficaces à exploiter comme derniers recours.<sup>81</sup>

Mise en œuvre limitée du concept de 'fournisseur de dernier recours'

79 Observation directe dans des réunions cluster; interviews Kishasa, Nord et Sud Kivu, Province Orientale; groupe de discussion avec des ONG nationales au Nord Kivu; Cluster Logistique DRC (2009); UNICEF (2009a); UNICEF (2009b); UNICEF (2009c); documentation interne de l'UNICEF; à noter que la demande de l'UNICEF pour un conseiller GenCap était liée au projet pilote de l'organisation visant à renforcer la prise en compte du genre dans les urgences.

80 OCHA (2009); Brun, D. (2009); Document de suivi et évaluation du conseiller GenCap; documents internes à l'UNICEF; interviews Kinshasa, Nord Kivu et Province Orientale; groupe de discussion avec des ONG internationales au Nord Kivu

81 OCHA (2009a); interviews Kinshasa, Nord Kivu et Province Orientale

## 4.7 Partenariat et cohérence

- 66 L'approche Cluster visait également à renforcer la réponse humanitaire en soutenant le travail des acteurs humanitaires au titre de partenaires égaux (comme défini dans les Principes du Partenariat),<sup>82</sup> en renforçant la cohérence de leurs directives stratégiques et en assurant la réalisation des standards minimums. Les Clusters ont été créés pour améliorer le partenariat et la cohérence à la fois au sein des Clusters et entre eux.
- 67 En RDC, les personnes interrogées voient largement l'approche Cluster capables d'améliorer les partenariats. Les participants voient les réunions Cluster comme des forums de réseautage où les relations sont approfondies, par exemple entre ONG nationales et internationales. L'approche a étendu l'influence des ONG internationales, en particulier grâce à l'accord sur le co-facilitateur. Dans le même temps, le cas de la RDC démontre clairement que l'amélioration des partenariats n'est pas automatique et qu'elle dépend lourdement de la performance des agences des Nations unies en termes de facilitation de réunions et de préservation de leur impartialité. Elle dépend aussi de la capacité des ONG et de leur aptitude à remplir leur rôle de co-facilitateur.<sup>83</sup>

Le partenariat s'améliore mais ce n'est pas automatique

### Principaux progrès et réussites

- 68 Le Coordinateur humanitaire, OCHA et de nombreuses ONG internationales ont poussé avec succès pour un rôle accru des acteurs non Nations unies dans l'approche Cluster. Par exemple, en 2008, le Coordinateur humanitaire a décidé que les agences chef de file devaient nommer une ONG co-facilitatrice au niveau national après la mise en œuvre réussie du concept de co-facilitateur au niveau provincial (par exemple dans les Clusters animés par l'UNICEF depuis 2006). Le but était d'assurer une meilleure participation des ONG dans la coordination Cluster, un meilleur accès aux ONG internationales et locales au Pooled Fund et un partage de la charge de travail au niveau des tâches de coordination. Dans le même temps, cela a renforcé l'approche Cluster dans des zones où les ONG sont actives mais où les agences des Nations unies n'ont pas d'accès. Dans de nombreux cas, les accords entre chef de file et co-facilitateur de Clusters fonctionnent sans problème : les Clusters Santé, Education, WASH et Biens non alimentaires à Bunia ont trouvé un *modus operandi* qui s'avère une réussite. L'accord a donné à certaines ONG un accès aux formations de coordination Cluster (par exemple : Santé, Education et Protection). Dans le même temps, l'accord sur le co-facilitateur a un certain nombre d'inconvénients. Les co-facilitateurs sont souvent poussés à ce poste sans avoir les compétences et capacités nécessaires.<sup>84</sup> De ce fait, le Service d'Aide Humanitaire de la Commission européenne

La co-facilitation des clusters

82 Ceux ci sont, selon la Plateforme Humanitaire Globale (2006), l'égalité, la transparence, l'approche basée sur les résultats, la responsabilité et la complémentarité. Pour plus de détails, voir: <http://www.globalhumanitarianplatform.org/pop.html#pop>, accès le 29/12/2009

83 Interviews au Nord Kivu; groupes de discussion, y compris avec des ONG locales au Nord Kivu

84 Les évaluateurs ont pris connaissance d'un cas où le co-facilitateur a été nommé en son absence et n'arrivait pas, plus tard, à se décharger de cette fonction.

(ECHO) explore actuellement des manières de soutenir les ONG pour qu'elles puissent acquérir les compétences nécessaires de co-facilitateur. En outre, en dépit de l'invitation de certaines ONG à une clarification, les rôles et responsabilités des co-facilitateurs de Cluster restent flous. De plus, l'engagement des co-facilitateurs n'est pas rendu transparent – par exemple, ils ne sont pas mentionnés dans le Plan d'Action Humanitaire.<sup>85</sup>

- 69 Une large gamme d'acteurs humanitaires, y compris le Comité International de la Croix-Rouge et Médecins Sans Frontières (MSF) (organisations toutes les deux habituellement « membres observateurs »), ainsi que les représentants locaux du gouvernement participent à des réunions Cluster au Nord Kivu et dans la Province Orientale. La motivation pour participer dépend de chaque organisation et Cluster mais est généralement assez large, allant de la coordination à la division du travail en passant par la « limitation des dégâts. »<sup>86</sup> En général, les participants considèrent qu'il y a une atmosphère de confiance mutuelle et de respect pour la complémentarité (par exemple : Education, Santé, WASH et Sécurité alimentaire).

De hauts niveaux d'inclusion des ONG internationales

### Principaux problèmes et domaines d'amélioration

- 70 Tout d'abord, l'entrave la plus importante à l'amélioration des partenariats, en particulier pour ce qui est du Cluster Protection, est la mission intégrée en RDC. Cette mission intégrée rend difficile pour certains acteurs de participer pleinement à la coordination Cluster parce qu'ils craignent qu'en le faisant, ils ne compromettent leur impartialité et leur neutralité, puisque « la MONUC est considérée comme une partie au conflit. »<sup>87</sup> Cet argument, cependant, est seulement prononcé par un nombre très limité d'organisations et rencontré encore moins fréquemment à mesure que l'on s'enfonce plus avant sur le terrain.<sup>88</sup> En outre, les chefs de file Cluster en tant qu'agences des Nations unies doivent être cohérentes avec le but de la mission intégrée (la politique du 'One UN') tout en représentant dans le même temps le Cluster. Si les buts de la mission intégrée et du Cluster diffèrent, l'agence chef de file Cluster peut se trouver au cœur de tensions entre les objectifs politiques ou militaires et les impératifs humanitaires. Cette question particulièrement complexe a été le sujet d'un atelier de leçons apprises de l'UNHCR en août 2009 au niveau

Le partenariat peut être gêné par...

- 85 Interviews Kinshasa, Nord Kivu, Sud Kivu, Province Orientale; groupe de discussion avec des ONG internationales à Kinshasa et au Nord Kivu; Observation directe aux réunions cluster au Nord Kivu et dans la Province Orientale; Humanitarian Reform Coordinator (2009); OCHA (2008); UN Humanitarian Coordinator (2009); Mowjee, T (2009); Oxfam (2009)
- 86 Interviews au Nord Kivu et dans la Province Orientale; groupe de discussion avec des ONG internationales au Nord Kivu; analyse de comptes-rendus de réunions
- 87 UNHCR, MONUC (2009); UN System-Wide Strategy on the Protection of Civilians, Draft final; « le support mandaté par le Conseil de Sécurité pour un soutien logistique et stratégique aux FARDC à Kimia II- et d'autres opérations militaires contre les groupes armés- a abouti à ce que la MONUC soit considérée comme une partie au conflit, avec ce que cela suppose de confusions potentielles et d'impact négatif sur la sécurité des biens et des personnes des agences des Nations Unies »
- 88 Interviews Kinshasa, Nord Kivu et Sud Kivu; groupe de discussion avec des ONG internationales à Kinshasa et au Nord Kivu; Observation directe à travers la participation aux réunions cluster au Nord et Sud Kivu; analyse de comptes-rendus de réunions;

global.<sup>89</sup> Les participants ont reconnu que “dans de telles situations [le conflit est toujours en cours ou bien un processus de consolidation de la paix n’a pas encore pris racine] un alignement trop proche entre les agences humanitaires et les acteurs politiques ou de maintien de la paix des Nations unies pourrait réduire la neutralité et l’impartialité perçues de l’action humanitaire et présenter une menace pour l’espace humanitaire. Dans de telles situations, l’intégration structurelle (plaçant la fonction de Coordinateur humanitaire au sein de la mission) devrait être évitée et la forme d’intégration adoptée (si jamais) devrait être minimale. »

- 71 Un exemple de la difficile situation d’une organisation chef de file Cluster intégrée dans une mission des Nations unies peut être trouvé dans le contenu d’une lettre d’octobre 2009 au Représentant Spécial du Secrétaire Général, Alan Doss, pour faire entendre ses préoccupations sur certaines des informations contenues dans le 29<sup>e</sup> rapport du Secrétaire général sur la RDC. Cette lettre a été envoyée par le UNHCR au nom du Cluster Protection. Cette initiative a été un outil important de plaidoyer, positionnant le Cluster Protection comme un forum indépendant vis-à-vis de la MONUC.
- 72 Toutefois, en RDC, la gestion des informations confidentielles sur les sujets de protection place l’UNHCR dans une position difficile. Alors que la MONUC demande au Cluster Protection des informations détaillées en matière de protection (par exemple la localisation des populations civiles, les cas individuels de violences liées au sexe et au genre commises par les FARDC) pour remplir son mandat de protection et sa politique de « tolérance zéro » en matière d’abus sexuels par les troupes des FARDC, les participants du Cluster sont réticents quant à fournir cette information afin de protéger leurs sources et les victimes. Un autre sujet est la matrice de protection, un outil de prise de décision militaire pour savoir où déployer des troupes pour protéger des civils. La matrice de protection est remplie par le Cluster Protection pour guider la prise de décision de la MONUC. La matrice indique où la MONUC doit/devrait/pourrait protéger des civils. Ici, le problème n’est pas l’efficacité de la matrice de protection comme outil de planification mais le fait qu’elle doive être discutée avec les acteurs humanitaires, les rendant *de facto* parties prenantes aux hostilités. La question a été soulevée pour le Cluster Protection quant à savoir si la matrice de protection est une source d’information *pour* la MONUC ou un corps de plaidoyer *vis-à-vis* de la MONUC.
- 73 En fonction de la manière dont le chef de file Cluster positionne le Cluster vis-à-vis de la mission intégrée, le partenariat avec les agences hors Nations unies s’améliorera ou se détériorera.<sup>90</sup>

...la mission intégrée

89 Tennant V. (2009); UNHCR’s engagement with integrated UN missions, Report of a lessons learned workshop.

90 Interviews Nord et Sud Kivu; Cluster Protection /DRC (2008)

74 Deuxièmement, une mauvaise facilitation des réunions peut réduire les partenariats. A titre d'exemple, des réunions mal facilitées du Cluster Sécurité alimentaire au Sud Kivu ont provoqué un retrait d'acteurs de la coordination Cluster.<sup>91</sup>

...des réunions mal animées

75 Troisièmement, alors qu'il existe de bons exemples de cohérence améliorée, notamment l'analyse de situation inclusive (exemple du Cadre Intégré de Classification (IPC)<sup>92</sup> dans le Cluster Sécurité alimentaire), l'orientation des activités, les stratégies Cluster, le travail vers des standards communs et la conception participative (même si parfois laborieuse) du Plan d'Action Humanitaire, des incohérences importantes demeurent. En dépit des nombreuses études sur la question des types de déplacement (déplacements multiples, 'déplacés pendulaires'), les vulnérabilités des familles hôtes et des communautés hôtes, aucun consensus global au sein des clusters n'a été développé pour clairement définir et harmoniser des critères de ciblage des bénéficiaires. Le débat entre une approche basée sur le statut pour cibler les bénéficiaires (par exemple mise en œuvre par l'UNHCR sur la base de son engagement habituel pour les réfugiés) et une aide basée sur la vulnérabilité a été vif aux niveaux national et provincial. En outre, il existe des incohérences avec d'autres stratégies, par exemple les stratégies de développement (exemple de l'éducation et des services gratuits *versus* recouvrement des coûts de santé). Enfin, en raison de politiques différentes des membres et des observateurs de Cluster mais aussi en raison de la forte rotation au sein des organisations membres l'introduction de standards Cluster communs s'est avérée un défi et, par conséquent, ne s'est pas du tout révélée un succès (exemple des kits du Cluster Biens non alimentaires, des Clusters Education et Santé).<sup>93</sup>

...des conflits autour du ciblage des bénéficiaires

Bonne pratique : Au niveau national, le Cluster fait une analyse partagée de la situation nationale en matière de sécurité alimentaire au moyen du Cadre Intégré de Classification (IPC) qui améliore la cohérence au sein du Cluster.

## 4.8 Redevabilité

76 L'introduction de l'approche Cluster était supposée renforcer la redevabilité de la réponse humanitaire. Pour évaluer celle-ci, l'équipe d'évaluation a analysé la clarté des rôles et des responsabilités des organisations chefs de file et leur redevabilité formelle envers le Coordinateur humanitaire ainsi que la redevabilité informelle des organisations humanitaires entre elles pour remplir leurs obligations et adhérer aux standards pertinents nationaux et internationaux ; et enfin la redevabilité envers les populations affectées.

77 Dans l'ensemble, l'évaluation de la redevabilité dans les Clusters montre que, en dehors de la redevabilité envers le Coordinateur humanitaire, cet élément de l'approche reste faible. La redevabilité envers les populations affectées est particulièrement faible.

91 Interviews Nord et Sud Kivu

92 L'IPC est une méthode pour classifier les zones géographiques sur la base des vulnérabilités et des risques en termes de sécurité alimentaire. Elle fut développée d'abord pour la Somalie puis utilisée aussi en RDC comme base commune pour l'élaboration de stratégie par les membres des clusters.

93 Interviews Kinshasa, Nord et Sud Kivu; groupes de discussion, y compris avec des ONG nationales au Nord Kivu; Stratégies des Clusters; OCHA (2009a);

### Principaux progrès et réussites

- 78 La redevabilité envers le Coordinateur humanitaire a été relativement forte en RDC et a aidé à renforcer l'engagement des agences des Nations unies envers l'approche Cluster. Un outil important permettant au Coordinateur humanitaire de rendre redevable les agences chef de file Cluster a été l'évaluation bi-annuelle, informelle et interne de la performance des Clusters conduite par OCHA. Dans ce but, OCHA a étroitement suivi les activités des Clusters au niveau national et très étroitement au niveau provincial. La redevabilité envers le Coordinateur humanitaire a été davantage renforcée via le Pooled Fund qui lui a donné la possibilité de sanctionner un leadership faible. Cependant, en dépit de la forte position de l'ancien Coordinateur humanitaire en RDC, l'équipe d'évaluation n'a pas pu trouver la preuve qu'il existait un lien causal entre la redevabilité envers le Coordinateur humanitaire et la qualité de l'aide humanitaire.<sup>94</sup>

Alors que la redevabilité  
'vers le haut' est forte...

### Principaux problèmes et domaines d'amélioration

- 79 Tous les acteurs consultés pour cette évaluation s'accordent à reconnaître que la redevabilité envers les pairs et la redevabilité envers les populations affectées sont un domaine dans lequel l'approche Cluster demande une amélioration.<sup>95</sup>
- 80 Au niveau de la redevabilité au sein des Clusters, la multiplicité des niveaux (national, provincial, district), les rôles et responsabilités mal définis entre ces niveaux ainsi qu'entre le chef de file Cluster et le co-facilitateur mais aussi les multiples couches d'agences de mise en œuvre pour certains projets affaiblissent la redevabilité. En outre, il manque des mécanismes de suivi / évaluation communs, ce qui réduit la redevabilité et l'apprentissage collectif issu de l'expérience. D'autre part, les évaluateurs ont trouvé de nombreux exemples où la coordination Cluster a renforcé la redevabilité envers les pairs même si ce n'était pas de façon systématique. A titre d'exemple, les membres du Cluster Santé à Goma présentent de brefs comptes-rendus sur les projets en cours, suivis par un court tour de table pour des questions-réponses. Cela et d'autres mécanismes similaires ont pour résultat des mauvaises pratiques qui pourraient être évitées, par exemple dans le Cluster Nutrition où un membre a voulu distribuer des biscuits BP 5.<sup>96</sup>

94 Interviews Kinshasa; Mowjee, T (2009)

95 Interviews Kinshasa, Nord et Sud Kivu, Province Orientale; groupes de discussion à Kinshasa et au Nord Kivu;

96 Interviews Kinshasa, Nord et Sud Kivu; groupe de discussion à Kinshasa et au Nord Kivu; participation aux réunions des clusters au Nord Kivu

- 81 En ce qui concerne la redevabilité envers les populations affectées, l'approche Cluster n'a pas apporté le moindre changement positif. La redevabilité envers les populations affectées reste presque exclusivement relative à chaque organisation. En dehors de quelques exemples isolés, comme l'organisation de marchés pour les distributions de biens non alimentaires, il n'existe pas une diffusion systématique des bonnes pratiques en termes d'approches participatives. Une raison pour laquelle la redevabilité envers les populations affectées reste limitée peut être le fait que les organisations chef de file Cluster ont peu d'interface avec les populations et que le sujet est par conséquent facilement marginalisé.<sup>97</sup>

#### 4.9 Lacunes comblées et meilleure couverture des besoins

- 82 Le principal but de l'approche Cluster est d'utiliser la coordination pour identifier et éliminer les lacunes et duplications et d'assurer, par la désignation claire d'agences chefs de file sectoriels agissant comme opérateurs en dernier recours, une couverture géographique et thématique des besoins plus complète dans le but d'augmenter la qualité de l'assistance.
- 83 Les besoins humanitaires en RDC sont énormes et la réponse comportée d'importantes lacunes. Le comblement des lacunes et l'atteinte d'une meilleure couverture des besoins sont systématiquement limités par des difficultés d'accès, des ressources limitées, des capacités de mise en œuvre limitées et le caractère prolongé de la crise. Cependant, malgré ces limites, l'approche Cluster a eu une influence globale positive sur la couverture thématique des besoins. Comme mentionné ci-dessus, en 2005, OCHA a identifié la Protection, l'Eau, l'Assainissement et l'Hygiène, le RRC et la Logistique comme les quatre principaux domaines présentant des lacunes. Quatre ans plus tard, en dehors du RRC, la couverture thématique des besoins dans ces secteurs a augmenté de façon considérable grâce à la mise en œuvre et le fonctionnement des Clusters. Toutefois, la couverture thématique des besoins est faible au niveau des sujets transversaux et la couverture géographique des besoins inégale entre les différentes provinces.<sup>98</sup>

#### Principaux progrès et réussites

- 84 Une large majorité d'acteurs en RDC reconnaissent que l'approche Cluster a considérablement amélioré l'efficacité du partage d'information, aidant par là à gérer les ressources existantes (par exemple les stocks) de façon plus efficace. Un meilleur partage de l'information améliore également la compréhension de la situation et de qui fait quoi et où. Cela permet également d'éviter les duplications

... la redevabilité entre partenaires et vis-à-vis des populations reste faible

Bonne pratique du Cluster Nutrition à Goma: Le Cluster possède un groupe de travail qui fait du contrôle qualité pour toutes les données issues de diagnostics nutrition.

Bonne pratique du Cluster Santé à Goma: Chaque participant présente un bref compte-rendu sur ses projets suivi par un rapide exercice de questions-réponses, excellent mécanisme pour la redevabilité envers les pairs

Bonne pratique du Cluster Biens non alimentaires: L'organisation de marchés au lieu d'une distribution de kits pré-emballés: les bénéficiaires peuvent acheter des produits locaux sur la marché et prioriser ce qu'ils veulent.

Compte tenu des limites externes au comblement des lacunes, l'approche cluster a eu un effet positif sur la couverture

97 Interviews Kinshasa, Nord Kivu; discussion avec deux groupes de déplacés à Mulunga III; groupes de discussion au Nord Kivu

98 IASC (2006b); Cf. Annexe 1 RRC

et contribue à la couverture géographique des besoins (exemple de la Sécurité alimentaire). Il existe aussi certains exemples où les Clusters ont été capables de couvrir rapidement les besoins dans des petites crises isolées (par exemple la réponse du Cluster Santé aux apparitions de cholera et ébola).

- 85 En dehors du progrès réalisé pour couvrir les domaines thématiques du WASH, de la Logistique et de la Protection, il existe quelques exemples de couverture des besoins améliorée en matière de genre. A titre d'exemple, les Clusters WASH et Biens non alimentaires à Goma ont commencé à mettre en œuvre l'engagement minimum en faveur du genre (cf 5.6) développé par le personnel de l'UNICEF en collaboration avec des membres de Cluster et avec le soutien du conseiller GenCap.<sup>99</sup> Cependant, comme discuté dans le chapitre 5.6, le genre et d'autres sujets transversaux ne sont pas suffisamment couverts. En dehors d'un manque de leadership de la plupart des agences chef de file, les autres raisons peuvent être un manque d'approches participatives, un manque de savoir-faire technique et le fait que les personnes ressources sur les questions de genre dans les organisations chef de file ne sont pas liés à l'approche Cluster.<sup>100</sup>

Bonne pratique en Sécurité alimentaire : Au niveau provincial, les membres de Cluster développent en commun des tableaux de projets à venir qui aident à identifier les duplications et à couvrir les lacunes.

### Principaux problèmes et domaines d'amélioration

- 86 Alors que le Plan d'Action Humanitaire définit les seuils d'intervention (cf. chapitre 5.4.2), les limites de la réponse humanitaire et, par conséquent, la portée globale des lacunes existantes restent flous en RDC.
- 87 En outre, l'approche basée sur le statut pour les personnes déplacées internes limite la couverture. A titre d'exemple, au Nord Kivu, environ 7 % des personnes déplacées internes sont actuellement basés dans des camps ou des sites spontanés, 4% dans des sites publics et 89 % dans des familles hôtes. Ces familles hôtes sont souvent dans une situation pire que les déplacés qu'elles accueillent. Une approche basée sur le statut signifie que seuls les besoins d'un maximum de 30 % des personnes déplacées internes seront couverts. La communauté humanitaire a par conséquent essayé de mettre en œuvre une approche commune basée sur les vulnérabilités, permettant une plus grande couverture thématique. Au moment de la mission d'évaluation, une approche commune n'avait toujours pas été trouvée avec l'UNHCR et d'autres agences qui s'en tenaient à l'approche basée sur le statut mais restaient ouvertes au débat et à un changement possible.<sup>101</sup>
- 88 En ce qui concerne la couverture, l'efficacité des cartes 3W d'OCHA (qui fait quoi et où) est limitée puisque les organisations y reportent tous les projets dans une

L'approche basée sur les statuts limite la couverture

99 Compte-rendu de la réunion du cluster éducation, Kinshasa, 25 Novembre 2009

100 Interviews Kinshasa et Nord Kivu; groupes de discussion Nord Kivu, UNICEF (2009a); UNICEF (2009b); OMS (2009); UN Humanitarian Coordinator (2008); Humanitarian Reform Advisor et.al. (2009)

101 OCHA (2010b); interviews Nord Kivu; groupes de discussion Nord Kivu; participation à une réunion du CPIA au Nord Kivu où ce sujet a été discuté.

zone spécifique sans indiquer leur statut (planifié, en cours ou clôturé). Certains projets non financés sont par conséquent inclus dans cette carte et la zone est considérée comme « couverte ».

- 89 En outre, alors que l'approche Cluster peut augmenter la couverture, elle a souvent un effet contraire sur la rapidité de la réponse en raison de lourds processus de prise de décision et de facilitation de réunions insuffisante. A titre d'exemple, les participants aux réunions inter-Clusters à Kinshasa se sont plaints qu'en raison d'un manque de prise de décision durant la réunion, le début d'une réponse à la crise récente au Nord Kivu a été retardé.<sup>102</sup>

Des réunions cluster mal animées peuvent ralentir la réponse

#### 4.10 Appropriation et connectivité

- 90 Un but supplémentaire de l'approche Cluster est d'augmenter l'appropriation et la connectivité de la réponse humanitaire en renforçant les capacités locales, en assurant de façon appropriée liens, coordination et échange d'information avec les autorités locales et nationales, mais aussi les institutions de l'Etat et les organisations de la société civile. De fortes appropriation et connectivité facilitent la transition de l'urgence vers le développement et assurent que les réussites des acteurs humanitaires peuvent être prolongées. La connectivité renvoie aussi au lien avec les autres acteurs pertinents du pays, par exemple les acteurs du développement et les forces de maintien de la paix.<sup>103</sup>
- 91 En RDC, renforcer la connectivité et l'appropriation implique de lier les activités des Clusters au gouvernement national et local, aux acteurs de la société civile locale ainsi qu'aux corps civils et armés de la MONUC. Jusqu'à présent, l'approche Cluster a largement échoué pour ce qui est de lier ces acteurs. Le résultat de l'autoévaluation du IASC en 2006 considérant que « des liens plus forts entre les Clusters et le gouvernement/les autorités locales sont nécessaires »<sup>104</sup> demeure toujours vrai en grande partie pour la phase 2 de l'évaluation Cluster. De plus, il existe des débats au sein de la communauté humanitaire quant à savoir si des liens plus étroits avec le corps armé de la MONUC auraient un impact positif ou négatif sur l'approche Cluster.

#### Principaux progrès et réussites

- 92 Le gouvernement, en particulier dans les provinces de l'est, a l'intention de reprendre le contrôle. A titre d'exemple, il élabore actuellement une loi régulant les activités des ONG et les représentants du gouvernement participent à de nombreuses

De prudentes tentatives pour inclure le gouvernement local

102 Participation aux réunions inter-cluster à Kinshasa le 26/11/2009 et le 10/12/2009; compte-rendu de la réunion inter-cluster du 26/11/2009 et du 10/12/2009

103 Cf. Alexander, J. (2009)

104 IASC (2006b): Annexe II, p.2

réunions Cluster au niveau provincial (par exemple : Santé, Sécurité alimentaire, WASH, Nutrition, Education et RRC), même si c'est de façon irrégulière. Un effet positif de la participation du gouvernement aux réunions Cluster est un relâchement de la tension entre le gouvernement et les ONG internationales (exemple de la Sécurité alimentaire). OCHA et les Clusters ont par conséquent commencé un débat prudent sur la manière de répondre à ce changement, par exemple en nommant le gouvernement co-facilitateur (exemple de la Sécurité alimentaire à Goma).

Bonne pratique du Cluster Nutrition: la co-facilitation des ONG au niveau national et la co-facilitation du gouvernement au niveau provincial

### Principaux problèmes et domaines d'amélioration

93 Bien que les représentants techniques du gouvernement interrogés pour cette étude accueillent favorablement l'approche Cluster parce qu'elle les aide à mieux comprendre ce que les « humanitaires font dans [leur] pays »<sup>105</sup>, le Nord Kivu est un exemple de ce qu'il est difficile de travailler avec les autorités nationales. Il existe une séparation entre les niveaux technique et politique du gouvernement. Le personnel technique est dans l'ensemble en faveur de l'approche Cluster alors que le niveau politique boycotte le système. Ces derniers insistent pour avoir des réunions au Ministère et refusent de participer à ces réunions. Dans le même temps, le niveau politique a une volonté limitée de fournir des services humanitaires. En guise de solution pragmatique, OCHA Nord Kivu cible le niveau technique du gouvernement et essaie de travailler étroitement avec lui, par exemple via le *Comité de Liaison*. En outre, la communication limitée à propos de l'approche Cluster avec le gouvernement national et local renforce l'attitude générale du gouvernement selon laquelle l'action humanitaire ne le concerne pas. Certaines personnes interrogées croient même que l'approche Cluster, en renforçant le leadership des agences chef de file, s'empare (du sentiment) de la responsabilité du gouvernement. En outre, dans la Province Orientale, les représentants du gouvernement ont cessé d'assister aux réunions Cluster parce qu'ils considéraient que leurs points de vue n'étaient jamais pris en compte.<sup>106</sup>

Bonne pratique du Cluster Santé à Goma : la stratégie de sortie du Cluster est liée à la "stratégie nationale de renforcement du secteur de la santé".

Pas d'effets positifs sur l'appropriation

94 Le Plan d'Action Humanitaire 2009 a donné une priorité plus forte au relèvement précoce / connectivité en en faisant son 5<sup>e</sup> objectif stratégique. Le RRC a reçu pour mandat de rassembler tous les Clusters afin d'identifier les opportunités de lien entre leur travail et les activités de développement ainsi que de développer des stratégies de sortie. Pourtant, malgré certains efforts positifs, la plupart des Clusters n'ont pas de stratégie de sortie. Aussi, il était difficile de trouver un financement pour des activités autour du lien Urgence, Réhabilitation, Développement (LRRD). A titre d'exemple, le Cluster Santé à Goma n'a pas trouvé de financement pour

Des liens limités avec le développement...

105 Interviews Nord Kivu

106 Interview avec OCHA Goma; interview avec les coordinateurs des clusters et co-facilitateurs à Kinshasa, Goma et Bunia; interview avec des représentants du gouvernement à Goma et Bunia; groupe de discussion avec des ONG internationales; OCHA Nord Kivu (2009)

des activités de passation. En raison du succès limité de cette initiative, le Plan d'Action Humanitaire 2010 se concentre de nouveau entièrement sur les activités humanitaires, laissant l'appropriation et la connectivité à la Stratégie de Soutien à la Stabilisation des Nations unies.<sup>107</sup>

- 95 Les ONG locales participent également aux réunions Cluster provinciales, ce qui s'explique en partie par le fait que les Clusters définissent les projets prioritaires pour le Pooled Fund, une des sources de financement international les plus importantes directement ouvertes aux ONG locales éligibles. Toutefois, cela ne contribue pas nécessairement à l'appropriation puisque les ONG locales sont très critiques à propos de l'échec des Clusters pour améliorer le lien entre activités humanitaires et de développement. Elles questionnent la valeur ajoutée des projets ne présentant pas de vision avec des solutions à long terme pour les populations affectées. De plus, elles ont le sentiment que la présence des ONG internationales et de forts mécanismes de coordination internationale réduisent leurs capacités et leurs propres mécanismes de coordination.<sup>108</sup>

...suscitent les critiques des ONG locales

- 96 Comme décrit plus haut, la connectivité avec la MONUC est souhaitable mais la forme que devrait prendre cette connexion entre la mission intégrée et les clusters est sujet de vifs débats en RDC. Les acteurs sur le terrain n'ont reçu aucune directive de la part du IASC global ou de leur siège sur la façon de gérer cette question difficile et vitale. L'ancien Coordinateur Humanitaire et OCHA ont essayé d'apporter des éléments de clarification. La coordination humanitaire est maintenant assurée sur l'ensemble du pays soit par OCHA soit, s'il n'est pas présent, par une autre agence civile des Nations unies et non plus par la MONUC. De plus, alors que la MONUC n'est plus co-lead, elle participe dans les clusters protection au niveau national et provincial.<sup>109</sup> Cependant, il reste trois questions importantes à traiter: Quel devrait et pourrait être le rôle de la MONUC au sein du cluster protection ? Quel devrait et pourrait être le rôle de la MONUC au sein du CPIA au niveau national et provincial ? Comment le cluster RRC se positionne-t-il vis-à-vis de la pression de la mission pour le retour et le relèvement précoce, tels que décrits dans le Cadre Stratégique Intégré (« Integrated Strategic Framework » en anglais) ? Ces questions non résolues créent confusion et conflit au sein de l'approche cluster et de ses parties prenantes.

Le manque de clarté quant aux interactions entre la MONUC et les clusters crée des conflits au sein du système cluster

107 OCHA (2008); OCHA (2009): 57; UN Humanitarian Coordinator (2009); Mowjee, T (2009); interviews Kinshasa, Nord Kivu et Province Orientale

108 Interviews Kinshasa, Nord et Sud Kivu, Province Orientale; groupes de discussion, y compris avec des ONG locales, Nord et Sud Kivu; observation directe; voir Annexe 2

109 UN Humanitarian Coordinator (2009): 7; interviews Kinshasa. Malgré cette politique la MONUC est toujours co-lead pour le cluster protection dans la Province Orientale

## 4.11 Effets positifs, négatifs, prévus et non-prévus de l'approche cluster sur les populations affectées

97 Le but ultime de l'approche Cluster est d'aider au bien-être et à la dignité des populations affectées. Il a été très difficile de constater les effets positifs ou négatifs

de l'approche Cluster sur les populations de la RDC. Cela provient du fait que les tendances dans les données disponibles sur le bien-être des bénéficiaires ne sont pas attribuables à l'approche Cluster.

98 Le peu d'évidence que nous avons indique que l'approche cluster peut avoir un *effet positif à court terme* sur les populations. Pour exemple le travail du cluster Sécurité Alimentaire (en particulier le pré-positionnement) et la réponse efficace du cluster Santé à une petite épidémie de cholera qui aurait fait passer le taux de mortalité de plusieurs centaines (typique pour ce genre d'épidémie en RDC) à quelque cinquante cas. Les clusters WASH et NFI ont pré-positionné des stocks d'urgence qui ont été utilisés activement par les membres des clusters depuis 2008.

Exemples d'effets positifs à court terme sur les populations

99 En outre, l'approche cluster en RDC n'a pas renforcé la capacité des humanitaires à transformer les améliorations de court terme en gains à long terme. Par conséquent l'effet global de l'approche cluster sur les populations dans des crises qui durent, comme en RDC, est limité. Il n'y a pas de programme de type 'moyens de subsistance' ou 'activités génératrices de revenus' permettant de rompre le cercle sans fin de distribution de NFI, nourriture, soins de santé gratuits, etc. Le manque de connectivité et d'appropriation peut affecter les populations négativement sur le long terme puisqu'il n'aide pas à réduire les vulnérabilités.<sup>110</sup>

Mais le manque d'appropriation peut affecter négativement les populations sur le long terme

100 Cependant, il est important de souligner que plusieurs facteurs conduisant à un effet positif ou négatif sur les populations affectées sont en dehors de ce qu'un mécanisme de coordination peut traiter. Par exemple, le débat important sur l'assistance basée sur les besoins ou sur le statut ainsi que celui sur la coopération avec les militaires ne peuvent se résoudre à travers l'amélioration du mécanisme de coordination. Ils demandent des décisions politiques basées sur des discussions inclusives entre les différentes parties prenantes adéquates. Le résultat important de l'approche cluster en ce domaine est néanmoins d'aider à ce que les sujets qui limitent l'efficacité de l'aide soient mis sur la table.

Les limites de la coordination

110 Dans un groupe de discussion avec le cluster Sécurité Alimentaire au Nord Kivu, une ONG locale disait percevoir un 'soulagement' pour les populations à travers les activités du cluster; Dans un groupe de discussion avec des ONG locales au Nord Kivu les participants ont questionné l'efficacité de l'approche cluster du fait du manque de connectivité ; OMS (2009); selon les interviews à Kinshasa, la mortalité lors d'une récente épidémie d'Ebola a pu être réduite de 350 décès habituels à 50. Les personnes interviewées attribuent cette réduction à un partage d'information amélioré avec MSF et le gouvernement.

## 5 Conclusions

- 101 En RDC l'approche cluster a été introduite en tant qu'élément d'un ensemble de réformes plus global incluant le renforcement du Coordinateur Humanitaire, les nouveaux mécanismes de financement humanitaires et la structuration de la coordination des bailleurs. Par la suite les ONG et le projet 'Humanitarian Reform' ont complété la partie 'partenariat' de l'ensemble.
- 102 L'ensemble de ces mesures contribuent conjointement à une énorme avancée en termes de stratégie, cohérence et mobilisation de ressources. En ce qui concerne l'approche cluster, en comparaison avec les formes de coordination préexistantes, on constate une énorme amélioration ; en comparaison à l'objectif de l'approche cluster d'amélioration de la qualité de l'aide humanitaire à travers une meilleure coordination, l'approche cluster n'a pas encore réalisé son potentiel.<sup>111</sup>
- 103 La partie suivante résume les effets positifs et négatifs de l'approche cluster sur la qualité de l'aide et le système humanitaire; elle présente une vue d'ensemble des facteurs bloquant actuellement de plus amples succès; elle discute du retour sur investissement de l'approche cluster et apporte un regard critique sur la logique qui sous-tend l'approche cluster.

### Effets positifs et négatifs de l'approche cluster sur la qualité de l'aide

- 104 Globalement, les résultats démontrent que l'approche cluster a créé un environnement propice à la qualité de l'aide par:
- Un partage d'information amélioré et donc une compréhension renforcée de la situation humanitaire en RDC ,
  - Des mécanismes de priorisation des besoins améliorés,
  - L'identification des lacunes améliorée,
  - Une couverture améliorée,
  - Le développement et la promotion des bonnes pratiques, des normes locales et de l'innovation/ l'apprentissage,
  - Des mécanismes d'échange d'expériences et de savoir renforcés et la conduite de revues par les pairs,

111 Cf. Alexander (2009)

- Un processus collectif de développement et de priorisation des projets qui améliore la qualité des projets,<sup>112</sup>
- Des rôles et responsabilités des chefs de file pour les secteurs/clusters clarifiés,
- Une meilleure participation et un engagement accru d'un large groupe d'acteurs humanitaires.

<sup>105</sup> Les évaluateurs ont trouvé des effets positifs comme négatifs issus de cet environnement propice. En premier lieu un effet positif non prévu est la meilleure couverture de sujet technique 'clusterisés' comme la Nutrition et le WASH. Chose intéressante, la 'clusterisation' de sujet transversaux est loin d'être aussi positive comme le démontre le cluster RRC. En second lieu, un autre effet positif non prévu est la professionnalisation du terrain par le fait d'une pression accrue d'avoir des coordinateurs de clusters formés et des experts techniques aux réunions clusters.

<sup>106</sup> Comme premier effet négatif non prévu les évaluateurs ont trouvé que du fait de son caractère inclusif l'approche cluster peut devenir moins réactive et avoir ainsi tendance à affecter la rapidité de la réponse, certains membres attendant la réunion cluster ou une décision commune avant d'agir. Un deuxième effet négatif potentiel réside dans le fait la 'clusterisation' de la coordination et de l'aide peut être un frein à des interventions plus multisectorielles. Enfin, les activités génératrices de revenus, les moyens de subsistance et la micro finance représentent des domaines importants, sans cluster spécifique, sont moins prises en compte et financées puisqu'elles ne rentrent pas facilement dans l'architecture des clusters.

<sup>107</sup> Mais finalement, une meilleure coordination n'est qu'une pré-condition nécessaire mais non suffisante pour l'amélioration de la qualité de la réponse humanitaire. Le Pooled Fund en RDC apporte une autre condition nécessaire pour l'amélioration de la qualité: un financement adapté et cohérent avec les stratégies prédéterminées. Malheureusement, la composante suivi et évaluation à la fois des clusters et du Pooled Fund est si faible qu'un jugement final sur les effets de l'approche cluster sur la qualité de la réponse humanitaire en RDC ne peut être émis.

### Effets positifs et négatifs de l'approche cluster sur le système humanitaire

<sup>108</sup> En plus des effets sur les populations et sur la qualité de l'aide, les évaluateurs ont aussi trouvé des effets sur le système humanitaire. D'un point de vue positif, ils ont trouvé que

<sup>112</sup> Une personne d'OCHA témoigne: "Je n'avais jamais vu des projets des Nations Unies discutés autant dans les détails auparavant."

- Une coopération rapprochée entre les ONG internationales et nationales a une composante de renforcement des capacités pour les partenaires locaux, les aide à accéder aux financements (même s'ils restent très limités) et renforce leur visibilité vis à vis du gouvernement et des agences UN (par exemple Sécurité Alimentaire, Santé, Education, NFI).<sup>113</sup>
  - Les frictions entre l'approche cluster et la mission intégrée en RDC peut alimenter la réflexion au sein des Nations unies sur la meilleure façon d'articuler les piliers humanitaire et maintien de la paix de la réforme des Nations unies.<sup>114</sup>
- 109 Un désavantage important de la coordination des clusters est que la présence des ONG internationales et de mécanismes de coordination internationale forts peut facilement fragiliser la capacité des ONG locales et de leurs mécanismes de coordination.<sup>115</sup>

#### Facteurs entravant de nouveaux succès de l'approche cluster

- 110 Les résultats montrent aussi que l'approche cluster n'a pas encore développé tout son potentiel du fait des pierres d'achoppement suivantes :
- Un manque de vision et de stratégie sur comment intégrer les sujets transversaux;
  - Un focus excessif sur les processus (qui fait quoi où, contributions au Plan d'Action Humanitaire et aux processus du Pooled Fund) plutôt que sur les populations et les opérations (comment et pourquoi faire ce que nous faisons) ;
  - Un manque de suivi et d'évaluation des activités au sein des clusters;
  - Une décentralisation incomplète avec d'importantes ressources et pouvoir de décision accumulés au niveau national ;
  - Des difficultés de communication et de gestion de l'information entre les niveaux national et provincial et donc un support limité du niveau national au niveau provincial ;
  - Des tensions entre les clusters et la mission intégrée ;
  - Des difficultés à trouver la cohérence entre les approches basées sur le statut ou celles basées sur les besoins;

113 Interviews Nord Kivu; groupes de discussion, y compris avec des ONG locales, Nord Kivu

114 Cf. UN OCHA (2009b); Tennant, V. (2009)

115 Groupe de discussion avec des ONG locales au Nord Kivu; voir Annexe 2

- Des manques de transparence des prises de décision du Pooled Fund;
- Un manque de redevabilité envers les bénéficiaires et de promotion des approches participatives.

### Les résultats justifient-ils les investissements?

111 En RDC l'investissement de loin le plus important dans l'approche cluster est le temps des équipes, que ce soit celui des coordinateurs ou celui des membres. Cet investissement est important mais les évaluateurs pensent qu'il est totalement justifié au vu des améliorations apportées à la coordination humanitaire à travers l'introduction de l'approche cluster. D'importants indicateurs montrent que les acteurs humanitaires jugent eux aussi cet effort utile : en premier lieu la participation dans la plupart des clusters est importante, en particulier au niveau provincial. Cependant des expériences du Sud Kivu démontrent que cela n'est vrai qu'aussi longtemps que les réunions cluster sont raisonnablement bien animées. En second lieu, la plupart des personnes interviewées préfèrent l'approche cluster aux formes de coordination préexistantes en RDC. Enfin, les représentants techniques des autorités locales parlent favorablement de l'approche cluster.<sup>116</sup> Le retour sur investissement pourrait être optimisé si l'approche cluster développe entièrement son potentiel. Cependant un équilibre coût-bénéfice positif ne sera maintenu que si les processus et les structures ne deviennent pas trop bureaucratiques (par ex. à travers des coordinateurs dédiés coûteux au niveau national), et conservent l'esprit d'une approche horizontale et de type réseau de la réforme humanitaire.

### Validation du modèle logique<sup>117</sup>

- 112 Concernant le modèle logique qui sous-tend cette évaluation (cf. illustration 2), l'étude pays en RDC suggère plusieurs adaptations:
- 113 Premièrement, le lien de causalité entre « processus/produits » et « résultats » n'est pas clair et, tout du moins, les éléments traduisant par exemple un partenariat plus fort en meilleure couverture des besoins, comblement des lacunes ou appropriation et connectivité ne sont pas assez clairement explicités. Dans la plupart des cas, les produits, dont le partenariat et dans une moindre mesure, la redevabilité, sont des objectifs en soi et n'ont pas nécessairement de lien direct avec la couverture des besoins et l'appropriation.

116 Interviews Kinshasa, Nord et Sud Kivu, Province Orientale

117 La discussion du modèle logique fait partie de tous les rapports pays de l'évaluation pour le IASC de l'approche cluster phase II. L'équipe d'évaluation a repris exprès la même formulation pour chaque étude pays là où les adaptations à apporter au modèle sont les mêmes. L'objectif de cette approche est de faciliter la comparaison entre les études pays.

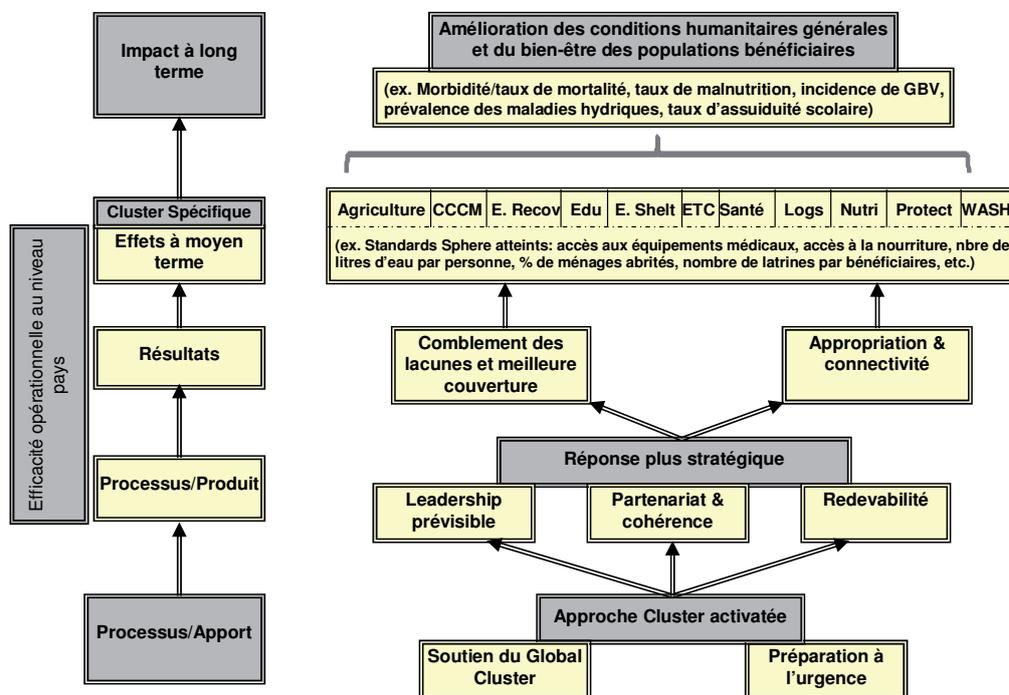
- 114 Deuxièmement, toutes les formes de redevabilité n'ont pas le même effet sur la qualité de l'aide. Il apparaît que la redevabilité entre pairs et vraisemblablement la redevabilité envers les populations ont un impact plus important sur la qualité que la redevabilité hiérarchique envers le Coordinateur Humanitaire. En RDC la redevabilité hiérarchique contribue plutôt à la prévisibilité du leadership.
- 115 Troisièmement, alors que le leadership prévisible était un résultat à atteindre lors de l'introduction de l'approche cluster, quatre ans après sa mise en œuvre, il ne doit plus être considéré comme un objectif mais plutôt comme un intrant pour le fonctionnement du système.
- 116 Quatrièmement, le lien de causalité entre les intrants et les produits de l'approche Cluster d'une part et le produit de l'appropriation d'autre part est questionnable puisque la plupart des intrants et des produits se concentrent sur les acteurs humanitaires internationaux. Les faits constatés en RDC laissent penser que l'introduction de l'approche Cluster pourrait réduire l'appropriation nationale à travers un leadership (international) renforcé. De même, une coordination internationale forte verra toujours la mise à des structures de coordination locales, comme nous l'ont démontré les ONG locales à Goma.<sup>118</sup> Le modèle logique doit donc prendre en compte la tension entre le leadership international et l'appropriation. Le caractère inclusif du système devient encore plus important du fait de cette tension inhérente.
- 117 Enfin, les résultats de cette étude pays montrent clairement qu'une meilleure coordination (en termes à la fois de produits et de résultats) ne mène pas forcément à une meilleure assistance humanitaire (effets sur la qualité de la réponse et sur le bien-être des populations affectées). Une meilleure coordination est une condition nécessaire mais pas suffisante pour de meilleurs services humanitaires et un bien-être amélioré des populations affectées.

---

118 Cf. Annexe 2

## Illustration 5

### Le modèle logique de l'approche Cluster



Source: Alexander 2009

## 6 Recommandations

### 6.1 Une décentralisation complète de l'approche Cluster

- 118 Concevoir une stratégie et des processus de décentralisation détaillés qui aident à clarifier la relation entre les Clusters aux niveaux national, provincial et de district. La stratégie devrait s'intéresser à la manière dont les ressources, les responsabilités et le pouvoir de prise de décision en matière de coordination sont distribués entre les différents niveaux. La stratégie devrait assurer que les points focaux des Clusters nationaux (de l'organisation chef de file et du co-facilitateur) agissent comme des facilitateurs et des coordinateurs pour les Clusters de niveaux provincial et de district. Les Clusters provinciaux devraient – en fonction de leurs capacités – acquérir plus de pouvoir en matière de prise de décision. Les ressources de la coordination devraient être plus focalisées sur le niveau provincial où le vrai travail de coordination a lieu. Dans ce contexte, OCHA devrait envisager de former les coordinateurs et co-facilitateurs des Clusters provinciaux pour améliorer leurs compétences en matière de coordination.

» IASC, HCT en étroite coordination avec les Clusters aux niveaux national, provincial et de district, OCHA

### 6.2 Soutien aux opérations

- 119 Il existe un besoin de soutien aux opérations (formations, conseils, etc.). En RDC, ce soutien devrait idéalement venir du niveau national et non global de manière à permettre un appui spécifique selon le contexte. Si le niveau national est incapable de fournir le soutien nécessaire, les Clusters globaux devraient intervenir en assurant que les Clusters nationaux peuvent jouer ce rôle et le jouent vraiment.

» Clusters globaux, Clusters nationaux

### 6.3 Améliorer la gestion de l'information

- 120 Soutenir les améliorations et les innovations des systèmes de gestion de l'information pour renforcer l'information et la gestion de la connaissance.

» OCHA, bailleurs

- 121 Contracter un expert pour améliorer la navigabilité des outils Internet en matière de partage et de gestion de l'information, par exemple le site Internet rdc-humanitaire et le « Goma Update Google Group ».

» OCHA

- 122 Poster de façon régulière des informations pertinentes et à jour aux niveaux national et provincial sur le site Internet rdc-humanitaire  
 » OCHA, Clusters

#### 6.4 Réexaminer le lien entre Clusters et mécanismes de financement

- 123 Clarifier le rôle des bailleurs dans l'approche Cluster. Les bailleurs doivent être étroitement liés à l'approche Cluster mais ne devraient pas être des membres permanents des réunions Clusters et CPIA. Pour permettre aux humanitaires de se coordonner entre eux avant de se coordonner avec les autres acteurs, les bailleurs devraient participer aux réunions de coordination Cluster (y compris celles Inter-Clusters et le CPIA) seulement sur invitation, mais devraient être systématiquement informés des résultats de ces réunions, par exemple grâce au partage des comptes-rendus  
 » IASC, bailleurs, OCHA, chefs de file Cluster, CPIA, HCT
- 124 Concentrer le rôle des Clusters dans l'allocation du Pooled Fund à la planification stratégique ainsi qu'à la mise en place des critères et standards. Dans cet objectif, le rôle des Clusters dans la priorisation des projets et, par conséquent, de façon indirecte dans l'allocation des ressources demande à être clarifié dans un processus inclusif prenant en compte les points de vue de tous les acteurs pertinents. Le réexamen du rôle des Clusters dans la priorisation des projets doit prendre en compte le fait que la pratique actuelle réduit les gains de partenariat tout en améliorant la qualité de propositions de projet au moyen d'un examen et d'une discussion en commun.  
 » Bailleurs, CPIA, HCT, OCHA, ONG, Joint Pooled Fund Unit
- 125 Augmenter la transparence des décisions de financement au niveau de la direction du Pooled Fund, en se basant exclusivement sur les stratégies, critères et standards des Clusters et du CPIA. Les décisions de financement devraient être commentées et communiquées.  
 » Coordinateur Humanitaire, HCT, bailleurs, Direction du Pooled Fund, Joint Pooled Fund Unit

#### 6.5 Clarifier les différentes facettes de la prévisibilité du leadership en RDC

- 126 Étant donné les énormes besoins en RDC, il est nécessaire de contextualiser le concept d'opérateur en dernier recours et les responsabilités des agences chefs de file dans ce cas-là. Il doit exister une compréhension commune de ce qui est réaliste, de ce qui peut être fait et de la manière dont renforcer les responsabilités liées à ce concept. Dans le même temps, le concept doit être préservé pour rappeler

aux agences chefs de file Cluster leur responsabilité de plaider et, là où cela est possible, pour fournir des ressources sur la base du « dernier recours ».

» **HCT, agences chefs de file Cluster, OCHA**

- 127 Eviter le risque de bureaucratisation en contextualisant le besoin de chefs de file Cluster dédiés à cette tâche. La plupart des ressources de coordination devraient être allouées aux coordinateurs provinciaux de Clusters. En dehors des urgences à déclenchement rapide, les coordinateurs de Cluster devraient avoir une partie de leur travail consacrée à la coordination alors que durant les crises à déclenchement rapide (par exemple : éruption de volcan, explosion massive de violence), ils pourraient se consacrer à 100 % à la coordination. Les coordinateurs de Cluster au niveau national ne devraient pas se consacrer totalement à la coordination.

» **Agences chefs de file Cluster, bailleurs**

- 128 Les agences chefs de file doivent prendre le leadership en matière d'intégration des sujets transversaux, comme c'est le cas pour les engagements (minimums) de l'UNICEF sur le genre, et fournir au coordinateur Cluster les outils et stratégies associés (par exemple : la création d'un réseau, les formations, la mise en place de standards, etc.). Chaque agence chef de file doit identifier les ressources humaines et financières en matière de sujets transversaux et assurer que les personnes ressources au sein de leurs organisations sont liées aux Clusters. Ces personnes ressources doivent être en mesure de jouer un rôle de conseiller sur les sujets transversaux pour les coordinateurs et les membres de Cluster. OCHA a besoin d'accélérer l'intégration des sujets transversaux aux niveaux inter-Clusters, CPIA et HCT. Pendant une phase de transition, les conseillers GenCap ou d'autres experts externes (par exemple des centres de recherche et de formation) devraient compléter le travail en cours du conseiller GenCap en conseillant les membres du Cluster provincial sur des questions techniques. Le modèle GenCap montre que les conseillers peuvent jouer un rôle crucial dans le démarrage de mesures concrètes pour la popularisation des sujets transversaux. Cependant, il ne peut pas remplacer un engagement institutionnel. D'autres sujets transversaux (par exemple l'environnement et les handicaps) pourraient profiter de mécanismes similaires et d'autres soutiens extérieurs.

» **Agences chefs de file Cluster, OCHA, bailleurs, ONGs**

## 6.6 Renforcer le mécanisme de co-facilitateur

- 129 Clarifier les rôles et responsabilités des ONG co-chefs de file, en prenant en compte le travail réalisée à ce sujet par le Conseiller à la Réforme humanitaire.<sup>119</sup> Promouvoir et organiser des formations communes de facilitation au niveau pays pour les chefs de file et les co-facilitateurs. Les chefs de file et les co-facilitateurs

119 Humanitarian Reform Advisor (2009)

de Cluster national devraient développer une stratégie sur la manière d'intégrer le gouvernement provincial, quand cela est approprié et faisable, dans le mécanisme de co-facilitateur.

» HCT, IASC, ONG, OCHA

## 6.7 Clarifier les liens entre l'approche Cluster et la mission intégrée

130 Les frictions systématiques de l'approche Cluster issues des agences des Nations unies à la fois intégrées dans les missions de maintien de la paix et représentantes de Clusters en tant que chef de file, doivent être reconnues au niveau politique. Le Secrétariat des Nations unies, en particulier UN OCHA, le Département des Opérations de Maintien de la Paix (DPKO) et le Département des Affaires Politiques (DPA), en étroite collaboration avec les agences humanitaires des Nations unies, doivent discuter et clarifier l'interaction entre la réforme humanitaire et la réforme du maintien de la paix. Dans le même temps, le IASC devrait développer des conseils pour les équipes pays et les Clusters sur la façon de lier l'approche Cluster et les missions intégrées. Les sièges des ONG devraient donner des conseils à leurs équipes au niveau du terrain sur la manière dont elles doivent participer aux Clusters au sein d'une mission intégrée.

» OCHA, DPKO, DPA, toutes les agences humanitaires des Nations unies, IASC, ONG

131 De plus, comme avec les bailleurs, la participation de la MONUC dans les réunions Cluster, inter-Clusters et CPIA doit être clarifiée. Concernant le Cluster Protection, la solution actuelle de garder la MONUC en dehors du rôle de co-chef de file est cruciale et devrait être maintenue. L'équipe pays devrait aussi discuter pour savoir si les réunions Cluster sont le bon lieu pour se coordonner avec les militaires. Il n'existe pas une réponse tranchée à cette question mais tous les acteurs devraient prendre en compte les avantages et inconvénients d'une participation de la MONUC au Cluster Protection. Les principaux avantages sont :

- L'échange d'information entre les humanitaires et la MONUC peut améliorer la réactivité de la MONUC pour protéger physiquement des civils.
- La sécurisation des zones d'intervention par la MONUC peut être plus guidée par la demande.
- La MONUC bénéficie de la coordination Cluster, comme tous les autres membres de Cluster, via l'échange d'information, l'échange d'idées et les bonnes pratiques.

Les principaux inconvénients sont :

- Les organisations humanitaires sont réticentes à participer à des réunions de Cluster parce qu'elles risquent d'être perçues comme partiales.
- Les acteurs humanitaires perdent de vue leur objectif pour discuter d'information sensibles ou d'une stratégie commune vis-à-vis des militaires.
- La confidentialité de l'information ne peut plus être garantie, ce qui peut mettre les sources et les victimes en danger.

» **Coordinateur Humanitaire, HCT, UNHCR (global et en RDC), ONG, OCHA, IASC**

- <sup>132</sup> La MONUC, comme les bailleurs, doit avoir le droit d'assister aux réunions inter-Clusters et CPIA sur invitation uniquement et devrait recevoir une mise à jour régulière des activités pertinentes des Clusters de la part d'OCHA. [Coordinateur Humanitaire, HCT, OCHA, IASC]

## 6.8 Traiter les obstacles systématiques à la cohérence

- <sup>133</sup> Les obstacles systématiques à la cohérence, tels que le débat sur la réponse aux personnes déplacées sur la base de leurs vulnérabilités ou de leur statut, sont difficiles à résoudre au niveau du seul pays. Tous les acteurs de ce débat doivent reconnaître qu'il s'agit d'une question normative qui nécessite une décision politique claire et des conseils de la part du niveau politique. Ils devraient débiter un large dialogue sur ce sujet en prenant en compte les expériences des acteurs en RDC.

» **UNHCR, OCHA, bailleurs, ONG, IASC**

## 6.9 Faire de la redevabilité un élément central des activités Cluster

- <sup>134</sup> L'élément de la redevabilité de l'approche Cluster en RDC devrait être renforcé à trois niveaux. Premièrement, le nouveau coordinateur humanitaire et UN OCHA devraient continuer à travailler sur la base des diagnostics Cluster bi-annuels pour maintenir la redevabilité des chefs de file Cluster envers le coordinateur humanitaire. Le mécanisme pourrait être renforcé grâce aux réunions bi-annuelles entre le coordinateur humanitaire, les chefs de file Cluster et les co-facilitateurs pour discuter des forces et faiblesses des Clusters respectifs et développer de façon conjointe des pistes d'amélioration.<sup>120</sup>

» **Coordinateur humanitaire, OCHA, chefs de file Cluster, co-facilitateurs de Cluster**

<sup>120</sup> Voir aussi Humanitarian Response Advisor (2009)

135 Deuxièmement, les Clusters devraient renforcer la redevabilité envers les pairs en introduisant des activités de suivi et évaluation, par exemple des Revues après action, des exercices d'apprentissage, des visites communes de projet, etc.

» **chefs de file Cluster, ONG**

136 Troisièmement, la redevabilité envers les populations devrait être améliorée grâce au partage systématique des bonnes pratiques, outils, formations, etc., durant les réunions Cluster et grâce à la conception et à la mise en œuvre d'une stratégie de communication envers les populations (en clarifiant les publics ciblés, via des messages communs, en utilisant les médias locaux, etc.) de manière à améliorer la redevabilité collective.

» **CPIA, Inter-Clusters, OCHA, ONG**

## 6.10 Vers une couverture des besoins améliorée

137 La communauté humanitaire a grandement amélioré la couverture thématique et géographique des besoins en RDC. Améliorer encore la couverture des besoins demeure l'un des objectifs les plus importants et les plus difficiles à atteindre. Toutefois, il existe deux étapes accessibles qui pourraient aider à améliorer cette couverture.

138 Premièrement, et cela revêt une importance extrême, la communauté humanitaire en RDC doit renforcer les sujets transversaux comme décrit au chapitre 7. 5. pour améliorer la couverture géographique et thématique des besoins de la réponse humanitaire.

» **Tous les acteurs**

139 Deuxièmement, le 3W a besoin d'être amélioré pour inclure également le statut du projet (planifié, financé, partiellement mis en œuvre, mis en œuvre). De cette manière, les zones avec des projets planifiés mais pas encore financés/mis en œuvre ne figureront plus dans la catégorie « couvertes ».

» **UN OCHA, partenaires opérationnels**

## 6.11 Permettre une appropriation et améliorer les liens avec les activités du gouvernement et du développement

- 140 L'approche Cluster en RDC n'est pas un petit outil flexible pour répondre rapidement à une urgence. Sa force réside plutôt dans le fait de rassembler un grand nombre d'acteurs humanitaires pour développer et mettre en œuvre des stratégies cohérentes. L'approche Cluster devrait s'appuyer sur sa capacité à être un mécanisme inclusif. Pour cela, elle doit activement se rapprocher des acteurs locaux, y compris la société civile et les acteurs gouvernementaux.
- 141 Dans cette optique, tous les différents outils d'analyse de situation et des besoins utilisés en RDC devraient inclure le diagnostic des capacités locales (gouvernement et société civile). Les stratégies communes des Clusters doivent refléter le niveau des capacités locales identifiées (et non supposées). En outre, ces stratégies doivent assurer que les ressources et outils adéquats sont disponibles pour intégrer les capacités locales existantes dans les activités des Clusters.  
 » **Chefs de file Cluster, membres de Clusters, UN OCHA, CPIA, ONG locales, gouvernement**
- 142 Au niveau provincial en particulier, le gouvernement devrait avoir, si cela est réalisable, un rôle de co-facilitateur dans les Clusters.  
 » **Chefs de file Cluster, gouvernement**
- 143 De plus, l'approche Cluster devrait renforcer les capacités gouvernementales au moyen d'activités communes, par exemple les diagnostics des besoins, les discussions techniques, le partage des bonnes pratiques, les outils, etc.  
 » **Chefs de file Cluster, inter-Clusters, ONG**
- 144 Les bailleurs et les mécanismes de financement doivent être assez flexibles pour fournir des financements aux projets qui lient aide d'urgence et aide au développement. Le niveau national doit développer une vision et une stratégie sur la manière de répondre à la stratégie de relèvement précoce exposée dans le Cadre Stratégique Intégré (ISF) et dans d'autres doctrines.  
 » **Bailleurs, Cluster RRC, Pooled Fund, autres mécanismes de financement, HCT, OCHA**

## Annex 1

### Overview of performance of individual clusters

This Annex provides a brief portrait of each cluster in DRC. Performance is measured against a set of indicators based on the logic model developed in the Phase Two Cluster Evaluation Framework and refined in the Inception report of the evaluation.<sup>121</sup> These indicators are qualitative and have numerical scales (0 to 3), leading to the portraits presented below.

The judgement for each indicator is based on extensive review of documentation (meeting minutes, cluster strategies, cluster reports, etc.), interviews and participative exercises facilitated during the evaluation mission to DRC. On this data basis, each evaluator independently judged the respective clusters. If there were differences, these were discussed among the three evaluators to find a common scoring. The evaluation team considers all active clusters on the national level and in the covered regions (Kinshasa, North Kivu, South Kivu, Ituri). This breadth means that the information collected for each individual cluster is restricted. The following cluster portraits thus reflect tendencies and are *not equivalent to cluster-specific evaluations*. Rather, the scales are used to present complex and detailed information in a compact way through figures and illustrations.

---

121 Alexander (2009); Steets, J. et.al. (2009)

## Food Security

### Indicator scales

| Nº | Indicator                                     | Scale           |
|----|---|-----------------|
| 1  | Extent of additional geographic coverage      |                 |
| 2  | Extent of additional thematic coverage        |                 |
| 3  | Attention to differentiated needs             | NOT ENOUGH DATA |
| 4  | Involvement of appropriate national actors    |                 |
| 5  | Hand over and exit strategies                 |                 |
| 6  | Interaction of cluster with HC system         |                 |
| 7  | Interaction of cluster with financial pillar  |                 |
| 8  | Implementation of leadership responsibilities |                 |
| 9  | Implementation of provider of last resort     |                 |
| 10 | Relationships among cluster (non-)members     |                 |
| 11 | Relationships between clusters                |                 |
| 12 | Quality of information sharing                |                 |
| 13 | Cohesiveness of policies and activities       |                 |
| 14 | Compliance with relevant standards            | NOT ENOUGH DATA |
| 15 | Participation of affected population          |                 |
| 16 | Accountability to HC & among members          |                 |
| 17 | Meeting needs of humanitarian actors          |                 |
| 18 | Quality and level of global cluster support   | N/A             |

- The Food Security cluster is led by FAO and WFP and has been functioning since 2006. In some provinces, NGOs are co-facilitators, such as Secours Catholique (North Kivu) and ACF (South Kivu). The cluster counts on a large number of members and strong participation by local actors (both NGOs and local authorities in various provinces).
- Both for FAO and WFP, one difficulty in acting as cluster lead agency is that cluster members are their traditional operational partners. This leads to a blurred distinction between activities of the cluster lead agency with its partners and cluster activities as a coordinated group.
- At field level, cluster members commonly draw up tables of upcoming projects, which help to identify potential duplications and to cover gaps. At national level, the shared analysis of the global situation through the Integrated Food Security Phase Classification (IPC) as the basis of the Food Security Strategy presented in the Humanitarian Action Plan, improves the coverage of needs.

- Nevertheless, some difficulties remain regarding criteria for intervention, access in remote areas, limited resources and the links with other clusters (Nutrition, RRC, WASH and Education) could/should be strengthened.
- Provider of last resort: In an “advocator of last resort” manner, the Food Security cluster lead(s) successfully requested to adjust the second Pooled Fund allocation of 2008 to better reflect the existing needs. Additionally, the cluster lead agencies preposition stocks for goods and tools to which cluster members have access to in case of an emergency.

## RRC (Return and Community Rehabilitation)

### Indicator scales

| Nº | Indicator                                     | Scale                |
|----|---|----------------------|
| 1  | Extent of additional geographic coverage      | <input type="text"/> |
| 2  | Extent of additional thematic coverage        | <input type="text"/> |
| 3  | Attention to differentiated needs             | NOT ENOUGH DATA      |
| 4  | Involvement of appropriate national actors    | <input type="text"/> |
| 5  | Hand over and exit strategies                 | <input type="text"/> |
| 6  | Interaction of cluster with HC system         | <input type="text"/> |
| 7  | Interaction of cluster with financial pillar  | <input type="text"/> |
| 8  | Implementation of leadership responsibilities | <input type="text"/> |
| 9  | Implementation of provider of last resort     | <input type="text"/> |
| 10 | Relationships among cluster (non-)members     | <input type="text"/> |
| 11 | Relationships between clusters                | <input type="text"/> |
| 12 | Quality of information sharing                | <input type="text"/> |
| 13 | Cohesiveness of policies and activities       | <input type="text"/> |
| 14 | Compliance with relevant standards            | NOT ENOUGH DATA      |
| 15 | Participation of affected population          | NOT ENOUGH DATA      |
| 16 | Accountability to HC & among members          | <input type="text"/> |
| 17 | Meeting needs of humanitarian actors          | <input type="text"/> |
| 18 | Quality and level of global cluster support   | <input type="text"/> |

- The RRC cluster is led by UNDP and UNHCR. Return and community rehabilitation was identified in 2005 as a gap in the overall humanitarian response.<sup>122</sup> It is the equivalent of the Early Recovery cluster for DRC, aiming to support return and reintegration of refugees and IDPs into their community or areas of resettlement. It should facilitate multi-sectoral interventions and cover the gaps that are not covered by other clusters in return areas.

<sup>122</sup> IASC (2006b);

- As of the end of 2009, the discussion about the scope and limits of this cluster was still ongoing and the functioning of the RRC cluster was problematic. Although everybody recognizes the need for coordination on this important issue, the existence and added value of RRC as cluster is questioned and some argue that a RRC network would be more effective in enabling developmental strategies and funding.<sup>123</sup>
- The RRC cluster needs to define a clear strategy. The lack of a clear strategy negatively affects participation in the cluster. Regarding the links with national authorities, there are clear problems with the Ministry of Plan who is trying to coordinate and with existing coordination mechanisms on development issues that overlap RRC activities.
- The HC requested that all clusters participate in the RRC cluster in the context of the HAP 2009 – because during 2009 the RRC cluster became the inter-cluster for early recovery (5th objective). At least on the Goma level there was high participation. However, since members found no funding for the projects (neither through the PF nor bilaterally) the initiative died.

## Education

### Indicator scales

| Nº | Indicator                                     | Scale           |
|----|---|-----------------|
| 1  | Extent of additional geographic coverage      |                 |
| 2  | Extent of additional thematic coverage        |                 |
| 3  | Attention to differentiated needs             |                 |
| 4  | Involvement of appropriate national actors    |                 |
| 5  | Hand over and exit strategies                 |                 |
| 6  | Interaction of cluster with HC system         |                 |
| 7  | Interaction of cluster with financial pillar  |                 |
| 8  | Implementation of leadership responsibilities |                 |
| 9  | Implementation of provider of last resort     | NOT ENOUGH DATA |
| 10 | Relationships among cluster (non-)members     |                 |
| 11 | Relationships between clusters                |                 |
| 12 | Quality of information sharing                |                 |
| 13 | Cohesiveness of policies and activities       |                 |
| 14 | Compliance with relevant standards            |                 |
| 15 | Participation of affected population          | NOT ENOUGH DATA |
| 16 | Accountability to HC & among members          |                 |
| 17 | Meeting needs of humanitarian actors          | NOT ENOUGH DATA |
| 18 | Quality and level of global cluster support   |                 |

<sup>123</sup> Minutes of the Atelier national du cluster reintegration et relance communautaire (RRC) à Goma, du 17 au 18 novembre 2009, minutes of the RRC cluster meeting 11/11/09 in Kinshasa

- The Education Cluster<sup>124</sup> is led by UNICEF and co-led by Save the Children at national level. At provincial level, several NGOs are co-facilitator, such as AVSI in North Kivu, Solidarités in Province Orientale and NRC in South Kivu. It aims at ensuring a rapid return to normal life through education. Its key activities are: minor school rehabilitation, school kits distribution, training for teachers and parents.
- In DRC, there is coverage of the issue of education in emergencies, a topic often neglected. Education cluster meetings are well-attended.
- The Education cluster set up a charter on gender, composed of 5 commitments and it is trying to coordinate with other clusters. Through the RRMP, the cluster has a close link with NFI, WASH and protection sectors.<sup>125</sup>
- The use of an action point matrix with clear responsibilities and deadlines for each activity at cluster meetings strengthens peer accountability.
- In some places, activities of the Education cluster reflect the predominance of actors who rehabilitate schools, neglecting the wider aspects of emergency education programming.

---

124 Activities of the Rapid Response to Population Movements (RRMP) and its predecessor, the Rapid Response Mechanism (RRM), are considered here as part of the cluster's activities. Agencies and organizations participating in the RRMP are members of and coordinate with the cluster; however the RRMP is not an agency/ not a cluster member as such

125 UNICEF (2009c); documentation of the RRM(P) as provided by UNICEF Goma

## NFI/Shelters Cluster

### Indicator scales

| Nº | Indicator                                     | Scale           |
|----|---|-----------------|
| 1  | Extent of additional geographic coverage      |                 |
| 2  | Extent of additional thematic coverage        |                 |
| 3  | Attention to differentiated needs             |                 |
| 4  | Involvement of appropriate national actors    |                 |
| 5  | Hand over and exit strategies                 |                 |
| 6  | Interaction of cluster with HC system         |                 |
| 7  | Interaction of cluster with financial pillar  |                 |
| 8  | Implementation of leadership responsibilities |                 |
| 9  | Implementation of provider of last resort     |                 |
| 10 | Relationships among cluster (non-)members     |                 |
| 11 | Relationships between clusters                |                 |
| 12 | Quality of information sharing                |                 |
| 13 | Cohesiveness of policies and activities       |                 |
| 14 | Compliance with relevant standards            |                 |
| 15 | Participation of affected population          |                 |
| 16 | Accountability to HC & among members          | NOT ENOUGH DATA |
| 17 | Meeting needs of humanitarian actors          |                 |
| 18 | Quality and level of global cluster support   |                 |

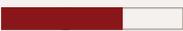
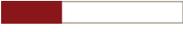
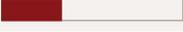
- NFI/shelter cluster<sup>126</sup> is under the leadership of UNICEF, while at global level the Emergency Shelter Cluster is led by UNHCR/IFRC. It has NGOs co-leads at the national level (CRS), and provincial levels (Solidarités in North Kivu and Oriental Province (Ituri district), NRC/RRMP in South Kivu).
- In DRC there is a strong focus on NFI rather than on shelter, even if a new working group for shelter is under construction. Since the global cluster focuses on shelter and is led by UNHCR and NFI is no typical activity for UNICEF the cluster feels “orphaned”.
- The NFI cluster has proven to be innovative with the introduction of fairs. The fairs allow the affected population to purchase (with vouchers) local products and make their own prioritization of items, instead of receiving pre-packed kits.
- The cluster did not achieve having standardized kits but nonetheless improved coherence among the different kits. Information sharing, including between national and provincial levels, was reported to be good.

<sup>126</sup> Activities of the Rapid Response to Population Movements (RRMP) and its predecessor, the Rapid Response Mechanism (RRM), are considered here as part of the cluster's activities. Agencies and organizations participating in the RRMP are members of and coordinate with the cluster; however the RRMP is not an agency/ not a cluster member as such.

- The NFI clusters lead has adopted minimum commitments for gender, in cooperation with the GenCap Advisor.<sup>127</sup> It has also reflected on whether firewood should be included in NFI kits or not. Inter-sectoral issues are addressed through RRMP.

## Logistics Cluster

### Indicator scales

| Nº | Indicator                                     | Scale   |
|----|---|---|
| 1  | Extent of additional geographic coverage      |    |
| 2  | Extent of additional thematic coverage        |    |
| 3  | Attention to differentiated needs             | N/A   |
| 4  | Involvement of appropriate national actors    |    |
| 5  | Hand over and exit strategies                 |    |
| 6  | Interaction of cluster with HC system         |    |
| 7  | Interaction of cluster with financial pillar  | N/A   |
| 8  | Implementation of leadership responsibilities |   |
| 9  | Implementation of provider of last resort     | N/A   |
| 10 | Relationships among cluster (non-)members     |  |
| 11 | Relationships between clusters                | NOT ENOUGH DATA   |
| 12 | Quality of information sharing                |  |
| 13 | Cohesiveness of policies and activities       |  |
| 14 | Compliance with relevant standards            | NOT ENOUGH DATA   |
| 15 | Participation of affected population          | N/A   |
| 16 | Accountability to HC & among members          |  |
| 17 | Meeting needs of humanitarian actors          |  |
| 18 | Quality and level of global cluster support   |  |
| 19 | Coverage of ETC and logistics services        |  |

- The Logistics cluster is led by WFP and co-led by CARITAS at national level (and MALTESER in South Kivu). Main activities are rehabilitation of roads, communication, information, maps, coordination with Inter-agency Logistics Services (ILS-WFP) and UNHAS for other logistics services. The roles are clearly defined but the leadership of the cluster has been questioned within the organization because this activity is not directly linked to the organization's goals.
- It is effective and its activities are welcome by all partners and seen as very useful. It includes cross-cutting issues such as HIV/AIDS through its program

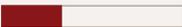
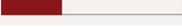
127 UNICEF (2009b)

“Transport de l’espoir” with prevention activities alongside transportation corridors in DRC.<sup>128</sup>

- The Logistics cluster is having some difficulties in its handover and exit strategies, most of all in eastern regions. With the recent implementation of STAREC, the cluster needs to ensure appropriate coordination and involvement of national actors in the cluster activities.
- The Logistics cluster suffers from the small number of implementing partners in the sector, but this also reflects the cluster’s focus on logistics projects as opposed to logistics services.

## Protection Cluster

### Indicator scales

| Nº | Indicator                                     | Scale   |
|----|---|---|
| 1  | Extent of additional geographic coverage      |    |
| 2  | Extent of additional thematic coverage        |    |
| 3  | Attention to differentiated needs             |    |
| 4  | Involvement of appropriate national actors    |   |
| 5  | Hand over and exit strategies                 |  |
| 6  | Interaction of cluster with HC system         |  |
| 7  | Interaction of cluster with financial pillar  |  |
| 8  | Implementation of leadership responsibilities |  |
| 9  | Implementation of provider of last resort     | NOT ENOUGH DATA   |
| 10 | Relationships among cluster (non-)members     |  |
| 11 | Relationships between clusters                |  |
| 12 | Quality of information sharing                |  |
| 13 | Cohesiveness of policies and activities       |  |
| 14 | Compliance with relevant standards            | NOT ENOUGH DATA   |
| 15 | Participation of affected population          | NOT ENOUGH DATA   |
| 16 | Accountability to HC & among members          |  |
| 17 | Meeting needs of humanitarian actors          |  |
| 18 | Quality and level of global cluster support   |  |

- The Protection Cluster is led by UNHCR and has several working groups, including Child Protection (led by UNICEF / Save the Children), Gender-Based Violence (UNFPA) and Mines (UNMAC). The Protection cluster was co-led by MONUC until October 2008. In some places, NGOs such as the Life & Peace Institute in South Kivu are taking the co-facilitator role.

128 See Logistic cluster report, January to June 2009

- This cluster is one of the most critical in DRC, not in terms of performance but due to the fact that it is at the interface between NGOs and the military and political branches of MONUC. The role of the HC/RC and its capacity to protect humanitarian space is central.
- Protection was identified in 2005 as a gap in the overall humanitarian response and became a priority for humanitarian actors in DRC. This can certainly be partly attributed to the cluster approach and the current functioning of the Protection cluster. However, some gaps remain for access, security and capacity reasons (e.g. Grand Nord Kivu)
- In terms of coverage, the main difficulties lie in the effectiveness of means for protection/mode of action. Using the protection matrix, the cluster faces the challenge of comparing protection needs between zones or identifying the scale of protection risks people are facing.
- The cluster faces the challenge of mixing together different protection actors who have different mandates and different means/modes of action (from military protection to advocacy or capacity building strategy). The different perceptions lead regularly to a questioning of MONUC's place, its role within the cluster and tensions between cluster members. The management of information and confidentiality is also critical.
- The Protection cluster manages protection monitoring in the Kivus, which is useful for other clusters for mainstreaming protection (e.g. WASH, RRC). The Protection Cluster recently introduced 'Points from the Provinces' onto the agenda of the national cluster meetings to ensure better information sharing between the different levels (national, provincial, district).
- The global cluster support is considered very weak but the support of Kinshasa for the field (which could be considered support for the operations) is considered valuable and useful.

## Health Cluster

### Indicator scales

| Nº | Indicator                                     | Scale           |
|----|---|-----------------|
| 1  | Extent of additional geographic coverage      |                 |
| 2  | Extent of additional thematic coverage        |                 |
| 3  | Attention to differentiated needs             |                 |
| 4  | Involvement of appropriate national actors    |                 |
| 5  | Hand over and exit strategies                 |                 |
| 6  | Interaction of cluster with HC system         |                 |
| 7  | Interaction of cluster with financial pillar  |                 |
| 8  | Implementation of leadership responsibilities |                 |
| 9  | Implementation of provider of last resort     |                 |
| 10 | Relationships among cluster (non-)members     |                 |
| 11 | Relationships between clusters                |                 |
| 12 | Quality of information sharing                |                 |
| 13 | Cohesiveness of policies and activities       |                 |
| 14 | Compliance with relevant standards            |                 |
| 15 | Participation of affected population          | NOT ENOUGH DATA |
| 16 | Accountability to HC & among members          |                 |
| 17 | Meeting needs of humanitarian actors          |                 |
| 18 | Quality and level of global cluster support   |                 |

- The Health cluster is led by WHO and co-led by MERLIN at national level. Other NGOs such as MEDAIR and CRS co-lead at provincial level. As this cluster was problematic, the Humanitarian Coordinator pushed for important reorganization over the past year. The cluster has now a dedicated cluster coordinator in Kinshasa and has since been supported by Global cluster.
- The main topics of the health cluster are the priorities for health in DRC (e.g. malaria and cholera), which are not really linked to humanitarian/emergency situations. There is no real work on HIV or links with SGBV.
- In a huge country with a deficient health system, the Health cluster acts as an epidemiologic monitoring system. For example, it has a good cartography of risks, according to province, with key actors able to respond.
- The level of involvement of national and local health authorities in the different provinces is uneven. In some places local authorities are co-lead of the Health cluster, in others they stopped participating due to continuous conflicts.
- One of the main challenges of the Health cluster is to link development and emergency approaches. In some places, there is a quasi-parallel system of coordination and strong incoherencies between development and emergency assistance (e.g. cost recovery vs. free service).

- In terms of information sharing, epidemiological data are updated and easily accessible but analytical information is missing. There is a general lack of knowledge sharing and very low participation in the design of the Humanitarian Action Plan.
- There are a few examples of standards that the cluster adapted to local needs for the treatment of diseases and for provider of last resort (e.g. provision of goods/kits/medicine to cluster members)

## Nutrition Cluster

### Indicator scales

| Nº | Indicator                                     | Scale           |
|----|---|-----------------|
| 1  | Extent of additional geographic coverage      |                 |
| 2  | Extent of additional thematic coverage        |                 |
| 3  | Attention to differentiated needs             |                 |
| 4  | Involvement of appropriate national actors    |                 |
| 5  | Hand over and exit strategies                 |                 |
| 6  | Interaction of cluster with HC system         |                 |
| 7  | Interaction of cluster with financial pillar  |                 |
| 8  | Implementation of leadership responsibilities |                 |
| 9  | Implementation of provider of last resort     |                 |
| 10 | Relationships among cluster (non-)members     |                 |
| 11 | Relationships between clusters                |                 |
| 12 | Quality of information sharing                |                 |
| 13 | Cohesiveness of policies and activities       |                 |
| 14 | Compliance with relevant standards            |                 |
| 15 | Participation of affected population          | NOT ENOUGH DATA |
| 16 | Accountability to HC & among members          |                 |
| 17 | Meeting needs of humanitarian actors          |                 |
| 18 | Quality and level of global cluster support   |                 |

- The Nutrition cluster is led by UNICEF. ACF is co-facilitator at the national level and in South Kivu. In North Kivu and other provinces, PRONANUT, a governmental body, acts as co-facilitator.
- The establishment of a Nutrition cluster has helped to improve coverage of nutritional needs.
- The Nutrition Cluster works on harmonizing intervention criteria and disseminating standards, which is a challenging task. Some actors still intervene on the basis of their own standards (MSF, Caritas). There have been good interactions with RRMP regarding the exchange of information about existing needs.

- UNICEF accepts the role of provider of last resort in the Nutrition sector, which is facilitated through the RRM(P) but is limited in implementing it by UN security regulations and the fact that the two operational organizations that stay behind in difficult situations are ICRC and MSF, which are not cluster members.
- The Nutrition cluster has a standardized, credible, and transparent tool of assessing needs. There is an effective sharing of nutrition surveys of different cluster members and the cluster has a common strategy presented in the Humanitarian Action Plan.
- There are examples for peer accountability among members.
- The cluster has had some difficulties linking with other clusters, for example with Food Security.

## WASH Cluster

### Indicator scales

| Nº | Indicator                                     | Scale |
|----|---|-------|
| 1  | Extent of additional geographic coverage      |       |
| 2  | Extent of additional thematic coverage        |       |
| 3  | Attention to differentiated needs             |       |
| 4  | Involvement of appropriate national actors    |       |
| 5  | Hand over and exit strategies                 |       |
| 6  | Interaction of cluster with HC system         |       |
| 7  | Interaction of cluster with financial pillar  |       |
| 8  | Implementation of leadership responsibilities |       |
| 9  | Implementation of provider of last resort     |       |
| 10 | Relationships among cluster (non-)members     |       |
| 11 | Relationships between clusters                |       |
| 12 | Quality of information sharing                |       |
| 13 | Cohesiveness of policies and activities       |       |
| 14 | Compliance with relevant standards            |       |
| 15 | Participation of affected population          |       |
| 16 | Accountability to HC & among members          |       |
| 17 | Meeting needs of humanitarian actors          |       |
| 18 | Quality and level of global cluster support   |       |

- The WASH Cluster<sup>129</sup> is led by UNICEF and co-facilitated by ASF/PSI at the national level, OXFAM-GB in North Kivu, ACTED in South Kivu and Solidarités in Ituri.
- In 2005, WASH was identified as a gap in the humanitarian response in DRC. The establishment of the cluster has contributed to improved coverage, including in cross-cutting issues (e.g. minimum commitments to gender, gender trainings for cluster members in Goma and Bukavu).
- WASH cluster minutes are in most cases shared at all levels.
- The WASH cluster uses a set of criteria to commonly identify and prioritize needs, which helps to overcome the challenges of scale, accessibility, and security posed in the DRC.
- The WASH cluster coordinates with local authorities, e.g. with the national committee for cholera prevention or health authorities in the area of intervention. It collaborates regularly with Health cluster (cholera) and the national WASH cluster approached the Protection cluster for help with mainstreaming protection into WASH activities. Inter-sectoral issues are also addressed through RRMP.
- The WASH cluster has adapted international standards to the context of DRC and members are complying. It promotes participatory approaches through the implementation of the governmental participatory strategy (Stratégie des 8 pas) for the UNIEF program “Village écoleassainissement” and a lighter participatory approach (the five first steps) for emergency intervention of the WASH cluster.
- There are some examples of implementation of PoLR concept in Kalemie, Bas Congo and Goma through advocacy or sending emergency supplies and in the eastern provinces through the RRMP.

---

<sup>129</sup> Activities of the Rapid Response to Population Movements (RRMP) and its predecessor, the Rapid Response Mechanism (RRM), are considered here as part of the cluster's activities. Agencies and organizations participating in the RRMP are members of and coordinate with the cluster; however the RRMP is not an agency/ not a cluster member as such.

## Annex 2

### Indicators

#### KEY QUESTION

To what degree has the cluster approach modified and strengthened the humanitarian response (in terms of gaps filled and greater geographic, thematic and quality of coverage, as well as ownership/connectedness)?

#### INDICATOR

##### 1. EXTENT OF ADDITIONAL GEOGRAPHIC COVERAGE

Extent of additional geographic coverage (gaps and duplications) since the introduction of the cluster approach in frequently reoccurring sudden onset or protracted crises.

NOTE: When assessing the additional geographic and thematic coverage achieved through the cluster approach, current response efforts need to be compared to previous response efforts. Such a comparison is only reasonably possible in cases of long-term, protracted crises or where similar sudden-onset disasters reoccur frequently

#### EVALUATION CRITERION

Effectiveness

#### LEVEL OF LOGIC MODEL

Outcome

#### SCALE

**0:** No additional geographic coverage despite agreed upon needs; duplication not identified

**1:** Measures for better geographic coverage developed, but not implemented; duplications identified, but not addressed

**2:** Measures partly implemented; geographic coverage increasing; duplications avoided

**3:** Evidence of significantly increased geographic coverage

#### INDICATOR

##### 2. EXTENT OF ADDITIONAL THEMATIC COVERAGE

Extent of additional thematic coverage (gaps and duplications) since the introduction of the cluster approach, including the coverage of cross-cutting issues (gender, environment, HIV), within and between clusters

#### EVALUATION CRITERION

Effectiveness

#### LEVEL OF LOGIC MODEL

Outcome

#### SCALE

**0:** No additional coverage of programming areas despite agreed upon needs; duplication within and between sectors not identified

**1:** Gaps and duplications within and between sectors identified, but not (yet) addressed

**2:** Expanded coverage and reduced duplications within clusters, but not between sectors

**3:** Evidence of significantly increased coverage and significantly reduced duplications within and between sectors

**INDICATOR****3. ATTENTION TO DIFFERENTIATED NEEDS**

Quality of geographic and thematic coverage (timeliness of activities and targeting based on differentiated needs/risks linked to age, gender, diversity)

**EVALUATION CRITERION**

Effectiveness

**LEVEL OF LOGIC MODEL**

Outcome

**SCALE**

**0:** No differentiation and prioritization of needs, including according to age, sex, diversity

**1:** Prioritization of needs but no differentiation of needs by age, sex and other relevant categories (disabilities, ethnicity etc.); response not timely

**2:** Prioritization of needs and timely response but no differentiation of needs by age, sex, diversity and other relevant categories (disabilities, ethnicity etc.)

**3:** Tailor-made and timely geographic and thematic response according to priorities and specific needs of different groups of affected people / better targeted programming to appropriate affected populations previously underserved

**INDICATOR****4. INVOLVEMENT OF APPROPRIATE NATIONAL ACTORS**

Degree of involvement of appropriate national and local actors (state institutions, civil society)

**EVALUATION CRITERION**

Effectiveness

**LEVEL OF LOGIC MODEL**

Outcome

**SCALE**

**0:** Appropriate national and local actors are not involved, receive no funding and the response is inconsistent with national and local strategies; inappropriate actors are involved

**1:** Cluster members are sharing information with appropriate local actors (the government, local authorities and / or civil society), but provide no funding to local civil society actors

**2:** Appropriate local actors are involved in needs assessment, planning and decision making, receive a share of funding and response is consistent with national and local strategies, including those for disaster risk reduction

**3:** Where appropriate, international actors are participating in nationally or locally-led response efforts, with local civil society actors receiving the bulk of international funding

**INDICATOR****5. HAND OVER AND EXIT STRATEGIES**

Extent to which hand over and exit strategies have been developed and implemented in order to ensure that local government and civil society actors build on and continue efforts, including cross-cutting efforts (gender, environment, HIV)

**EVALUATION CRITERION**

Effectiveness

**LEVEL OF LOGIC MODEL**

Outcome

**SCALE**

**0:** Cluster lead agencies and members have no strategy for hand over and exit and do not integrate preparedness, contingency planning and early warning in their work plans; activities disengage the local authorities

**1:** Cluster lead agencies and members have developed an exit strategy and have identified capacity gaps, but have not implemented it; the strategy does not take into account existing national strategies and cross-cutting issues

Cluster lead agencies and members mainstream their strategies into existing national strategies and are beginning to implement hand-over strategies, are engaging the government and supporting the development of (national) frameworks for preparedness, disaster risk reduction, contingency planning and early warning; cross-cutting issues are partially addressed

**3:** Effective hand-over takes place, local frameworks are considered and strengthened, including in their cross-cutting dimensions, local authorities are engaged and technical knowledge has been transferred

**KEY QUESTION**

How is the cluster approach interacting with the other pillars of humanitarian reform, in particular the HC system and the reformed funding mechanisms and is it implemented in the spirit of the 'Principles for Partnership'?

**INDICATOR****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

**EVALUATION CRITERION**

Coherence

**SCALE**

**0:** The HC does not fulfil its role to coordinate clusters / crucial decisions are made without the involvement of the HC; OCHA does not support the HC to fulfil its role; HC and clusters actively try to undermine each other's initiatives.

**1:** There is no significant interaction between the HC and the cluster approach.

**2:** Cluster coordinators and HCT members begin to see benefits of HC role in cluster coordination and grant the HC a certain degree of informal power; OCHA supports the HC in such a way that s/he can leverage this power; the HC considers cluster positions in his/her decisions and advocacy activities.

**3:** HC exercises clearly defined responsibilities for clusters and this role is accepted by the members of the different clusters. The HC systematically builds his/her strategies around cluster input. This role helps the clusters to better achieve their goals and strengthens the HC's formal and informal coordination role; HC and cluster system actively support each other

**INDICATOR****7. INTERACTION OF THE CLUSTER WITH THE FINANCIAL PILLAR**

Extent to which the cluster approach and the financing pillar of the humanitarian reform (CERF, Pooled Funding, ERF, and innovations in the CAP) mutually support or undermine each other

**EVALUATION CRITERION**

Coherence

**SCALE**

**0:** The cluster approach and the new financing / appeal mechanisms undermine each other's goals or further emphasize each other's weaknesses (e.g. exclusiveness, "silo building" between clusters, etc.)

**1:** The interaction between the cluster approach and the new financing / appeal mechanisms sporadically strengthen the participating actors' ability to get access to information and resources, help to develop coordinated appeals and proposal development according to needs and identified gaps, but are not always consistent with the 'Principles of Partnership'

**2:** The interaction between the cluster approach and the new financing / appeal mechanisms often strengthen the participating actors' ability to get access to information and resources, help to develop coordinated appeals and proposal development according to needs and identified gaps, and are in most cases in line with the 'Principles of Partnership'

**3:** The interaction between the cluster approach and the new financing / appeal mechanisms strengthen the participating actors' ability to get access to information and resources, help to develop coordinated appeals and proposal development according to needs and identified gaps, and are in line with the 'Principles of Partnership'

**KEY QUESTION**

To what degree has the cluster approach achieved the intended outputs (predictable leadership, partnership/cohesiveness, accountability)?

**INDICATOR****8. IMPLEMENTATION OF LEADERSHIP RESPONSIBILITIES**

Clarity of roles and level of assumption of responsibility of cluster lead agencies and OCHA, including for cross-cutting issues (gender, environment, HIV)

**EVALUATION CRITERION**

Effectiveness

**LEVEL OF LOGIC MODEL**

Output

**SCALE**

**0:** Roles and responsibilities are unclear with overlapping responsibilities and conflicts or no / low level of acceptance of leadership; cluster leads represent their agencies' interest not the cluster's interest at HCT meetings

**1:** Clearly defined roles, including for cross-cutting issues and where clusters are co-led at the field level, but insufficient assumption of responsibility or limited acceptance of leadership; cluster members feel only partially represented at HCT meetings by the cluster lead

**2:** Cluster leads carry out their responsibilities as defined in TORs (including cross-cutting issues) and exhibit responsibility for the work within the cluster, not only for their own operational demands, and the cluster lead's leadership role is accepted by the majority of cluster members; they feel largely represented at HCT meetings by the cluster lead

**3:** Responsibilities within and between clusters are clear and cross-cutting issues are incorporated into cluster work plans and the leadership role is broadly accepted; cluster members feel well represented by the cluster lead at HCT meetings

**INDICATOR****9. IMPLEMENTATION OF PROVIDER OF LAST RESORT**

Clarity of the concept of "provider of last resort" and level of assumption of the related responsibilities by cluster leads (for those clusters where it applies)

**EVALUATION CRITERION**

Effectiveness

**LEVEL OF LOGIC MODEL**

Outcome

**SCALE**

**0:** There is no common understanding of the concepts of first port of call and provider of last resort

**1:** Clear common understanding of the concepts exists (e.g. as defined in the 'IASC Operational Guidance on the concept of Provider of Last Resort'), but cluster leads have not assumed responsibility, despite the necessity

**2:** Where necessary, cluster leads have started to act as "advocators of last resort" but not as providers of last resort.

**3:** Cluster leads have acted effectively as providers of last resort, where necessary

**INDICATOR****10. RELATIONSHIPS AMONG CLUSTER (NON-)MEMBERS**

Quality of relationships within clusters and between cluster members and non-members with respect to the 'Principles of Partnership' (assessment missions, advocacy activities, strategy development, decision-making, access to common resources)

**EVALUATION CRITERION**

Effectiveness

**LEVEL OF LOGIC MODEL**

Output

**SCALE**

**0:** Cluster members are not included in relevant cluster activities (assessment missions, advocacy activities and decision making), appeals and allocation of common funds reflect priorities of one agency only and / or there are open conflicts among cluster members

**1:** UN and non-UN cluster members are included in cluster activities (assessment missions, advocacy activities and decision making) and allocation of common funds in a consultative fashion but not on an equal basis; they do not take into account non-cluster members; priorities of one agency dominate in appeals

**2:** UN and non-UN cluster members do joint assessment missions, advocacy activities, cluster decisions and define cluster strategies (including resource allocation of common funds) in accordance with the 'Principles of Partnership'; but do not take into account concerns and positions of non-cluster members; appeals and allocation of common funds reflect cluster priorities

**3:** Cluster members work on the basis of the 'Principles of Partnerships'; take into account inter-cluster concerns and the positions of non-cluster humanitarian actors; appeals and allocation of common funds reflect collectively identified needs

**INDICATOR****11. RELATIONSHIPS BETWEEN CLUSTERS**

Quality of relationships between clusters

**EVALUATION CRITERION**

Effectiveness

**LEVEL OF LOGIC MODEL**

Outcome

**SCALE**

**0:** Cluster approach undermines pre-existing inter-sectoral coordination; coordination mechanisms duplicate or undermine each other; OCHA has taken no steps to address this situation

**1:** Cluster approach builds on, but does not improve pre-existing coordination mechanisms; information on needs assessments, activities and service shared between clusters; OCHA attempts to strengthen cross-cluster linkages

**2:** Inter-sectoral / inter-cluster linkages strengthened through cluster approach and the active involvement of OCHA; strategy for avoiding inter-cluster duplication and enhancing inter-cluster complementarity exists

**3:** Facilitated by OCHA, clusters have effective linkages to all other relevant clusters/sectors, have clearly allocated responsibilities for inter-cluster and cross-cutting issues and coordinate activities adequately based on jointly identified needs

**INDICATOR****12. QUALITY OF INFORMATION SHARING**

Quality of and capacity for information sharing (including information about cross-cutting issues, e.g. gender, environment, HIV)

**EVALUATION CRITERION**

Effectiveness

**LEVEL OF LOGIC MODEL**

Outcome

**SCALE**

**0:** Information is not shared

**1:** Some information is shared among cluster members, but not outside or among clusters

**2:** Information is shared effectively (regularly updated and easily accessible) within clusters; some information is shared with relevant non-cluster members and other clusters

**3:** Regularly updated information of high-quality and technical detail is shared effectively within clusters; cluster members conduct joint needs assessments; data collection and evaluations and information is shared effectively with relevant non-cluster members, other clusters and the HC/RC and HCT

**INDICATOR****13. COHESIVENESS OF POLICIES AND ACTIVITIES**

Degree of cohesiveness of policies and activities

**EVALUATION CRITERION**

Effectiveness

**LEVEL OF LOGIC MODEL**

Outcome

**SCALE**

**0:** No shared objectives, contradictory strategies and activities of cluster members

**1:** Common objectives, but contradictory approaches, strategies and activities

**2:** Collectively shared objectives among cluster members; joint strategies and work plans and complementary activities; complementary strategies with other relevant clusters and non-cluster humanitarian actors, including donors

**3:** Joint policies and strategies are being implemented by a majority of humanitarian actors; division of labour with non-cluster humanitarian actors is clearly defined and implemented

**INDICATOR****14. COMPLIANCE WITH RELEVANT STANDARDS**

Extent of compliance with relevant standards, including standards that cover cross-cutting issues (gender, environment, HIV)

**EVALUATION CRITERION**

Effectiveness

**LEVEL OF LOGIC MODEL**

Output / Outcome

**SCALE**

**0:** Relevant standards do not exist, have not been defined or are unknown to the cluster members

**1:** Relevant standards exist or have been defined, where relevant adapted to country-specific circumstances and are accepted by key stakeholders

**2:** Humanitarian agencies are complying to a large extent to those standards

**3:** Relevant standards are completely implemented

**INDICATOR****15. PARTICIPATION OF THE AFFECTED POPULATION**

Extent and quality of the participation of the affected population(s) (and where relevant, the host communities) and resulting degree of accountability to the affected population

**EVALUATION CRITERION**

Effectiveness

**LEVEL OF LOGIC MODEL**

Output

**SCALE**

**0:** Affected populations are not informed and not involved in needs assessment, decision-making, implementation and monitoring

**1:** Adequate information about activities and consultation with affected populations

**2:** Participatory needs assessment and needs prioritization

**3:** Joint planning and decision making, implementation, monitoring and evaluation, leading to a consistent application of relevant standards / findings of participatory assessments guide the work of the cluster and are used in advocacy with authorities

**INDICATOR****16. ACCOUNTABILITY TO THE HC AND AMONG MEMBERS**

Degree of existence, effectiveness and implementation of accountability mechanisms (definition of roles, clear reporting lines, monitoring and evaluation, availability of information / transparency, enforcement mechanisms) between HC/RC and clusters and within clusters

**EVALUATION CRITERION**

Effectiveness

**LEVEL OF LOGIC MODEL**

Output

**SCALE**

**0:** Expectations and roles unclear, insufficient transparency, incentives and enforcement mechanisms

**1:** Clear expectations and roles, adequate reporting (but not monitoring and evaluation and no enforcement mechanisms)

**2:** Appropriate information / transparency (adequate monitoring and evaluation), poor enforcement mechanisms

**3:** Effective incentives and enforcement mechanisms

**KEY QUESTION**

Does the cluster approach enable participating organizations to deliver better response through coordination and information sharing?

**INDICATOR****17. MEETING NEEDS OF HUMANITARIAN ACTORS**

Extent to which the cluster approach responds to the needs / expectations of humanitarian actors with respect to coordination (including inter-agency coordination) and information sharing in the specific country context

**EVALUATION CRITERION**

Relevance

**SCALE**

**0:** Humanitarian agencies question the raison d'être of the cluster approach; participation in cluster meetings is very low (in terms of number of people, rank of participants or attendance induced only by financial incentives); common services are not requested; cluster or HCT meetings and other coordination mechanisms are not used to share information and exchange ideas / approaches

**1:** Humanitarian agencies are sceptical, but show reasonable participation common services at times requested and used; cluster or HCT meetings and other coordination mechanisms are sporadically used to share information and exchange ideas / approaches

**2:** Humanitarian agencies recognize some added value, show committed participation in cluster meetings and use common services increasingly; meetings are used to share information and exchange ideas

**3:** Humanitarian agencies recognize cluster approach as highly relevant to their needs, participate strongly and effectively in cluster meetings and frequently use common services; meetings and other coordination mechanisms are used to share information and develop common approaches

**KEY QUESTION**

What kind of support have global clusters delivered and how effectively has it been used at the country and field levels? Which inputs included in the generic TORs have not been provided?

**INDICATOR****18. QUALITY AND LEVEL OF GLOBAL CLUSTER SUPPORT**

Quality (timeliness, relevant to local contexts, level of technical standard) and level of global cluster support: Standards & policy setting (guidance and tools); Response capacity (surge capacity, training, system development, stockpiles); Operational support (capacity needs assessment, emergency preparedness, long-term planning, access to expertise, advocacy, resource mobilization, pooling resources)

**EVALUATION CRITERION**

Efficiency

**LEVEL OF LOGIC MODEL**

Input

**SCALE**

**0:** No support

**1:** Support not relevant to field and/or not timely

**2:** Relevant support at high technical standards provided, but not timely

**3:** Support provided, with impact on practice, including on cross-cutting issues

**KEY QUESTION**

To what degree has the cluster approach modified and strengthened the humanitarian response (in terms of gaps filled and greater geographic, thematic and quality of coverage, as well as ownership/connectedness)?

**INDICATOR****19. COVERAGE OF ETC AND LOGISTICS SERVICES**

Coverage of ETC and logistics services

**EVALUATION CRITERION**

Effectiveness

**LEVEL OF LOGIC MODEL**

Outcome

**SCALE**

**0:** ETC and logistics services are neither sufficient, nor relevant to the needs of their users

**1:** ETC and logistics services are sufficient in quantity, but not targeted to the needs of their users

**2:** ETC and logistics services are targeted to the needs of their users, but do not cover all needs

**3:** The needs of ETC and logistics users are completely covered

**KEY QUESTION**

What intentional or unintentional positive or negative effects of the cluster approach concerning affected populations, the coordination and interactions among participating organizations and the humanitarian system as a whole can be demonstrated?

**INDICATOR****20. EVIDENCE FOR EFFECTS**

Evidence for effects (intentional or unintentional, positive or negative) of the cluster approach on the affected populations, the coordination and interactions among participating organizations and the humanitarian system as a whole can be demonstrated

**EVALUATION CRITERION**

Effects

**KEY QUESTION**

Is there evidence that the results of the cluster approach justify the inputs of major stakeholders such as the IASC, NGOs, host communities and donors at the country level?

**INDICATOR****21. EVIDENCE THAT RESULTS JUSTIFY INVESTMENTS**

Evidence that the results of the cluster approach justify the investment made by major stakeholders at the country level

**EVALUATION CRITERION**

Efficiency

**LEVEL OF LOGIC MODEL**

Input

## Annex 3

### List of persons interviewed and sites visited

#### Sites visited

Kinshasa  
 Goma (North Kivu)  
 Bukavu (South Kivu)  
 Bunia (Province Orientale)  
 IDP Mulunga III (North Kivu)

#### Persons interviewed or consulted

A. AYIGAN Dr.Kossi, Health Cluster Coordinator, WHO  
 AHOUNOU Brice, Technical Administrator, WHO  
 AHOUNOU Dr.Brice, Administrateur Technique, WHO  
 ALANDU Michael, CARE International  
 ALMGREN Ola, Head of the Integrated Office of the DSRSG/RC/HC/UNDP,  
 United Nations  
 AUVRAY Stéphane, Protection Adviser  
 AYIGAN Kossi, Coordonateur Cluster Santé (HCC) OMS -RDC, WHO  
 B. MONDTANE Ulrika, NRC  
 BACULA Domat, FAO  
 BANSIMBA Théophile, Coordinator National Nutrition Cluster, UNICEF  
 BENHAYOUNE Loubna, Head of Office, UN OCHA Bukavu  
 BERGAMINI Barbara, Education Program Manager, AVSI  
 BERNASCONI Nadia, Education Program Manager, AVSI  
 BIMIAMA Deso, Funding Officer, OXFAM-Quebec  
 BISIMWA Jean, Emergency Officer, UNICEF  
 BITONG AMBASSA Liliane, Humanitarian Reform Adviser, Oxfam GB  
 BLEGE Edem, Civil Affairs Coordinator, MONUC  
 BONAMY Frédéric, représentant Pays, Red Cross Belgium  
 BRUN Delphine, GenCap Gender Advisor for Humanitarian Action  
 BULIT Grégory, Coordinator National WASH Cluster, UNICEF  
 CAMPBELL Charles, Shelter coordinator, UNHCR  
 CHAOVET Robert, FAO  
 CHIGANGU Claude, Co-Facilitator Nutrition Cluster, ACF-USA  
 CRIVELLARO Maurizio, country director, CARE International  
 DE DOMINICO Andrea, Head of the Joint Pooled Fund Support Unit, UN OCHA  
 DECOUX Alain, Head of Office, ECHO  
 DEKKER Robert, Chargé de Programme, WFP  
 DELOR Jean Marie, Technical Assistant, ECHO

DIENG Abdou, Representative, WFP  
EBOMA MAUTE Marcelline, Education Program Officer, UNICEF  
ETEYEMEZIAN Hovig, Emergency Sector Coordinator, CARE  
FOUQUET Sebastien, Humanitarian Adviser, Embassy of the UK  
FURUBOM GUITTET Anna, First Secretary, Embassy of Sweden  
GHONSON Rober, Delegate, ICRC  
GHOSN Robert, Delegate, ICRC  
GITENET Romain, MSF France  
GOYER Christine, Protection officer, UNHCR  
GUERNAS Guy-Rufin, Senior Protection Officer, UNHCR  
GUERRA Richard, Head of Unit, UN OCHA  
GUSIRA Pierre, Chargé de Programme, UNDP  
HEIL Joanna, Program Development and Funding Officer, CAFOD  
HILDEBRAND Ivan, ECHO  
HOLLY PRANTIL Jorge, Head of mission, ACF RD Congo-Est  
HUGOLO Marie, Coordinator, ACFD  
IKUNDJI Laurent, FAO  
K. BUSAMBO Paul, FAO  
KAJURGUGU Bernadette, LOFEPACO  
KAKOMBI Laurent, Finance Officer, CBCA  
KANANE Samson, Project officer, PADA  
KATUNGY Thérèse, Coordinator, LOFEPACO  
KEFEREMBE Guy, Provincial leader, ASF/PSI  
KRAMER Michael, Head of Sub-Delegation, ICRC  
KSENGA Rafaël, Coordinato, AMI-KIVU  
LAEVENS Anne, Nutrition Coordinator, ACF RD Congo-Est  
LE MOUEL Anne-Sophie, Solidarités  
LEPLA Bernard, Journalist, Radio-Télévisionbelge de la Communautéfrançaise  
LETS HIS Richard, Health Cluster, WHO  
LOCATELLI Elena, Education Specialist Zone Est, UNICEF  
MACHUMU Shalom, Supervisor, DIOBASS  
MARIGO Jean-Pierre, MSF France  
MBOANA LouisMichel, Senior protection Officer, UNHCR  
MBUGHEKI Agnès, Administrator, BOAD  
MICHEL Steven, Emergency coordinator NFI, UNICEF  
MOISSAING Stéphane, Solidarités  
MOREILLON François, Head of Sub-Delegation, ICRC  
MUDOHILLO David, WFP  
MUKIDI Maguy, Senior Program Manager, OXFAM-GB  
MULULU Claude, Associate Humanitarian Affairs Officer, UN OCHA  
MUSAFIRI Twizere, Project Officer, LOD  
N'DETE LEMBANDI Thierry, Emergency Officer NFI/Shelter Cluster, UNICEF  
NANAMA Simeon, Nutrition Specialist, UNICEF

NDAHANWA BWALE Damien, Emergency Officer, UNICEF  
NDIANABO Lucie, Administrator, ASAF  
NHUBA Evariste, Coordinator, APANIVIP  
NORTEY Dedo, Co facilitator National Education Cluster, SCF UK  
PREKABO YAONGONDA Vicky, Assistant Principal à l'Information Publique,  
OCHA  
PRESS Sarah, Save the Children  
PRETOLANI Federica, Food security and Livelihood coordinator, ACF RD  
Congo-Est  
QUINN Mick, DRC Program Manager, CAFOD  
ROSA-BERLANGA Narciso, Chargé des affaires humanitaires, UN OCHA  
SEGUIN Caroline, MSF France  
SIKUBWABO Claude, Coordinator, VONA  
SIZARET Frédéric, Chief of emergencies, UNICEF  
SPROT Tracy, Coordinator National Education Cluster, UNICEF  
TAMAZANI Michel, Head of Office, DIOBASS  
VAN EYU Olivier, Handicap International Belgium  
VAN LOO Sonia, Attaché Coopération, Embassy of Belgium  
VANHOLDER Pieter, Resident Representative, Life and Peace Institute  
VAUTHIER Pierre, Département planification et sécurité alimentaire à la  
coordination des affaires agricoles d'urgence en RDC, FAO  
VIGNAUD Carole, Rapid Response Mechanism Coordinator, UNICEF  
VU THI Pierrette Representative, UNICEF  
WELS Welmoet, Protection officer, UNHCR  
ZIHALIRWA Vallery, Development Program and Funding Officer, AFEDEM

## Annex 4

### Documents and literature consulted for the country report (selection)

- Alexander, J. (2009), *Phase Two Cluster Evaluation Framework*, available at [http://www.gppi.net/fileadmin/gppi/Phase\\_II\\_Cluster\\_Evaluation\\_Framework.pdf](http://www.gppi.net/fileadmin/gppi/Phase_II_Cluster_Evaluation_Framework.pdf)
- Brun, D. (2010): *What is the impact of lack of gender programming on the effectiveness and quality of humanitarian aid?*
- Brun, D. (2009): *Enhancing gender equality programming: Pilot use of the gender markers to rate humanitarian projects submitted to the pooled fund*
- Development Initiatives (2009): *Global Humanitarian Assistance Report 2009*
- Dia, S. et.al. (2007): *Review of the WASH Cluster in the Democratic Republic of Congo (DRC)*, Global WASH Cluster Learning Project
- Farmer, P. (1999): *Infections and Inequalities. The Modern Plagues*, Berkley, CA
- Galtung, J. (1969): Violence, Peace and Peace Research, *Journal of Peace Research*, Vol. 6, No.3, pp. 167-191
- Global Humanitarian Platform (2006): *Statement of Commitment*
- Hawkins, V. (2004): *Stealth Conflicts: Africa's World War in the DRC and International Consciousness*;
- Hochschild, A. (2001): *King Leopold's Ghost. A Story of Greed, Terror, and Heroism in Colonial Africa*, New York City, NY
- Humanitarian Reform Coordinator (2009): *Co-facilitation selon les co-facilitateurs*;
- Humanitarian Reform Adviser et.al. (2009): *Clusters in DRC: Turning Theory into Good Practice*
- Human Rights Watch (2009): *"You will be punished" – Attacks on Civilians in Easter Congo*, New York City, NY.
- IASC (2006a): *Guidance Note on Using the Cluster Approach to Strengthen Humanitarian Response*
- IASC (2006b): *IASC Interim Self Assessment of Implementation of the Cluster Approach in the Field*, New York
- IASC (2008a): *Operational Guidance on the Concept of 'Provider of Last Resort'*
- IASC (2008b): *Operational Guidance on the Responsibilities of Cluster/Sector Leads & OCHA in Information Management*
- IASC (2009): *Terms of Reference for the Humanitarian Coordinator*
- Lencioni, P. (2004): *Death by Meeting. A Leadership Fable... About Solving the Most Painful Problem in Business*, San Francisco, CA
- Logistics Cluster DRC (2009): *Rapport semestriel: Janvier – Juin 2009*
- Meditz, S. /Merrill, T. (Eds.) (1994): *Zaire: A country study*, Federal Research Division, Library of Congress, Washington, D.C.
- Meredith, M. (2005): *The fate of Africa. A history of fifty years of independence*, New York, NY

- Mowjee, T. (2009): *NGOs and Humanitarian Reform Mapping Study Democratic Republic of Congo*. Report
- Nzongola-Ntalaja, G. (2002): *The Congo from Leopold to Kabila: A people's history*, New York, NY
- OCHA (2005): *Action Plan 2006. Democratic Republic of Congo*
- OCHA (2006): *Action Plan 2007. Democratic Republic of Congo*
- OCHA (2007a): *Plan d'Action 2008. République Démocratique du Congo*
- OCHA (2007b): *CRD Desk Officer's Tool Kit*
- OCHA (2008): *Plan d'Action Humanitaire 2009. République Démocratique du Congo*;
- OCHA (2009a): *Plan d'Action Humanitaire 2010. République Démocratique du Congo*
- OCHA (2009b): *Policy Instruction: Structural relationships within an Integrated UN Presence*
- OCHA (2010a): *Terms de référence: Equipe humanitaire du pays (EHP)*
- OCHA (2010b): République Démocratique du Congo: Mouvements de populations de Janvier 2009 à Janvier 2010
- Oxfam (2009): *Making Pooled Funding Work for People in Crises*
- Prunier, G. (2008): *The eastern DR Congo: dynamics of conflict*. <http://www.opendemocracy.net/article/war-in-the-dr-congo-group-nation-power-state>, accessed 19/03/2010
- Steets, J. / Grünwald, F. et. al. (2009): *Inception Report*
- Steinberg, D. (2009): *UN must stop backing Congo's disastrous operation against marauding rebel militias*, The East African, 30/11/2009
- The Human Security Project (2009): *Human Security Report 2009. The Shrinking Costs of War* (pre-publication text)
- Tennant, V. (2009): *UNHCR's Engagement with Integrated UN Missions*. Report of a Lessons Learned Workshop
- United Nations (2006): *Note from the Secretary General. Guidance on Integrated Missions*
- United Nations (2009): *Letter dated 23 November 2009 from the Chairman of the Security Council Committee established pursuant to resolution 1533 (2004) concerning the Democratic Republic of the Congo*, addressed to the President of the Security Council, S/2009/603
- UN DPKO/DFS (2008): *United Nations Peacekeeping Operations, Principles and Guidelines*
- UNHCR (2008): *DRC Protection Cluster Standard Terms of Reference* (revised version 16/08/08);
- UNHCR, MONUC (2009): *UN System-Wide Strategy on the Protection of Civilians*, Final Draft
- UNICEF (2009a): *Engagements minimums WASH et genre*
- UNICEF (2009b): *Engagements minimums NFI et genre*
- UNICEF (2009c): *Engagements minimums Education et genre*
- UNICEF (2010): *UNICEF etses partenaires développent un nouveau mécanisme de réponse aux urgences à l'Est de la RDC, le RRMP*. Communiqué de Presse

N°02/2010

- UN Humanitarian Coordinator (2009): *DRC Pooled Fund. Annual Report January – December 2008*
- UN Humanitarian Coordinator (2008): *DRC Pooled Fund. Annual Report January – December 2007*
- Vlassenroot, K./Raeymaekers, T. (2004): *Conflict and Social Transformation in Eastern DR Congo*, Gent
- WHO (2009): *Point sur la situation du cholera dans le territoire de MalembaNkulu*
- Willitts-King, B et.al. (2007): *Evaluation of Common / Pooled Funds in DRC and Sudan*
- Wrong, M. (2000): *In the footsteps of Mr. Kurtz*, London

## Annex 5

### Results of group exercises with local NGOs

|   |             |              |   | Structures locales créent des mécanismes de coordination et prévention des catastrophes (URE avec URD) |  |   |
|---|-------------|--------------|---|--|--|---|
| Appui à la création des initiatives locales         |             |              |   |  | Interventions particulières de la MONUC aux ONG locales (Sécurité, transport, QUIPS)<br>Renforcement de la coordination d'OCHA |   |
| 1994  | 1996        | 1998         | 2002  | 2004   | 2006   | 2008                                      |
| Génocide au Rwanda → afflux massif des réfugiés     | 1ère guerre | 2ième guerre | Éruption volcanique<br>Déplacement de population, catastrophe humanitaire | Conflit armé dans le Kivu, insécurité généralisée, déplacés internes,                                  | Processus électoral, Renforcement des forces armées  | Guerre, déplacés internes,                |
| Absence de coordination                             |             |              | Existence d'OCHA  | Chute des mécanismes structures locales  | Afflux des ONG internationales sur le terrain au détriment des ONG locales   | désintérêt/discrimination des ONG locales |
| Faible collaboration ONG locales et Internationales |             |              | Existence des commissions thématiques                                     | Réduction de la collaboration entre ONG internationales et locales                                     | Faibles impacts des actions-pas d'actions durables   |   |

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](http://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](http://www.urd.org)

**Auteurs**

Andrea Binder ([abinder@gppi.net](mailto:abinder@gppi.net)),  
Véronique de Geoffroy ([vdegeoffroy@urd.org](mailto:vdegeoffroy@urd.org)), et  
Bonaventure Sokpoh ([bsokpoh@urd.org](mailto: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](http://www.sarahlincoln.com))

