

Avertissement

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

Remerciements

L'équipe d'évaluation aimerait remercier tous ceux qui ont apporté leur soutien et leurs informations durant le processus de recherche et la mission en Haïti. Nous sommes particulièrement reconnaissants envers le soutien d'OCHA à Port-au-Prince qui a organisé nos visites mais aussi envers les nombreuses organisations et individus qui ont donné de leur temps et de leurs informations à cette évaluation. Nous aimerions aussi remercier Claudia Meier (GPPi), Lena Koeber (GPPi) et Juliette Haim (Groupe URD) pour leur soutien à la recherche et aux tâches administratives.

La mission d'évaluation d'Haïti a été réalisée avant le tremblement de terre dévastateur qui a frappé le pays le 12 janvier 2010. Beaucoup de ceux qui ont aidé notre mission d'évaluation ou fourni des éléments ont été profondément affectés par cette catastrophe. Nos pensées vont vers eux.

Table des matières

Résumé exécutif	7
1 Introduction	14
2 Champ, méthode et limites	16
3 Le défi de la coordination en Haïti	18
3.1 La coordination nationale	18
3.2 La coordination entre les acteurs nationaux et internationaux	19
3.3 La coordination internationale	20
3.4 La coordination Cluster en Haïti	22
4 Résultats	26
4.1 Le soutien au niveau global: les Clusters globaux et le IASC	26
4.2 Le rôle d'OCHA	28
4.3 Prévisibilité du leadership	30
4.4 Partenariat et cohérence	32
4.5 Redevabilité	34
4.6 Lacunes comblées et meilleure couverture des besoins	36
4.7 Appropriation et connectivité	37
4.8 Interaction avec les autres piliers de la réforme humanitaire	40
4.9 Effets sur le bien-être des populations affectées	41
5 Conclusions	43
6 Recommandations	48
6.1 Renforcer et harmoniser le cadre de la coordination	48
6.2 Rendre l'approche Cluster plus inclusive	49
6.3 Généraliser les sujets transversaux au sein de l'approche Cluster	50
6.4 Vers une plus grande couverture des besoins	50
6.5 Faire de la redevabilité un élément central de l'approche Cluster7	51
6.6 Renforcer le soutien aux opérations	51
Annex 1: Overview of performance of individual clusters	52
Agriculture	53
Early Recovery	54
Education	55
Food Aid	56
Health	57
Logistics	58
Nutrition	59
Protection	60
Shelter and Non-Food Items	61
Water, Sanitation and Hygiene	62
Annex 2: Indicators	63
Annex 3: List of persons interviewed and sites visited	73
Annex 4: Documents and literature consulted for the country report (selection)	75
Annex 5: Organizational chart of the SNGRD	77

Acronymes

ACF	Action Contre la Faim
CAMEP	Centrale Autonome Métropolitaine d'Eau Potable
CAP	Processus d'Appels Consolidés
CC CM	Coordination et Gestion des Camps
CDGRD	Comité Départemental de Gestion des Risques et des Désastres
CE	Commission européenne
CERF	Fonds Central d'Intervention d'Urgence (ou Central Emergency Relief Fund en anglais)
CICR	Comité International de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (ou ICRC en anglais)
CNGRD	Comité National de Gestion des Risques et des Désastres
CNSA	Coordination Nationale de la Sécurité Alimentaire
COU	Centre d'Opérations d'Urgence
CPIO	Comité Permanent Inter-Organisations (ou IASC en anglais)
CRH	Croix-Rouge Haïtienne
CRS	Catholic Relief Services
CT	Comité Technique de la Communauté Internationale
DINEPA	Direction Nationale de l'Eau Potable et de l'Assainissement
DOMP	Département des Opérations de Maintien de la Paix (ou DPKO en anglais)
DPC	Direction de la Protection Civile
DSNCRP	Document de Stratégie Nationale de Croissance et de Réduction de la Pauvreté
ECHO	Service d'Aide Humanitaire de la Commission européenne
E-JOC	Centre des opérations combinées Extended
ETC	Télécommunications d'Urgence
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture
FEWS NET	Réseau du système d'alerte précoce sur la famine
FICR	Fédération Internationale de la Croix-Rouge (ou IFRC en anglais)
GACI	Groupe d'appui de la coopération internationale
GBV	Violence liée au genre
HI	Handicap International
IASC	Inter-Agency Standing Committee
IDP	Déplacés internes
INEE	Réseau inter-agences d'éducation d'urgence
MARNDR	Ministère de l'Agriculture des Ressources Naturelles et du Développement Rural
MAST	Ministère des Affaires Sociales et du Travail
MDM	Médecins du Monde
MICT	Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales
MINUSTAH	Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti
MINUSTAH/HDCS	Section de Coordination des affaires humanitaires et de développement de la MINUSTAH

MINUSTAH/ HR	Section des Droits de l'Homme de la MINUSTAH
MSF	Médecins Sans Frontières
MSPP	Ministère de la Santé publique et de la Population
MTPTC	Ministère des Travaux Publics Transports et Communications
NFI	Biens non alimentaires
OAS	Organisation des Etats Américains
OCHA	Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations unies
OFDA	Bureau des Etats-Unis pour l'Aide aux Catastrophes à l'étranger
OHCHR	Haut-Commissariat aux Droits de l'Homme
OIM	Organisation Internationale pour les Migrations
OMS/ PAHO	Organisation Mondiale de la Santé / Organisation Pan-Américaine de la Santé
ONG	Organisation Non-Gouvernementale
ONI	Office National d'Identification
PAM	Programme Alimentaire Mondial
PNH	Police Nationale d'Haïti
PNUD	Programme des Nations unies pour le Développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'Environnement
ProCap	Projet inter-organisations de renforcement des capacités en matière de protection
RSASG	Représentant Spécial Adjoint du Secrétaire Général
SNEP	Service National d'Eau Potable
SNGRD	Système National de Gestion des Risques et des Désastres
TDC	Table de Concertation
TS	Table Sectorielle
UN	Nations unies
UNCT	Equipe Pays des Nations unies
UNDAC	Equipe des Nations unies pour l'évaluation et la coordination en cas de catastrophe
UNFPA	Fonds des Nations unies pour la Population
UNHCR7	Haut-Commissariat des Nations unies pour les Réfugiés
UNICEF	Fonds des Nations unies pour l'Enfance
WASH	Eau, Assainissement et Hygiène (ou Water, Sanitation and Hygiene en anglais)

Illustration 1
Carte d'Haïti et itinéraire de mission



Résumé exécutif

Ce rapport est l'un des six rapports pays de l'évaluation de l'approche Cluster - Phase 2 pour laquelle une synthèse générale est également produite¹. 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. Le rapport cherche à identifier la valeur ajoutée de l'approche Cluster depuis son introduction à Haïti au début de 2008 et à en tirer des leçons pour améliorer le système Cluster à la fois en Haïti et dans des contextes similaires où l'approche pourrait être utilisée dans le futur.

Haïti est l'une des nations les plus pauvres du continent américain-Caraïbes. Elle souffre d'une situation complexe caractérisée par des niveaux de pauvreté rurale et urbaine élevés, des structures de gouvernance faibles, la présence de crime organisé et des éruptions sporadiques de violence aussi bien qu'un extraordinaire niveau de dégradation environnementale. Le tremblement de terre de magnitude 7.0 qui a secoué le pays le 12 janvier 2010 a tristement mis en lumière la vulnérabilité d'Haïti aux catastrophes naturelles.

Cependant, ce rapport d'évaluation ne couvre pas les événements de janvier 2010 puisque la mission d'évaluation et la finalisation de ce rapport ont eu lieu fin 2009. Ce dernier s'attache à la coordination de la réponse aux tempêtes et ouragans tropicaux qui ont frappé le pays en août et septembre 2008.

L'évaluation montre que l'approche Cluster a créé les conditions nécessaires pour améliorer la qualité de la réponse humanitaire en améliorant le partenariat entre les Nations unies et les autres acteurs humanitaires internationaux, en facilitant le partage d'informations, en améliorant la prévisibilité du leadership, en limitant les duplications et en augmentant la cohérence. Toutefois, les résultats sont mitigés quant à savoir si ces conditions améliorées se sont bien traduites dans les faits par une meilleure réponse humanitaire. L'approche Cluster en Haïti a été faible en termes d'appropriation et de connectivité, a révélé un bas niveau de redevabilité à la fois envers le Coordinateur humanitaire et envers les populations affectées et n'a pas amélioré de façon significative la couverture des besoins. Ce rapport montre que l'approche Cluster en Haïti n'a pas réalisé son plein potentiel.

Le tableau suivant résume les résultats de ce rapport et présente les recommandations associées.

¹ Les autres rapports pays couvrent l'Ouganda, Gaza, le Myanmar, le Tchad et la République Démocratique du Congo. Pour plus d'informations sur la phase 2 de l'évaluation de l'approche Cluster, voir http://www.gppi.net/consulting/cluster_approach/ (dernier accès : 07/01/10).

Recommandation 1

Renforcer et harmoniser le cadre de la coordination

Résultats

L'introduction de l'approche Cluster a été réalisée de façon descendante et sans tenir compte du contexte local.

§§ 13-16, 18-20, 70

Recommandation

Les réunions liées au Cluster doivent seulement être lancées s'il n'existe pas déjà un forum équivalent. Si un forum spécifique existe déjà (par exemple : une réunion d'information), il est préférable d'y intégrer l'approche Cluster plutôt que de le remplacer / créer des structures parallèles.

Restructurer et limiter la nature et le nombre des réunions en définissant un objectif clair, en mettant en place des termes de référence précis et en désignant des participants aux réunions des Cluster sur la base des conseils du IASC.

Développer une conception claire de la manière dont on souhaite intégrer l'approche Cluster et l'approche par « tables ». Les Clusters et les "tables de concertation/ tables sectorielles" doivent être compatibles. Les Clusters seront uniquement activés pour des réponses d'urgence en soutien au système de coordination national et dans des cas où l'assistance locale est fortement politisée. Toutes les autres activités (plans de contingence, réduction des risques de catastrophe, relèvement précoce, etc.) devraient être réalisées dans le cadre des approches par « tables ».

La relation entre l'approche cluster et les mécanismes de financements humanitaires a été faible. Des liens plus étroits pourraient faciliter la traduction des planifications des clusters en actions cohérentes, mais risquent d'aggraver d'éventuels conflits d'intérêt des agences chefs de file opérationnelles.

§§ 42, 54, 78, 80, 81

Etablir des liens étroits entre l'approche Cluster et le financement humanitaire pour permettre la mise en œuvre de stratégies Cluster communes. Les agences particulièrement opérationnelles devraient réduire les risques à travers des coordinateurs spécialement dédiés aux Clusters. Assurer la transparence des processus et apprendre de l'expérience des autres pays sur la liaison entre la coordination Cluster et le financement humanitaire

L'approche Cluster a amélioré le partage de l'information mais la gestion de l'information a été faible avec beaucoup d'informations perdues ou non partagées à temps.

§§ 34, 38, 49

Le système d'information et de gestion de la connaissance a besoin d'inclure tous les acteurs pertinents et de s'attacher à des besoins d'informations spécifiques avant, pendant et après l'urgence, comprenant un « kit de démarrage » Cluster et un site Internet régulièrement mis à jour sur la base d'une technologie permettant l'interaction (web 2.0).

Il n'existe pas de critères clairs pour l'activation et la désactivation des Clusters, ce qui limite la participation et la réflexion dans l'urgence.

§ 39

Développer des critères clairs pour activer et désactiver les Clusters. Pour éviter de la confusion et assurer une activation en douceur des Clusters lors d'urgences, il faudrait des exercices réguliers de simulation entre les saisons cycloniques (voir illustration 4).

Recommandation 2

Rendre l'approche Cluster plus inclusive

Résultats

L'approche Cluster a été trop exclusive et ne s'est pas tournée vers les acteurs importants que sont les ONG nationales, le gouvernement et les bailleurs. L'approche Cluster mine parfois l'appropriation locale, ce qui a créé des tensions avec le gouvernement et limite les solutions durables pour « mieux reconstruire ». Dans les cas où les Clusters ont eu des liens efficaces avec le gouvernement, cela a produit des résultats positifs.

§§ 50-51, 71, 74-76

L'approche Cluster a renforcé la relation entre les Nations unies et les ONG internationales.

§§ 48, 52

Le comblement des lacunes et l'amélioration de la couverture des besoins sont freinés par un manque d'inclusion des acteurs pertinents.

§§ 70, 72-73, 76, 81

Il n'existe pas de conseils provenant du niveau politique sur le lien entre l'approche Cluster et la MINUSTAH. En conséquence, ce lien est faible et imprécis, posant des problèmes à l'approche Cluster. Le Cluster Protection a rencontré d'importants problèmes de leadership parce que les responsabilités des chefs de file intégrés Cluster envers la MINUSTAH et les membres du Cluster ne sont pas clairement définies. Les agences hors Nations unies ont tendance à rejeter l'idée de chefs de file intégrés.

§§ 46, 70, 72-73

Recommandation

Se tourner activement vers les ONG locales. Analyser systématiquement ce qui empêche les ONG locales de participer à la coordination Cluster et s'attaquer à ces obstacles.

Développer une stratégie sur la manière d'impliquer d'autres acteurs importants mais non humanitaires tout en préservant un espace au sein des Clusters pour un débat ouvert et de l'échange d'information. Se tourner activement vers les bailleurs internationaux et la MINUSTAH pour se coordonner avec ces acteurs importants. Toutefois, ils ne devraient pas être inclus automatiquement dans la coordination Cluster mais au cas par cas. Les acteurs non humanitaires ne devraient pas devenir des (co-)chefs de file Cluster.

Clarifier les liens entre l'approche Cluster et les missions intégrées; particulièrement en clarifiant les relations des agences chefs de file Cluster vis-à-vis de la mission et la division du travail en matière de coordination humanitaire. Clarifier le rôle de la MINUSTAH dans le Cluster Protection

Recommandation 3

Généraliser les sujets transversaux au sein de l'approche Cluster

Résultats

La coordination inter-Clusters a été faible, négligeant les sujets multisectoriels et transversaux.

§§ 37, 41, 43, 45

Recommandation

Assurer l'intégration systématique des sujets transversaux dans l'approche Cluster. Pour cela, identifier au sein de l'équipe pays les référents en matière de genre et d'environnement appliqués à l'humanitaire. Si de tels référents n'existent pas, l'équipe pays devrait prendre en compte le déploiement du GenCap ou de conseillers environnementaux.

Recommandation 4

Vers une plus grande couverture des besoins

Résultats

L'approche Cluster aide à mieux identifier les duplications. Hormis pour les services logistiques, les évaluateurs n'ont pas constaté d'amélioration du comblement des lacunes et de la couverture des besoins. Le comblement des lacunes et l'amélioration de la couverture des besoins sont freinés par :

- Des problèmes d'accès,
- Un manqué de fonds,
- Des difficultés pour prioriser les besoins,
- Un manqué d'intégration des acteurs pertinents.

§§ 44, 63-68

Recommandation

Améliorer le rôle d'opérateur en dernier recours en créant des lignes budgétaires spécifiques par pays.

Améliorer la priorisation des besoins et des activités via la coordination Cluster. En présence d'un processus CAP, OCHA Haïti devrait mettre en place un processus qui aide chaque Cluster et toute l'équipe pays à fixer des priorités communes, y compris pour les sujets inter-Clusters et transversaux.

Recommandation 5

Faire de la redevabilité un élément central de l'approche Cluster

Résultats

La redevabilité est l'un des points les plus faibles de l'approche Cluster en Haïti. Il y a eu des niveaux vraiment très bas de redevabilité des chefs de file Cluster envers le Coordinateur humanitaire. En Haïti, le lien entre l'approche Cluster, le système du Coordinateur humanitaire et la réforme du financement humanitaire est lâche. Il existe des premiers pas prudents vers une redevabilité envers les pairs au sein des Clusters. Les Clusters ne promeuvent pas les approches participatives et la redevabilité envers les populations affectées.

§§ 53, 56-61, 78-79

Recommandation

Etablir des liens plus étroits entre le Coordinateur humanitaire et l'approche Cluster au moyen de réunions régulières entre les chefs de file Cluster et le Coordinateur humanitaire.

Améliorer les mécanismes de redevabilité envers les pairs au sein des Clusters et au niveau inter-Clusters grâce à des présentations et des discussions régulières de projet, de suivi d'indicateurs communs, de visites de sites communes, de revues après-action, etc.

Les Clusters ont besoin de promouvoir les approches participatives via le partage de bonnes pratiques.

Recommandation 6

Renforcer le soutien aux opérations

Résultats

Un bureau d'OCHA puissant est crucial pour le fonctionnement de l'approche Cluster. Jusqu'ici, la capacité d'OCHA Haïti a été trop limitée durant la réponse d'urgence pour accomplir cette tâche.

§§ 20, 34-36

La formation des coordinateurs de Cluster a été un soutien particulièrement pertinent du Cluster global. Les coordinateurs de Cluster déployés en renfort ont aidé les agences chefs de file à remplir leurs obligations mais ont manqué de connaissance du contexte. Le soutien du niveau global est souvent non pertinent dans le cadre d'une urgence en situation urbaine.

§§ 28-30, 32

Recommandation

Renforcer les capacités nationales d'OCHA pour permettre au Siège de faciliter le fonctionnement de l'approche Cluster.

Poursuivre et développer la formation des coordinateurs de Cluster. En fonction des ressources et des compétences, OCHA Haïti pourrait aussi jouer un rôle dans la formation des coordinateurs de Cluster (par exemple via des ateliers sur la gestion de l'information, l'animation de réunions, l'utilisation de modèles existants, etc.) au niveau pays.

Assurer que les coordinateurs de Cluster sont déployés au moins pour 6 mois.

Les Clusters globaux devraient mettre à jour leurs codes de conduite spécifiques par Cluster en donnant des informations sur la manière de répondre aux crises urbaines.

1 Introduction

- 1 L'histoire d'Haïti, petit Etat des Caraïbes, est hors norme. Au début du 19^e siècle, après avoir combattu la domination coloniale française et l'esclavage, le pays est devenu la première république dirigée par des noirs dans le monde. Depuis, il est miné par des décennies d'instabilité politique, d'interventions étrangères, de dictatures et d'expositions aux catastrophes naturelles. Ainsi, Haïti est aujourd'hui l'une des nations les plus pauvres du continent américain-Caraïbes. Le pays souffre d'une situation complexe caractérisée par des niveaux élevés de pauvreté rurale et urbaine, des structures de gouvernance faibles, la présence du crime organisé et des éruptions de violence sporadiques ainsi que d'un niveau extraordinaire de dégradation environnementale.
- 2 Le tremblement de terre de magnitude 7.0 qui a secoué le pays le 12 janvier 2010 a tristement mis en lumière la vulnérabilité d'Haïti aux catastrophes naturelles.
- 3 Cependant, ce rapport d'évaluation qui analyse les effets et résultats de l'introduction de l'approche Cluster en Haïti, ne couvre pas les événements de janvier 2010 puisque la mission d'évaluation et la finalisation de ce rapport ont eu lieu fin 2009. En dépit des changements drastiques dans le destin du pays causés par le tremblement de terre, les évaluateurs ont appris des conversations avec le personnel sur le terrain et une récente visite à Haïti dans le cadre d'un autre projet que la plupart des résultats et recommandations présentés dans ce rapport sont toujours pertinents.
- 4 Ce rapport étudie la coordination Cluster en réponse aux tempêtes et ouragans tropicaux qui ont frappé le pays en août et septembre 2008. Ces phénomènes météorologiques extrêmes ont causé plus de 800 morts, blessé 548 personnes et affecté un total d'environ 800.000 Haïtiens. Les maisons, les moyens de subsistance déjà instables et des pans entiers de l'infrastructure du pays ont été détruits. En comparaison, les mêmes tempêtes ont causé de larges destructions mais pas de victimes chez le voisin cubain². La réponse humanitaire à l'urgence fatale de 2008 en Haïti a été apportée par une large gamme d'acteurs nationaux et internationaux, y compris le nouveau gouvernement haïtien, les ONG nationales et internationales, les agences des Nations unies et la mission de stabilisation en Haïti des Nations unies (MINUSTAH). L'approche Cluster récemment introduite a été appliquée pour la première fois en Haïti pour coordonner ces efforts de secours.
- 5 Le rapport est structuré de la façon suivante : le chapitre 3 présente le champ et la méthode de la mission d'évaluation, le chapitre 4 dresse le défi de la coordination en Haïti, le chapitre 5 présente les principaux résultats au niveau pays ainsi que

2 FICR (2008)

les recommandations et leçons apprises clés. Le chapitre 6 conclut le rapport en ciblant la question des effets de l'approche Cluster, sa valeur ajoutée et son retour sur investissement. En outre, l'Annexe 1 fournit une vision globale de la performance de chaque Cluster.

2 Champ, méthode et limites

- 6 Ce rapport est l'un des six rapports pays de l'évaluation de l'approche Cluster - Phase 2 pour laquelle une synthèse générale est également produite³. 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. Le rapport propose des recommandations aux différentes parties prenantes pour qu'elles atteignent mieux les objectifs escomptés de l'approche Cluster. Comme le premier objectif de cette évaluation est d'encourager l'apprentissage, ce document vise à identifier les facteurs qui gênent ou soutiennent l'approche Cluster dans l'atteinte de ces objectifs.
- 7 Le rapport Haïti traite des effets de l'approche Cluster sur la réponse humanitaire en Haïti durant l'urgence de 2008 et la phase de préparation à la saison des ouragans de 2009. Là où cela est possible, les résultats et effets de l'approche Cluster sont comparés à d'autres formes de coordination existantes.
- 8 Ce rapport est basé sur une importante analyse de documents et une visite pays de 18 jours réalisée par deux évaluateurs (voir Annexe 3 pour l'itinéraire de la mission et la liste des personnes interrogées et Annexe 4 pour la liste des documents et de la littérature consultés). Les résultats préliminaires ont été présentés et discutés avec le Coordinateur humanitaire par interim, le chef du Siège d'OCHA, des membres de l'équipe pays du Inter-Agency Standing Committee (IASC), des représentants du gouvernement et des bailleurs internationaux.
- 9 La mission d'évaluation en Haïti a rencontré de nombreuses limites dont :
 - *Timing de l'évaluation et possibilités limitées de trianguler les résultats.* La mission a eu lieu plus d'un an après la dévastatrice saison des ouragans 2008. La réponse d'urgence était terminée depuis longtemps et de nombreux acteurs internationaux n'étaient plus présents dans le pays, rendant difficile l'observation directe des activités des Clusters. Par conséquent, la performance de l'approche Cluster durant la réponse d'urgence a dû être reconstituée à partir d'entretiens et l'analyse de documents. Cette approche s'est avérée un défi étant donné la forte rotation du personnel, la faible mémoire institutionnelle et les différents degrés de disponibilité et de qualité des données. La mission a eu lieu dans une période de vacance au niveau Coordinateur Humanitaire. De ce fait, il a fallu combler ce vide par une triangulation des informations via des entretiens avec le personnel local et l'utilisation d'autres sources d'informations.

3 Les autres rapports pays couvrent l'Ouganda, Gaza, le Myanmar, le Tchad et la République Démocratique du Congo. Pour plus d'informations sur la phase 2 de l'évaluation de l'approche Cluster, voir http://www.gppi.net/consulting/cluster_approach/ (dernier accès : 07/01/10).

- *Disponibilité et qualité limitées des données quantitatives pertinentes.* En raison de la nature ex-post de l'évaluation aussi bien que de la disponibilité limitée des données quantitatives pertinentes, l'analyse de la performance de l'approche Cluster est basée sur des données qualitatives. C'est également le cas parce que là où les données quantitatives étaient disponibles les changements observables ne pouvaient pas être attribués ex-post à l'approche Cluster.
 - *Manqué de données comparables.* Pour évaluer la couverture des besoins et la qualité des interventions humanitaires ainsi que leur progression au fil du temps, l'équipe d'évaluation a dû se fier aux données existantes. Dans de nombreux cas, les données se sont avérées ne pas être comparables dans le temps parce que les informations provenant d'efforts de coordination précédents n'étaient pas disponibles, que les indicateurs avaient changé ou que les données avaient été collectées pour d'autres zones géographiques.
 - *Interaction limitée avec les acteurs locaux.* Les entretiens et réunions organisés par OCHA Haïti pour la mission d'évaluation ne prenaient pas en compte les acteurs locaux. L'équipe d'évaluation a essayé d'organiser des entretiens avec des ONG locales et des représentants du gouvernement mais cela n'a réussi que dans quelques cas. Certaines ONG locales ont participé au briefing et à la discussion sur les résultats préliminaires à la fin de la mission. En outre, un an après l'urgence, la plupart des personnes affectées ont repris leur vie normale. L'équipe d'évaluation a visité un des camps de déplacés encore en fonctionnement mais n'a pas plus inclure les points de vue des bénéficiaires dans l'analyse de façon systématique.
- ¹⁰ Une description plus détaillée de la méthodologie d'évaluation peut être trouvée dans le rapport de démarrage de l'évaluation⁴.

⁴ Téléchargeable en anglais et en français à l'adresse suivante: http://www.gppi.net/consulting/cluster_approach/ (dernier accès le 17 novembre 2009).

3 Le défi de la coordination en Haïti

- 11 L'approche Cluster en Haïti n'a pas été mise en place dans un vide de coordination. Au contraire, il existait plusieurs structures de coordination, la plupart d'entre elles existant d'ailleurs toujours aujourd'hui parallèlement à celle des Clusters. Les chapitres suivants montrent qu'Haïti est un pays où le principal défi de coordination n'est pas nécessairement un manque de coordination mais une abondance de mécanismes de coordination parallèles et parfois dysfonctionnels.

Duplication des mécanismes de coordination

3.1 La coordination nationale

- 12 En 1999, le Système National de Gestion des Risques et des Désastres (SNGRD) a été mis en place en Haïti.⁵ Le SNGRD consiste en 26 institutions gouvernementales et non-gouvernementales impliquées dans la préparation et la réponse aux catastrophes naturelles. Son travail est assuré par un secrétariat permanent. Le développement de politiques et la prise de décision incombent au Comité National de Gestion des Risques et des Désastres (CNGRD) qui est dirigé par le Ministre de l'Intérieur. Par conséquent, le Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales (MICT) est le principal responsable de la gestion des risques et des catastrophes naturelles. Le MICT exécute cette responsabilité via la Direction Générale et la Direction de la Protection Civile (DPC).⁶ La DPC est responsable de la coordination opérationnelle et, par conséquent, est souvent décrite comme le « OCHA du gouvernement ». La DPC est présente aux niveaux national, provincial et municipal. Lors d'urgences, le Centre d'Opération d'Urgence (COU) - qui réunit les membres du secrétariat permanent du SNGRD et de la DPC - est responsable de la réponse à la catastrophe naturelle.⁷
- 13 La coordination nationale est souvent gênée par de faibles capacités et compétences aussi bien que par des appartenances politiques conflictuelles, en particulier au niveau municipal. Alors que certains membres de l'administration sont fidèles envers les structures nationales, d'autres le sont envers le maire et ses réseaux. En outre, Haïti a connu un important niveau de politisation de l'aide avec des officiels dirigeant l'aide humanitaire dans leur intérêt (par exemple lors de campagnes électorales) ou même la détournant⁸.

Le système national de gestion des risques et des catastrophes naturelles

Faiblesses du système national

5 Voir en Annexe 2 l'organigramme du SNGRD.

6 Communauté internationale en Haïti (2009): 11

7 D'après des entretiens, y compris avec des représentants du gouvernement.

8 D'après des entretiens, y compris avec des représentants du gouvernement et du personnel national d'ONG, mais aussi de la documentation provenant des Clusters.

3.2 La coordination entre les acteurs nationaux et internationaux

- 14 Au sein du SNGRD, le gouvernement haïtien a mis en place le Groupe d'Appui de la Coopération Internationale (GACI). Le GACI dépend du Comité national de gestion des risques et des désastres et réunit les agences des Nations unies, la MINUSTAH, les agences internationales de développement, les ambassades respectives, les bailleurs et les ONG internationales. Le mandat du groupe est de coordonner les acteurs internationaux impliqués dans la préparation aux catastrophes naturelles et dans les activités de réponse, de mobiliser des fonds et d'assurer une coopération technique. En cas d'urgence, on demande aux acteurs internationaux de participer régulièrement à des réunions, de partager de l'information, de participer à des évaluations multisectorielles, d'intégrer leur réponse dans un plan d'action développé par le gouvernement en coordination avec les Nations unies et de produire un rapport final sur leurs activités.⁹
- 15 La MINUSTAH est une mission intégrée. A la suite du dévastateur Ouragan Jeanne en 2004, la MINUSTAH a proposé de renforcer ce mécanisme de coordination nationale des acteurs humanitaires et de développement aux niveaux provinciaux et communaux en mettant en place des « tables de concertation » (TDC). Ces dernières sont complétées par des « tables sectorielles » (TS) qui traitent de sujets techniques dans différents secteurs (par exemple : agriculture, eau et assainissement, infrastructure, éducation). Avant juillet 2009, les TDC et TS avaient été implantés dans trois provinces haïtiennes sur dix. Le but de « l'approche par table » est de « créer un forum de dialogue, de discussion et d'échange d'information afin de satisfaire aux besoins de l'aide humanitaire, l'identification des problèmes, la couverture des lacunes et les activités de relance précoces et de développement local ». ¹⁰ En d'autres termes, le but de « l'approche par table » est très similaire à celui de l'approche Cluster.
- 16 Alors que le système des TDC semble en développement lent, la Section de Coordination des affaires humanitaires et de développement de la MINUSTAH prévoit de renforcer ce mécanisme de coordination et de « jouer le rôle de coordinateur au sein de la MINUSTAH et en liaison avec les agences des Nations unies et les autres acteurs ». ¹¹ En outre, la MINUSTAH essaie de rendre le mécanisme de coordination nationale via le SNGRD plus transparent et efficient en l'intégrant dans « l'approche par table ».
- 17 Le lien entre « l'approche par table » et le système de Cluster n'est pas explicité dans la politique de coordination de la MINUSTAH. Ce document part plutôt

Le mécanisme de coordination du gouvernement

“Tables de concertation”

Quel est le lien entre l'approche Cluster et les TDC?

9 Communauté internationale en Haïti (2009); SNGRD (2008).

10 MINUSTAH/ HDCS (2009): 2.

11 MINUSTAH/ HDCS (2009): 8. Les auteurs soulignent.

du principe implicite de la complémentarité des deux approches, avec l'approche Cluster vue comme la coordination au niveau national et « l'approche par table » couvrant les niveaux provincial et municipal. Puisque l'approche Cluster en Haïti a également été mise en application au niveau local (par exemple aux Gonaïves), la complémentarité n'est pas évidente. En outre, les évaluateurs n'ont pas constaté que l'équipe pays de l'Inter-Agency Standing Committee (IASC) et OCHA avaient clarifié leurs liens entre « l'approche par table » et l'approche Cluster de même que les périmètres des rôles de la MINUSTAH et d'OCHA en matière de coordination humanitaire.¹² A cause de cela, le risque d'efforts dupliqués, d'emploi inefficent de ressources et d'action incohérente est élevé.

Risques de duplication et d'inefficience

- 18 Les difficultés de nombreuses organisations humanitaires ont à coopérer avec les autorités entrave la coordination entre acteurs nationaux et internationaux. Alors que l'importance de la politisation de l'aide en Haïti ne devrait pas être sous-estimée, le contexte de réponse aux catastrophes naturelles dans un pays doté d'une structure de gouvernance en construction exige une étroite coordination avec les autorités nationales et locales. C'est la seule façon de montrer du respect aux structures nationales, de préserver l'acceptation de la présence internationale sur le long terme mais aussi de permettre des transferts de connaissances et du renforcement de capacités.¹³

Les acteurs internationaux sont réticents à travailler avec le gouvernement

3.3 La coordination internationale

- 19 Enfin, et ce n'est pas la moindre des remarques, il existe de nombreux forums pour coordonner les activités parmi les divers acteurs humanitaires internationaux. Tout d'abord, on trouve le IASC/CPIO¹⁴ Haïti, composé d'organisations internationales, d'agences des Nations unies et d'ONG¹⁵. Le IASC/CPIO Haïti coordonne la réponse humanitaire à un niveau stratégique et se réunit chaque mois sous la présidence du Coordinateur humanitaire. Ensuite, on trouve le Comité technique de la communauté internationale (CT) qui rassemble des référents des organisations internationales, des 21 agences des Nations unies, de la MINUSTAH et des ONG. Présidé par OCHA, le CT coordonne la réponse humanitaire à un niveau technique lors d'urgences. Enfin, on trouve le Forum humanitaire et de développement qui ressemble plutôt à une réunion d'information et qui se réunit toutes les deux semaines. Contrairement à ce qu'indique son nom, il traite principalement des questions humanitaires. La plupart de ces forums de

Un nombre élevé de forums internationaux mal définis

12 Nations unies (2009a). Il s'agit du seul document officiel traitant de la relation entre la Mission et l'approche Cluster.

13 D'après des entretiens, y compris avec les autorités locales.

14 Soit le Comité Permanent Inter-Organisations, équivalent français du IASC (Inter-Agency Standing Committee). Parce que l'acronyme CPIO est mieux connu en Haïti que celui du IASC, ce rapport mentionnera toujours les deux.

15 Au moment de l'évaluation, neuf ONG participaient au IASC/CPIO en tant que "représentants" de la communauté des ONG.

coordination ont des termes de référence et des compositions peu clairs. Etant donné la petite taille de la plupart des agences présentes en Haïti, ce sont souvent les mêmes personnes qui participent à ces réunions. Un tel dispositif est enclin à créer de l'inefficience, de la frustration et de la lassitude vis-à-vis des réunions.

- 20 En outre, l'ONU travaille en Haïti dans le cadre d'une mission intégrée conçue pour « faciliter une approche cohérente et systémique de l'engagement des Nations unies en [Haïti] ». Les missions intégrées ont pour but de soutenir un processus de paix fragile au moyen d'un leadership unifié et avec des ressources civiles, politiques et militaires. Dans des missions intégrées, le Coordinateur humanitaire agit également en tant que Représentant Spécial Adjoint du Secrétaire Général (RSASG).¹⁶ La relation entre l'équipe pays des Nations unies et la MINUSTAH est tendue car on constate une superposition de mandats entre la MINUSTAH/HDCS et OCHA en matière de coordination humanitaire. De plus, les obligations des agences chefs de file Cluster envers les missions intégrées et les membres de Cluster en cas de conflit entre l'approche de la Mission et l'approche Cluster ne sont pas claires. Ces facteurs compliquent encore davantage la coordination internationale en Haïti (cf. Chapitre 5.7).¹⁷

Les rôles et responsabilités d'OCHA et de la MINUSTAH ne sont pas clairs

- 21 Les acteurs humanitaires ont reconnu en Haïti le besoin de clarifier l'objectif et la composition des différentes réunions. Certaines ONG internationales et le nouveau directeur d'OCHA demandent une clarification et un réexamen des termes de référence et des compositions respectifs. Aussi, OCHA est actuellement en train de réaliser un inventaire des mécanismes de coordination pour obtenir une vision plus claire de la manière dont l'approche Cluster pourrait mieux s'intégrer dans le système de coordination existant en Haïti.¹⁸ Cependant, les efforts actuels visant à délimiter les rôles et responsabilités se concentrent trop sur les questions opérationnelles et le rôle logistique de la MINUSTAH dans la réponse à une catastrophe naturelle pour réellement résoudre le problème. En effet, la division finale du travail entre OCHA et HDCS ne dépendra pas seulement de la volonté opérationnelle mais aussi de la volonté politique permettant à OCHA de poursuivre son mandat de coordination grâce à un soutien en ressources et compétences nécessaires.¹⁹

Premières tentatives pour consolider la coordination

16 DPKO/DSF (2008): 69.

17 Voir le chapitre 5.7 de ce rapport pour une analyse de la relation entre l'approche Cluster et la MINUSTAH (entretiens, participation à des réunions de coordination, documentation, MINUSTAH / HDCS (2009a); Communauté internationale en Haïti (2009; SNGRD (2008).

18 D'après des entretiens.

19 Nations unies (2009a); Nations unies (2009b); MINUSTAH / HDCS (2009b) Call; Ch. T. (2009); entretiens.

3.4 La coordination Cluster en Haïti

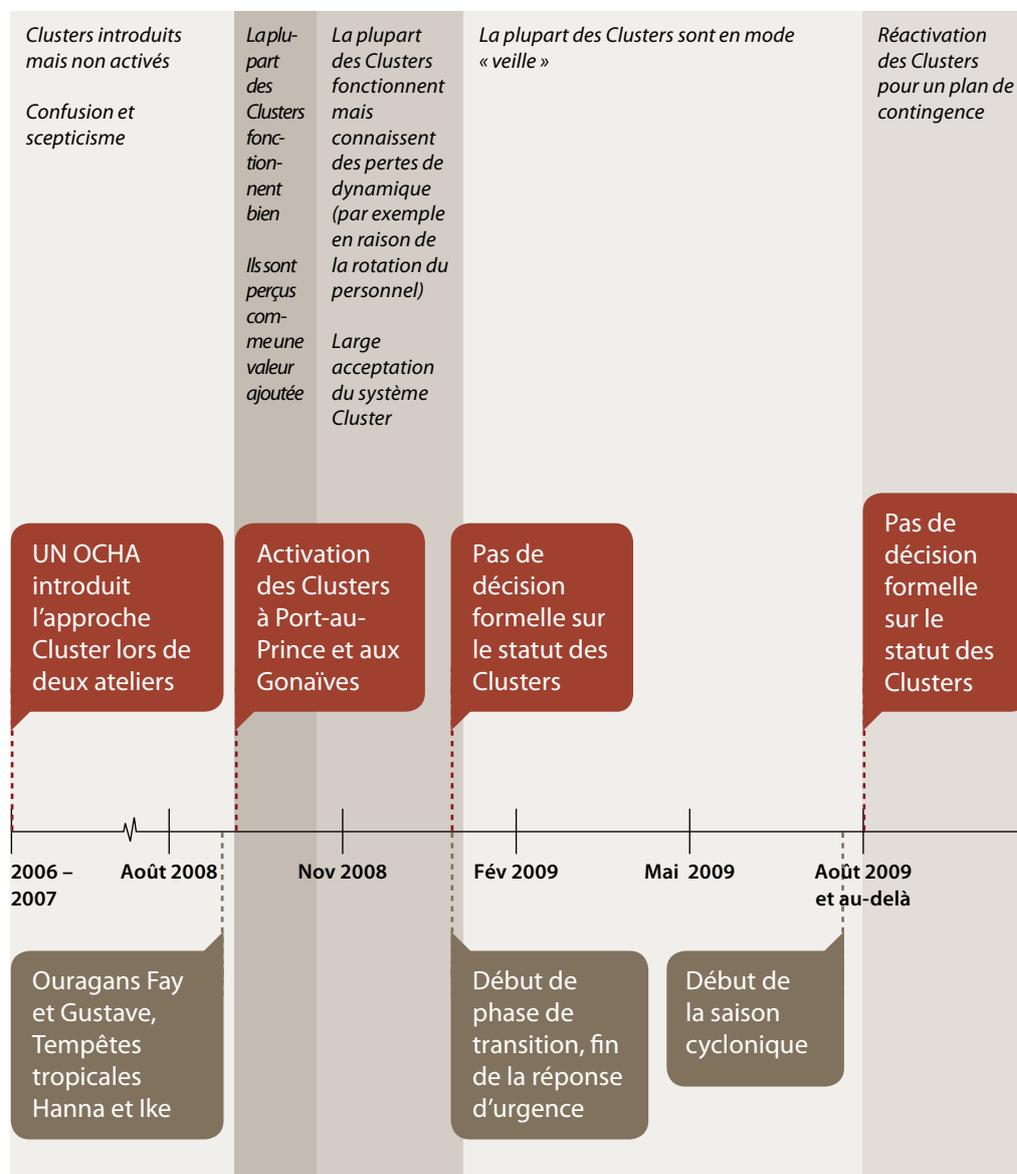
- 22 L'approche Cluster a été formellement introduite en Haïti en août 2006 avant qu'OCHA n'ait une présence sur place et que l'équipe pays du IASC/CPIO et les secteurs/Clusters pertinents ne soient mis en place. Cependant, parce qu'Haïti n'est pas dans une situation humanitaire chronique mais affectée par des catastrophes naturelles à déclenchement soudain, les Clusters n'ont pas été activés avant 2008.
- 23 Selon les très rares informations disponibles sur ce moment-là, l'introduction de l'approche Cluster a été suivie de confusion et de scepticisme au sein des humanitaires et des bailleurs.²⁰ Alors que certains Clusters ont commencé à se réunir afin de préparer la saison des ouragans durant l'été 2008, ils étaient formellement activés par le IASC/CPIO Haïti en septembre 2008 en réponse à la dévastatrice série de tempêtes. Les Clusters ont été activés à Port-au-Prince (niveau capitale) et aux Gonaïves (niveau local), une ville de la province Artibonite particulièrement affectée par les tempêtes.

Activation des Clusters

20 D'après des entretiens, y compris avec le personnel national; UN OCHA (2008b); OCHA (2007A); OCHA (2008c); OCHA (2009b); www.humanitarianreform.org/humanitarianreform/.../Haïti/Haïti%20diagnostic%20tool.doc (dernier accès le 29/12/2009).

Illustration 2

Ligne temporelle des événements et dynamiques du système Cluster



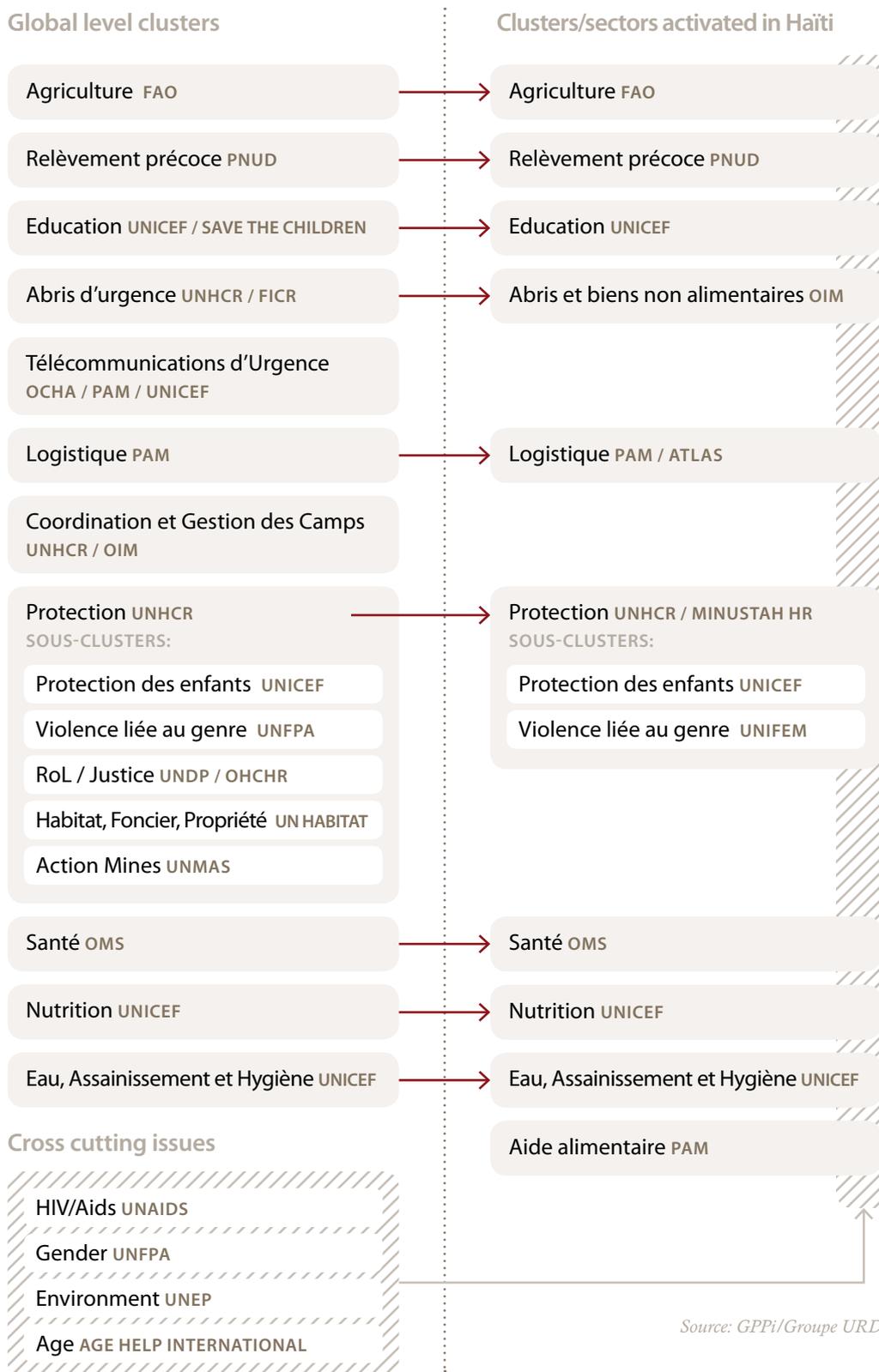
Source: GPPi/Groupe URD

- 24 Les Clusters suivants ont été activés à tour de rôle : Agriculture (FAO)²¹, Education (UNICEF), Recouvrement précoce (PNUD), Aide alimentaire (PAM), Santé (OMS/PAHO), Logistique (PAM), Nutrition (UNICEF), Protection (HDCS/OHCHR), Abris d'urgence et biens non alimentaires (OIM), Eau, assainissement et hygiène (UNICEF).

21 Les agences nommées entre parenthèses sont les chefs de file de Cluster.

Illustration 3

Les Clusters globaux et les Clusters activés en Haïti



25 La coordination Cluster a été mise en œuvre au moyen de réunions Cluster régulières à Port-au-Prince et aux Gonaïves. A Port-au-Prince, les réunions se tenaient généralement de façon hebdomadaire, fréquence qui diminua après la fin de l'urgence (à partir de janvier/février 2009). Aux Gonaïves, durant le pic de l'urgence, les réunions avaient lieu quotidiennement, puis chaque semaine et, après la fin de l'urgence, de façon irrégulière. En outre, il y avait des réunions inter-Clusters hebdomadaires à deux niveaux. Durant la réponse, les réunions inter-Clusters aux Gonaïves se tenaient chaque jour. Les Clusters n'étaient pas reliés formellement aux autres mécanismes de coordination. Comme le quartier général de la MINUSTAH était le seul bâtiment intact, la mission accueillait la plupart des acteurs humanitaires. Le fait de vivre et de travailler ensemble dans cette enceinte a facilité la coordination informelle inter-Clusters.

Les Clusters ne sont pas liés aux autres mécanismes de coordination

4 Résultats

- 26 Ce chapitre résume les résultats de l'évaluation de la performance générale du système des Clusters en Haïti. Suivant le modèle logique de l'approche Cluster développé dans le *Cadre de l'évaluation Cluster – Phase 2*²², ce chapitre traite du soutien global aux Clusters, de la prévisibilité du leadership, du partenariat et de la cohérence, de la redevabilité, du comblement des lacunes et de l'amélioration de la couverture des besoins, de l'appropriation et de la connectivité aussi bien que des interactions avec les autres piliers de la réforme humanitaire.
- 27 Chaque sous-section décrit d'abord ce que l'approche Cluster cherchait à atteindre. Elle présente ensuite les principaux progrès et réussites avant une discussion des plus importants problèmes et domaines d'amélioration. Une évaluation de la performance de chaque Cluster en Haïti peut être trouvée en Annexe 1.

Structure du chapitre

4.1 Le soutien au niveau global: les Clusters globaux et le IASC

- 28 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.²³ Via les appels des Clusters globaux, plus de 57.000.000 \$ ont été levés pour financer les activités des Clusters entre 2006 et 2008.
- 29 D'une manière générale, le soutien global varie fortement entre les différents Clusters mais, dans l'ensemble, les acteurs humanitaires en Haïti ont ressenti qu'ils avaient reçu peu de soutien des Clusters globaux et du IASC global. Les coordinateurs de Cluster étaient généralement plus positifs à propos du soutien au niveau global que les membres des Clusters. Toutefois, le niveau réel de soutien global aux Clusters en Haïti est difficile à évaluer car, dans la plupart des cas, aucune personne ou document ne peut aider à attribuer le soutien reçu de cette source. Cette lacune en matière d'attribution est en partie liée au fait que les coordinateurs de Cluster communiquent avec les chargés de programmes de leur agence qui, à leur tour, peuvent ou non communiquer avec les Clusters globaux.

Lacune au niveau des attributions

Principaux progrès et réussites

- 30 Les agences chefs de file du Cluster global ont fourni un soutien en clarifiant les rôles et responsabilités des agences chefs de file nationales dans les cas où la responsabilité de chef de file n'était pas claire lors de l'activation des Clusters

22 Cf. Alexander, J. (2009)

23 Cf. IASC (2006a): 4

(par exemple : Protection et Abris).²⁴ La formation des coordinateurs de Cluster s'est avérée particulièrement utile. Les coordinateurs de Cluster formés devaient clairement passer le message aux membres de Cluster à propos de l'objectif et du fonctionnement de l'approche Cluster. En outre, les réunions et les activités de Cluster animées par des coordinateurs de Cluster formés sont apparues mieux organisées que celles animées par des coordinateurs n'ayant pas reçu de formation. Certains coordinateurs de Cluster ont été des renforts d'urgence qui ont aidé les agences chefs de file à tenir leurs responsabilités. Dans le même temps, cela a augmenté la rotation du personnel si bien que celui-ci manquait souvent de connaissance du contexte.²⁵ Les Clusters Logistique, Abris et WASH ont fait figure d'exemples avec des taux relativement élevés de soutien global. Cela incluait de la formation, des capacités à déployer des renforts technique (par exemple : des experts en abris) et des conseils (par exemple : des termes de référence, une brève présentation du Cluster global, des manuels, etc.). Aussi, les coordinateurs de ces Clusters étaient présents dans le pays durant la totalité de la réponse d'urgence et après. Le Cluster global Logistique a fourni un outil d'auto-évaluation au coordinateur de Cluster incluant aussi toutes les directives du IASC et d'autres documents. Un tel outil semble particulièrement utile pour réduire l'impact du renouvellement de personnel au niveau des coordinateurs de Cluster.²⁶

Clarification des rôles et responsabilités, formation globale des coordinateurs de Cluster

Bonne pratique: Pas de rotation du personnel au poste de coordinateur Cluster durant l'urgence et ses conséquences directes

Bonne pratique: Outil d'autoévaluation pour les coordinateurs de Cluster

Principaux problèmes et domaines d'amélioration

- 31 La perception de l'aide reçue du niveau global pour la mise en place et le fonctionnement de l'approche Cluster a semblé particulièrement faible. Une réelle confusion concernant l'approche Cluster a prévalu avant l'urgence et certains membres de Cluster n'ont toujours pas une idée claire de l'approche à ce jour. Cela comprend des ONG qui participent ou co-animent même les Clusters globaux. La *Directive et orientation opérationnelle* (« Guidance Note and Operational Orientation ») du IASC a probablement été distribué au sein de l'équipe pays avant l'urgence mais la plupart des personnes interviewées n'étaient pas au courant de son existence ni de celle de documents similaires.²⁷
- 32 Les Clusters Santé et Agriculture²⁸ ont reçu un niveau particulièrement bas de soutien du Cluster global, et les effets en étaient encore observables au moment de la mission d'évaluation. Par exemple, dans les deux cas, les coordinateurs de Cluster n'étaient pas au courant des termes de référence du Cluster. Dans le cas

Niveau élevé de confusion à propos de l'approche Cluster

24 D'après des entretiens.

25 D'après des entretiens; l'analyse de la documentation et de la participation à des réunions.

26 D'après des entretiens; de la documentation Cluster et Global Logistics Cluster: Cluster Approach Self-Assessment.

27 D'après des entretiens; de la documentation Cluster (qui, la plupart du temps, n'incluait pas les Termes de référence du Cluster ou une mise à jour de la stratégie Cluster); OCHA (2008b), OCHA (2007A), OCHA (2008c), OCHA (2009b)

28 Il est à noter que le Cluster global Agriculture a été lancé beaucoup plus tard que les autres Clusters et n'étaient pas inclus dans les appels globaux.

du Cluster Agriculture, le coordinateur n'était même pas au courant et informé à proprement parler de l'objectif de l'approche Cluster. La rotation du personnel est particulièrement problématique dans ce contexte. Les exemples individuels, par exemple du Cluster Santé, indiquent que l'information au sein du Cluster peut être transmise du premier coordinateur au second mais qu'elle sera probablement perdue s'il y a davantage de rotation, en particulier si la période de passation se produit pendant une période de faible activité du Cluster.²⁹

- 33 Les coordinateurs et les membres de Cluster n'ont pas recherché activement le soutien du niveau global.

4.2 Le rôle d'OCHA

- 34 Au sein de l'ONU, OCHA a la responsabilité de la coordination humanitaire. Dans l'approche Cluster, le rôle d'OCHA a été peu défini. 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.³⁰

- 35 Dans l'ensemble, l'évaluation a remarqué que le rôle d'OCHA est crucial pour l'introduction et le fonctionnement de l'approche Cluster. Avec des employés à plein temps, les capacités d'OCHA Haïti étaient trop limitées à l'époque pour accomplir leur tâche convenablement. En Haïti, OCHA était impliqué dans les tâches de coordinations suivantes :

- Gestion de l'information,
- Mise en place du cadre de coordination (c'est-à-dire objectif et composition des différentes réunions de coordination ; règles d'activation et de désactivation des Clusters, etc.),
- Coordination inter-clusters.

29 D'après des entretiens et de la documentation Cluster.

30 Cf. IASC (2009); IASC (2008b) OCHA (2007b); plan stratégique d'OCHA; Termes de référence des coordinateurs de Cluster. Dans son plan stratégique 2010, OCHA précise que l'un de ses objectifs est de développer « une approche plus rigoureuse et standardisée pour soutenir la coordination inter-Clusters ». Disponible à l'adresse : <http://ochaonline.un.org/ocha2010/strategicplan.html> (dernier accès : février 2010). D'après des entretiens et de la documentation Cluster.

Principaux progrès et réussites

- 36 De nombreux interlocuteurs ont indiqué que la présence d'OCHA aux Gonaïves durant la réponse d'urgence a été absolument cruciale pour assurer le bon fonctionnement de la coordination Cluster.³¹ Par ailleurs, l'allocation des rôles et responsabilités entre les agences chefs de file Cluster et OCHA a été claire en général.

Principaux problèmes et domaines d'amélioration

- 37 Les ateliers sur la réforme humanitaire d'OCHA en 2006 et 2007 ont été d'une efficacité limitée et ont, par conséquent, généré une importante confusion et résistance initiale. La capacité limitée d'OCHA à mettre en place de nouvelles réunions de coordination ou à réformer les existantes de telle façon qu'elles aient des objectifs et des compositions clairement compréhensibles a encore ajouté de la confusion. (cf. chapitres 4.3 et 4.4).

- 38 La coordination inter-Clusters a particulièrement été notée comme faible. Cela est dû au fait que les réunions avaient des airs de réunions inter-Agences plutôt que de coordination inter-Clusters. Les participants y parlaient plus des sujets et défis de leur propre agence que des sujets du Cluster et de la manière dont ceux-ci s'articulaient avec le travail des autres Clusters. Par ailleurs, les agences chefs de file n'abordaient pas en général les questions inter-Clusters de façon proactive mais réactive dans les cas où le manque de coordination inter-Clusters causait des problèmes. Cela a eu pour résultat que la coordination inter-Clusters a négligé les questions multidisciplinaires et les sujets transversaux qui étaient par conséquent laissés à chaque Cluster. Ces derniers ont parfois essayé de combler les lacunes en participant aux réunions d'autres Clusters (par exemple les coordinateurs des Clusters Abris et Education). Ces tentatives n'ont pas été efficaces et efficientes puisqu'elles étaient réactives par nature et qu'elles augmentaient encore la quantité de temps passé en réunions. A titre d'exemple, les Clusters Protection et Aide alimentaire ont joint leurs forces pour traiter les besoins en distribution d'aide alimentaire des femmes seulement après que d'importants problèmes aient été reconnus et que le Cluster Relèvement précoce ait pris en charge le nettoyage de la ville des Gonaïves, ce qui a grandement aidé d'autres Clusters à reprendre leur travail.

Faible coordination
inter-Clusters

- 39 La gestion de l'information est véritablement un point faible de la coordination Cluster en Haïti. L'information une fois collectée est mal gérée au sein des Clusters et entre eux. Le document « Qui fait quoi et où » d'OCHA n'était pas prêt à temps, de l'information était perdue et la mémoire institutionnelle des Clusters existait à peine. La faible qualité de la gestion de l'information était en partie

Faible gestion de
l'information

31 D'après des entretiens.

liée aux capacités sous pression d'OCHA durant l'urgence – le bureau d'OCHA à cette époque avait seulement deux personnes à temps plein et un peu de soutien administratif – et en partie au manque d'approches et de méthodes efficaces. Par exemple, les cartes 3W et d'autres modèles de partage d'information manquaient de dates et les instructions d'utilisation de ces modèles portaient à confusion.

- 40 OCHA et le Coordinateur humanitaire n'ont pas mis en place non plus de procédures claires d'activation et de désactivation des Clusters. Par conséquent, la plupart des coordinateurs de Cluster se sont trouvés contraints de maintenir des réunions Cluster (malgré une fréquence réduite), minant la participation et faisant le jeu de la réflexion dans l'urgence.³²

Pas de critères clairs de (dés) activation des Clusters

4.3 Prévisibilité du leadership

- 41 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 ».³³
- 42 En Haïti, les Clusters ont connu différents degrés de leadership avec certains à peine opérationnels (par exemple : Agriculture et Protection) et d'autres très actifs pour encourager l'échange d'information et la coordination (par exemple : Abris, WASH et Education). Malgré cette divergence, l'approche Cluster a dans l'ensemble renforcé le leadership en Haïti au moyen de chefs de file clairement désignés, de coordinateurs actifs et de membres engagés. Cependant, de l'amélioration est encore possible en ce qui concerne les potentiels conflits d'intérêt pour les agences chefs de file, le leadership pour les sujets transversaux et le rôle d'opérateur en dernier recours.

Leadership renforcé

Principaux progrès et réussites

- 43 La grande majorité des acteurs humanitaires en Haïti souscrit à l'idée que le leadership améliore la coopération. Le modèle de leadership qui semblait le mieux fonctionner était celui du *primus inter pares*³⁴, à savoir le rôle de chef de file Cluster comme animateur et prestataire de service au Cluster plutôt que comme preneur de décision. Des exemples positifs en sont les Clusters Logistique, Abris et WASH.³⁵ Par ailleurs, les activités régulières d'une agence chef de file ne sont souvent pas clairement séparées des activités pour le Cluster. Cette ambiguïté peut miner le modèle de leadership *du primus inter pares*, avec des agences chefs de file

32 D'après des entretiens et de la documentation Cluster ainsi que la participation à une réunion Cluster.

33 IASC (2006a); IASC (2008)

34 Premier parmi les pairs.

35 D'après des entretiens et de la documentation Cluster.

de Cluster traitant les membres du Cluster comme de simples « implémenteurs ». Cela peut aussi brouiller les rôles et responsabilités et mener à des conflits d'intérêt. Les entretiens et l'analyse de la documentation montrent que cela s'est produit pour les Clusters Relèvement précoce, Education et Abris. Ce risque a été réduit quand les Clusters avaient un coordinateur de Cluster dévoué.³⁶

Risque de conflits d'intérêt

- 44 En Haïti, les Clusters ont eu un certain nombre de membres forts, critiques et engagés. Ceux-ci ont contribué au fonctionnement des Clusters, en particulier dans les cas où le leadership était faible comme pour les Clusters Protection et Nutrition. Ces exemples montrent que des responsabilités clairement attribuées aux agences chefs de file de Cluster en combinaison avec des membres de Cluster forts sont des conditions suffisantes pour le fonctionnement de l'approche Cluster. Cela provient du fait qu'une agence chef de file désignée fournit un point de contact clair aux membres du Cluster pour exiger l'amélioration des capacités et compétences du chef de file. Bien sûr, le manque de leadership du Cluster Nutrition a mené à une inefficacité importante mais cet exemple montre le potentiel de l'approche Cluster pour institutionnaliser les activités de coordination.

Des membres de Cluster engagés

Principaux problèmes et domaines d'amélioration

- 45 En Haïti, le concept d'opérateur en dernier recours a été interprété comme la responsabilité pour les agences chefs de file de contribuer en termes de ressources au comblement des lacunes – si les agences chefs de file ont les moyens de le faire. Dans l'ensemble, il y a eu très peu de cas démontrant une mise en œuvre systématique de ce concept. Plus particulièrement, des fonds additionnels ne sont presque jamais venus du niveau des sièges pour aider à traiter les lacunes existantes. Toutefois, on trouve quelques exemples où les agences chefs de file de Cluster au niveau pays ont pris des ressources financières sur les budgets de leur programme en cours ou sur des lignes d'urgence spécifiques au pays de manière à combler les lacunes identifiées (par exemple : l'UNICEF pour l'Education et la Nutrition, le PNUD pour le Relèvement précoce, le PAM pour l'Aide alimentaire et la Logistique³⁷).
- 46 Par ailleurs, l'attention des chefs de file et membres de Cluster envers les sujets transversaux tels que le genre, la diversité, l'âge, le VIH/SIDA ou l'environnement a été largement insuffisante. Seul le Cluster Santé s'est occupé de la question du VIH/SIDA, les stratégies et plans d'action des Clusters n'ont presque jamais abordé celle du genre (à l'exception des Clusters WASH et protection) malgré des échecs identifiés tels que la difficulté de cibler les femmes comme bénéficiaires de l'aide

Opérateur en dernier recours

36 D'après des entretiens, de la documentation Cluster et des évaluations internes.

37 Etant donné les ressources importantes du PAM et la structuration du secteur de l'aide alimentaire, l'agence agit plutôt comme fournisseur de premier recours que comme fournisseur de dernier recours. D'après des entretiens et de la documentation Cluster; Communauté internationale en Haïti (2009), Communauté internationale en Haïti (2008).

alimentaire, les latrines non séparées entre femmes et hommes, etc. On constate la même chose en ce qui concerne l'environnement (à l'exception des Clusters Relèvement précoce et WASH). Le PNUE a seulement une présence limitée et est encore en train d'essayer de généraliser la prise en compte de l'environnement au sein du travail des Clusters. En revanche, le plan de contingence national pour la saison des cyclones 2009 traite l'environnement comme un sujet transversal. Ce résultat est particulièrement décevant, étant donné les immenses problèmes environnementaux d'Haïti.³⁸

Attention insuffisante aux sujets transversaux

- 47 Enfin, les évaluateurs ont observé des problèmes de leadership dans le Cluster Protection. Parce que le HCR n'est pas présent en Haïti, le bureau du Haut-Commissariat aux Droits de l'Homme a assumé la coordination du Cluster après une forte pression du Coordinateur humanitaire et du Cluster global Protection. Cependant, l'OHCHR est intégré au sein de la Section des Droits de l'Homme de la MINUSTAH (MINUSTAH/HR). De ce fait, de nombreuses organisations humanitaires ont pris avec scepticisme le rôle de leadership de l'OHCHR pour le Cluster Protection. En effet, elles craignent que l'implication de la MINUSTAH dans l'animation du Cluster ne mine l'impartialité et la neutralité du Cluster et de ses membres. Cette peur est liée au mandat de la MINUSTAH en matière de soutien, notamment, de la Police Nationale d'Haïti (PNH) qui est souvent la source de problèmes de protection (par exemple dans le contexte d'expulsion de personnes déplacées internes ou de mise à l'abri dans des écoles après les ouragans).³⁹ Le manque de règles claires permettant de réguler la relation entre les missions intégrées et l'approche Cluster (cf. chapitre 4.3) a renforcé le scepticisme. Ce problème de leadership a clairement empêché le Cluster de fonctionner avec efficacité.⁴⁰

Le rôle peu clair de la MINUSTAH crée des problèmes de leadership au sein du Cluster Protection

4.4 Partenariat et cohérence

- 48 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), 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.

38 D'après des entretiens et de la documentation Cluster; UNICEF (2008).

39 Pour l'année 2009, la MINUSTAH/ HDCS a été désignée chef de file du Cluster Protection. Cf. Communauté internationale en Haïti (2009)

40 Un bon exemple illustrant ce dysfonctionnement du Cluster Protection est le fait que malgré un grand nombre d'intrants de la part du coordinateur Cluster une stratégie commune a seulement pu être finalisée plusieurs mois après la réponse d'urgence immédiate; MINUSTAH/ HR (2009), IASC (2008a), OCHA (2008b); MINUSTAH / HDCS (2009b); d'après des entretiens et de la documentation Cluster.

49 Dans l'ensemble, l'introduction de l'approche Cluster en Haïti a renforcé les relations entre les organisations membres des Nations unies et les autres. Elle a réduit les tensions entre la communauté humanitaire et le gouvernement par comparaison avec la réponse à la catastrophe naturelle de 2004.⁴¹ L'approche Cluster a réalisé quelques progrès en matière de cohérence, et cela sans compromettre la capacité des acteurs à choisir des approches alternatives quand ils en ressentent la nécessité. Cependant, des programmes communs ne sont pas systématiquement mis en œuvre et d'importants acteurs restent à l'écart du système, y compris la plupart des services gouvernementaux, de nombreuses ONG nationales et l'ensemble des bailleurs humanitaires.

Principaux progrès et réussites

50 Selon les personnes interrogées, la plus importante valeur ajoutée – et de loin – de l'approche Cluster par rapport aux précédentes formes de coordination a été d'offrir un espace au partage d'information. Le partage d'information a même été une motivation importante pour participer aux réunions Cluster.⁴²

51 En outre, les Clusters en Haïti ont souvent joué le rôle de médiateur entre différentes parties prenantes (ONG, gouvernement et agences des Nations unies), aidant à résoudre des conflits et améliorer la communication ainsi que les relations. Par exemple, aux Gonaïves, le Cluster Relèvement précoce a aidé à résoudre des conflits entre les ONG et les autorités en matière de mise en œuvre de programmes « Argent contre travail ». Les Clusters Abris et Education ont offert un espace de discussion pour des conflits liés à la fourniture d'abris à des personnes déplacées dans des écoles et le droit des enfants à l'éducation.⁴³

52 De plus, la coordination Cluster a eu un effet de renforcement des capacités sur les participants grâce aux discussions techniques et à la formation de nouveaux partenariats. Ceux-ci ont en effet amélioré la capacité opérationnelle ainsi que l'accès aux financements et à l'expertise de membres du Cluster (en particulier, les petites ONG nationales et internationales).⁴⁴

Principaux problèmes et domaines d'amélioration

53 En septembre 2009, OCHA a débuté une initiative visant à davantage renforcer le partenariat au sein du système Cluster en nommant des ONG et des services gouvernementaux co-animateurs de tous les Clusters. Cependant, la co-animation

41 D'après des entretiens, y compris avec du personnel national et des représentants du gouvernement.

42 D'après des entretiens.

43 D'après des entretiens, y compris avec des représentants du gouvernement, et de la documentation Cluster; PNUD (2009).

44 D'après des entretiens, y compris avec des ONG nationales, et de la documentation Cluster.

s'est avérée impopulaire au sein des acteurs hors Nations unies. Ni les ONG ni les services gouvernementaux (à quelques exceptions) n'ont voulu co-animer les Clusters. Parmi les raisons de cette réticence, on retrouve : le paysage politique encore fragile d'Haïti, la peur de s'exposer au regard et à la critique publiques et la crainte des ONG de voir leur espace pour le plaidoyer se réduire vis-à-vis des Nations unies.

54 Les évaluations existantes, les discussions avec les parties prenantes et la courte visite des évaluateurs sur un camp de personnes déplacées laissent penser que malgré les efforts des Clusters pour faire des programmes partagés, créer des stratégies et des standards communs, la mise en œuvre de programmes, stratégies et standards cohérents demeure un point faible.⁴⁵ En revanche, les évaluateurs ont trouvé certains exemples encourageants pour améliorer la cohérence. Le Cluster Abris a harmonisé les kits d'urgence et discuté de critères de sélection des bénéficiaires. Le Cluster Relèvement précoce a réussi aux Gonaïves à rationaliser les taux d'« argent contre travail ». Le Cluster Nutrition a aidé à l'adoption d'un protocole national de nutrition et le Cluster Education a amélioré les standards nationaux en matière d'éducation. Un certain nombre de Clusters ont développé des outils de diagnostics communs mais aussi discuté bonnes pratiques et méthodes.⁴⁶

La mise en oeuvre de stratégies et standards communs reste un point faible

55 Cependant, le fait que les acteurs adaptent une stratégie commune ne dépend pas seulement de leur volonté mais aussi de la flexibilité des bailleurs d'ajuster leur plan de financement aux priorités du Cluster. Une coopération plus étroite entre les Clusters et les bailleurs pourraient aussi créer des synergies en matière de partage de l'information. Les membres de Cluster doivent souvent fournir le même type d'information au Cluster, à OCHA et à leurs bailleurs. Or, tous ces acteurs utilisent à l'heure actuelle des modèles et des moyens différents pour rassembler de l'information, ce qui sape la volonté des participants à partager de l'information au-delà de compte-rendus oraux durant les réunions Cluster.⁴⁷

Nécessité de flexibilité des bailleurs

4.5 Redevabilité

56 L'approche Cluster est supposée renforcer la redevabilité de la réponse humanitaire. Pour évaluer celle-ci, l'équipe d'évaluation a analysé les rôles et responsabilités des organisations chefs de file et leur redevabilité formelle envers le Coordinateur humanitaire, la redevabilité informelle des organisations humanitaires entre elles et la redevabilité envers les populations affectées.

45 D'après des entretiens et de la documentation Cluster; PNUD (2009).

46 D'après des entretiens, de la documentation Cluster et autre.

47 D'après des entretiens et de la documentation Cluster.

- 57 La redevabilité est clairement l'un des points les plus faibles de l'approche Cluster en Haïti. L'introduction de l'approche Cluster a peu aidé à améliorer la redevabilité des chefs de file Cluster envers le Coordinateur humanitaire, celle des organisations humanitaires envers leurs pairs et celle de la communauté humanitaire envers les populations affectées.

Faiblesse de la redevabilité

Principaux progrès et réussites

- 58 Presque tous les Clusters ont mené une analyse de leurs forces et faiblesses à la fin de la réponse d'urgence. Cet exercice, lancé par OCHA, constitue souvent un élément de redevabilité du chef de file Cluster envers les membres du Cluster. Certains faits laissent penser que les chefs de file Cluster ont essayé de donner suite à certains points identifiés durant cet exercice.⁴⁸
- 59 Le fait de savoir si les ONG doivent co-animer les Clusters a déclenché un débat sur le concept de « redevabilité envers les pairs ». Ce concept stipule que les ONG en tant que co-animatrices de Cluster devraient être redevables envers leurs pairs puisque la redevabilité envers le Coordinateur humanitaire ne s'applique pas aux organisations extérieures au système des Nations unies. Les évaluateurs pensent quant à eux qu'un tel concept pourrait être fructueux mais qu'il manque actuellement des mécanismes de mise en œuvre.⁴⁹

Bonne pratique : OCHA a demandé à tous les Clusters de réaliser une analyse de leurs forces et faiblesses

Redevabilité envers les pairs

Principaux problèmes et domaines d'amélioration

- 60 Puisqu'il n'y a pas eu d'interaction directe entre le Coordinateur humanitaire et les chefs de file Cluster, le Coordinateur humanitaire dépendait fortement de l'information que lui fournissait OCHA en ce qui concerne la redevabilité de ces chefs de file vis-à-vis de leur Cluster. Cependant, étant donné la faiblesse d'OCHA durant l'urgence, le Coordinateur humanitaire a manqué d'informations pour mesurer la redevabilité des chefs de file Cluster. De ce fait, que certaines agences n'aient pas rempli leur rôle de chef de file Cluster n'a pas eu les conséquences nécessaires. Par exemple, UNICEF (particulièrement pour la Nutrition) et la FAO pour l'Agriculture ont manqué de capacités et de moyens techniques pour animer de façon efficace leur Cluster.⁵⁰
- 61 En matière de participation des populations affectées, les évaluateurs n'ont pas constaté que l'introduction de l'approche Cluster ait contribué de façon positive à la participation des bénéficiaires dans la conception et la mise en œuvre de la réponse humanitaire. Par exemple, les stratégies et/ou débats techniques des

Absence de promotion des approches participatives

48 D'après des entretiens et de la documentation Cluster.

49 D'après des entretiens et de la participation à une réunion IASC / CIPO.

50 D'après des entretiens.

Clusters n'ont pas traité des outils et mécanismes possibles pour augmenter la participation de la communauté affectée.⁵¹

- 62 Une raison de cette performance décevante pourrait être la focalisation de l'approche Cluster sur les mécanismes formels de redevabilité alors qu'ils sont difficiles à mettre en œuvre dans un système d'acteurs différents et indépendants. En outre, les mécanismes formels de redevabilité s'accompagnent souvent d'un comportement hiérarchique qui peut miner les gains obtenus par le partenariat. Dans le même temps, l'absence de mécanismes de redevabilité formelle et informelle en Haïti a contribué à la difficulté d'améliorer la qualité de la réponse humanitaire.

Importance de la redevabilité informelle

4.6 Lacunes comblées et meilleure couverture des besoins

- 63 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 sectoriel 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.
- 64 Les Clusters en Haïti ont été relativement efficaces pour éliminer les duplications. Certains Clusters ont aussi mené une analyse commune des lacunes mais, au-delà, il n'est pas prouvé que l'approche Cluster ait élargi de façon significative la couverture géographique et thématique des besoins ou la qualité de l'assistance.

Des duplications évitées, des lacunes non comblées

Principaux progrès et réussites

- 65 Les réunions Cluster, les matrices de capacités et les exercices « Qui fait quoi et où ? » réalisés au sein des Clusters ont été des outils efficaces pour éviter les duplications. Dans certains cas, des organisations ont tourné leurs activités vers d'autres domaines suite à l'identification de duplications durant des réunions Cluster.⁵²
- 66 Si la MINUSTAH a fourni la logistique au lendemain de la catastrophe, la mise en place d'une flotte inter-agences via le Cluster Logistique a aidé à surmonter les problèmes d'accès sur le moyen terme. La stratégie du Cluster consiste à prévoir des véhicules, du matériel et des outils du plan de contingence pour la saison cyclonique 2009.⁵³

51 D'après des entretiens; une discussion de groupe et de la documentation Cluster.

52 D'après des entretiens et de la documentation Cluster.

53 Entretiens; participation à une réunion Cluster et la documentation Cluster.

Principaux problèmes et domaines d'amélioration

67 Certains Clusters ont essayé de combler des lacunes et d'augmenter la couverture des besoins. Par exemple, le Cluster Santé a intégré la couverture géographique et thématique supplémentaire comme un objectif stratégique. Malheureusement, il n'y a pas eu de suivi systématique (par exemple au moyen d'un suivi des indicateurs) en ce qui concerne l'atteinte des objectifs. Autre exemple, celui du PNUD qui a mis à disposition un fonds d'urgence pour le nettoyage des Gonaïves, action qui a suscité de nouveaux engagements de la part d'autres acteurs, aidant par là à combler les lacunes existantes.⁵⁴

Manque d'accès, ressources limitées...

68 Cependant, l'amélioration dans le domaine du comblement des lacunes et de l'amélioration de la couverture des besoins a été gênée par une grande focalisation sur un des sites de la catastrophe, les Gonaïves (en particulier dans les premières semaines de l'urgence), et des limites financières. De plus, des difficultés de gestion des priorités liées aux manques de mécanismes de suivi de la situation et la négligence des sujets transversaux (cf. chapitre 5.3) impactent négativement la qualité de la réponse. En outre, le manque d'intégration du gouvernement du gouvernement et des bailleurs a mené à des duplications et gêné un meilleur comblement des lacunes et une meilleure couverture des besoins parce que, souvent, l'aide bilatérale n'apparaissait pas dans les Clusters (cf. chapitre 5.8).⁵⁵

... des problèmes de gestion des priorités et de négligence des sujets transversaux

69 Enfin, l'aide humanitaire s'est focalisée sur les Gonaïves au détriment d'autres zones affectées. C'est seulement à des étapes ultérieures de la réponse que les vulnérabilités et les besoins d'autres zones (par exemple : Jacmel, le Plateau ou Port de Paix) ont été traités. Bien sûr, les Gonaïves étaient la zone la plus durement touchée mais les Clusters de Port-au-Prince auraient dû s'assurer que leur vision de la réponse à la catastrophe naturelle était bien nationale.⁵⁶

Pas de vision nationale

4.7 Appropriation et connectivité

70 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 assure que les réussites des acteurs

54 D'après des entretiens et de la documentation Cluster; Kleitz, O. (2008), PNUD (2009), PNUD (2008), OIM/ DFID/ FAO/ PNUD (2009)

55 D'après des entretiens et de la documentation Cluster; OCHA (2008a), disponible à l'adresse : <http://ochaonline.un.org/CERFFigures/CountriesreceivingCERFFunds/CountriesreceivingCERFFunds2008/tabid/3698/language/en-US/Default.aspx>, et des statistiques fournies par le Secrétariat du CERF à l'équipe d'évaluation.

56 entretiens, y compris avec les autorités locales et la documentation Cluster.

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.⁵⁷

- 71 En totale opposition avec l'objectif de créer de l'appropriation, l'approche Cluster a été introduite de façon schématique et verticale en négligeant le contexte local. Les évaluateurs ont trouvé des exemples de l'approche Cluster qui réduisent l'appropriation nationale, par exemple quand les réunions Cluster étaient tenues en même temps que les réunions de coordination du gouvernement. En outre, les synergies possibles et les limites nécessaires entre l'approche Cluster et la MINUSTAH restent peu claires (cf. chapitre 4. 3). De ce fait, le lien entre la MINUSTAH et l'approche Cluster est très faible et a posé un certain de défis à l'approche Cluster.⁵⁸

Les Clusters ont été introduits de façon verticale et descendante

Principaux progrès et réussites

- 72 Certains Clusters étaient en mesure de se connecter avec leur homologue gouvernemental à temps et de façon efficiente. Par exemple, les Clusters Santé et Nutrition ont lié leurs activités avec le Ministère de la Santé. Cela a permis, particulièrement dans le cas du Nutrition Cluster, un partenariat très productif avec le département Nutrition de ce Ministère. Le partenariat a grandement aidé à élaborer et mettre en œuvre un protocole national de nutrition.
- 73 Le Coordinateur humanitaire, OCHA et la MINUSTAH ont reconnu le besoin de clarifier le lien entre la coordination Cluster et la mission intégrée. Ils ont par exemple développé *l'Accord opérationnel entre l'équipe pays des Nations unies et la mission DOMP en Haïti sur la réponse aux catastrophes naturelles* ("Operational Arrangement Between the UN Country Team and DPKO Mission in Haïti on Response to Natural Disasters"). Cet accord clarifie la relation entre l'équipe pays et la MINUSTAH en matière de services logistiques de la MINUSTAH pour la communauté humanitaire. A l'époque de l'évaluation, le Coordinateur humanitaire et OCHA étaient également sur le point d'installer des référents provinciaux du Coordinateur humanitaire pour permettre à la coordination humanitaire civile dans les provinces là où OCHA n'est pas présent. Cependant, hormis ces efforts au niveau pays, il n'y a pas actuellement de doctrines ou de directives stratégiques de la DPKO/DO MP, du IASC ou d'OCHA clarifiant la relation entre OCHA et la MINUSTAH en matière de coordination humanitaire. Cela amène des tensions institutionnelles et des duplications au niveau des efforts de coordination.⁵⁹

La coopération avec le gouvernement produit des résultats positifs

Premières tentatives de clarification des liens entre l'approche Cluster et la mission intégrée

57 Cf. Alexander, J. (2009)

58 D'après des entretiens, y compris avec les autorités locales et les ONG nationales, et de la documentation Cluster. Le Moniteur, Journal Officiel de la République d'Haïti (2009), MINUSTAH/ HDCS (2009a), SNGRD (2008).

59 D'après des entretiens; Nations unies (2009b); Nations unies (2009a); Coordinateur humanitaire (2009); OCHA (2009c)

74 Par exemple, le rôle peu clair des agences intégrées agissant comme chefs de file Cluster a réduit la participation au sein du Cluster Protection (cf. chapitre 5. 3). Un exemple de la manière dont la relation mal définie entre approche Cluster MINUSTAH peut mener à une duplication des efforts de coordination est le lien manquant vers l'« approche par table » (cf. chapitre 4). Jusqu'à l'arrivée d'OCHA en Haïti en 2006, la MINUSTAH/HDCS était responsable de la coordination humanitaire. Avec sa mission de consolidation de l'Etat, les efforts de coordination de la MINUSTAH étaient concentrés sur le renforcement des capacités gouvernementales. C'est dans ce contexte que la MINUSTAH a mis en place l'« approche par table ». Or, le fait de ne pas lier l'approche Cluster à la toute nouvelle « approche par table » laisse inexploitées les importantes opportunités d'appropriation inhérentes à l'« approche par table ».

Duplication des efforts de coordination

Principaux problèmes et domaines d'amélioration

75 L'approche Cluster et le principal mécanisme national de coordination pour la réponse aux catastrophes naturelles, la Direction de la Protection Civile (DPC), ne sont pas formellement liés (par exemple via des réunions communes institutionnalisées au niveau inter-Clusters), ce qui freine les acteurs nationaux et internationaux dans le développement d'une compréhension commune de ce qu'est une situation de catastrophe naturelle. De ce fait, la planification stratégique qui se construit sur les avantages comparatifs des différents acteurs devient impossible. L'absence de lien entre l'approche Cluster et le gouvernement pose la question de la manière dont il est possible de créer de l'appropriation et d'assurer de la connectivité à chaque Cluster et à son agence chef de file. Par conséquent, avec l'OMS et la FAO comme chefs de file, les Clusters Santé et Agriculture ont travaillé étroitement avec le gouvernement. Le Cluster Agriculture a discuté de points techniques plutôt dans le cadre de la Commission Nationale pour la Sécurité Alimentaire que lors des réunions Cluster.

Lien manquant entre l'approche Cluster et le gouvernement

76 Au niveau provincial, la lourde activité internationale a submergé les autorités locales qui avaient souvent été eux-mêmes fortement affectées par la catastrophe naturelle. Par exemple, alors que le seul lieu avec de réelles capacités d'accueil durant les premières semaines de l'urgence était le bâtiment de la MINUSTAH, la communauté humanitaire n'a pas réussi à déplacer les réunions de coordination vers les autorités locales. Ce comportement a créé des tensions inutiles entre les autorités locales et les acteurs humanitaires internationaux. Ces tensions mises à part, la plupart des représentants du gouvernement interrogés pour ce rapport se sont exprimés en faveur de la prolongation de l'approche Cluster mais en réclamant plus d'implication.⁶⁰

L'activité internationale a submergé les autorités locales

60 D'après des entretiens, y compris avec les autorités locales, et de la documentation Cluster.

- 77 Les modalités de financement ont encore davantage réduit la capacité des Clusters à travailler avec les autorités locales. Par exemple, le PNUD et la DINEPA, un mécanisme gouvernemental récemment créé dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, ont conçu ensemble un inventaire des infrastructures détruites. L'élaboration de cet inventaire a pris deux mois si bien que les fonds d'urgence n'étaient plus disponibles et qu'une mise en œuvre commune devenait impossible. Cela a créé beaucoup de frustration au sein de la DINEPA.⁶¹

Les modalités de financement réduisent l'appropriation

4.8 Interaction avec les autres piliers de la réforme humanitaire

- 78 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.

- 79 En Haïti, la relation entre l'approche Cluster et le Coordinateur humanitaire de même que le financement humanitaire a été faible. Le rôle du Coordinateur humanitaire dans l'approche Cluster est particulièrement important dans le cadre d'une mission intégrée parce qu'il/elle doit contribuer à une clarification des rôles et responsabilités entre l'approche Cluster et la mission intégrée. Haïti n'a pas bénéficié de Processus d'Appels Consolidés (CAP) ni de Fonds Humanitaires Communs (CHF) mais de deux « Flash Appeals » et a reçu des subventions du CERF. Les contributions de ce dernier s'élèvent à 16.030.104 \$.⁶²

Lien lâche entre l'approche Cluster et les autres piliers de la réforme humanitaire

Principaux progrès et réussites

- 80 La « triple casquette » de Coordinateur humanitaire, de Résident coordinateur, de Représentant Spécial Adjoint du Secrétaire Général (RSASG) lors d'une mission intégrée rend le Coordinateur humanitaire responsable de la gestion des conflits éventuels entre approches humanitaires et militaires dans le cadre de la réponse et garant de la protection de l'espace humanitaire. Lors des conflits entre le système Cluster et la MINUSTAH, le Coordinateur humanitaire a soutenu l'approche Cluster. Cependant, il n'a pas réussi à contribuer à une clarification stratégique des rôles et responsabilités.⁶³

61 D'après des entretiens, y compris avec les autorités locales et les ONG nationales, et de la documentation Cluster.

62 Le premier « Flash Appeal » de septembre 2008 a seulement obtenu 40 % de financement et a par conséquent été suivi d'un « Flash Appeal » révisé en décembre. OCHA (2008a); statistiques fournies par le Secrétariat du CERF à l'équipe d'évaluation.

63 D'après des entretiens.

Principaux problèmes et domaines d'amélioration

81 Il n'a pas été constaté que la coordination des Clusters a elle-même contribué positivement aux activités de levée de fonds. L'approche Cluster en Haïti n'a pas aidé à améliorer la transparence ou la rapidité du financement humanitaire. Par exemple, alors que les Clusters planifiaient et soumettaient de façon conjointe des documents de projet au CERF, le processus après l'étape du document de projet n'était pas du tout transparent pour la mise en œuvre via les partenaires. En outre, le financement du CERF aux organisations partenaires a été signalé comme accusant d'importants retards. Puisque les statistiques du CERF font état de financements pour Haïti avec un retard moyen de 24 jours entre la soumission officielle et le décaissement, il semble que les agences des Nations unies qui les reçoivent aient eu des difficultés certaines à ventiler ces fonds en temps voulu.⁶⁴

Des mécanismes de financement non transparents et à décaissement lent

82 Certains bailleurs bilatéraux ont apporté leur aide et bénéficié de l'approche Cluster. Le Service d'Aide Humanitaire de la Commission européenne (DG ECHO), par exemple, s'est consulté les Clusters pour développer son propre appel de fonds (plan global pour Haïti) et exigeait que ceux qui soumettent des propositions de financement expliquent comment ils vont coordonner leurs activités avec les autres organisations. Cependant, d'autres bailleurs bilatéraux n'ont pas lié leurs décisions de financement aux processus des Clusters. Ceci est notamment le cas dans le secteur de l'Aide alimentaire, où existe un double système de coordination. L'un est sous la tutelle du Cluster Aide alimentaire dont le chef de file est le PAM et l'autre l'USAID pour les agences qu'elle financé, avec le PAM comme observateur. Ce type de situation peut saper les efforts de coordination car les projets financés peuvent se recouper sans qu'il y ait une flexibilité suffisante pour réorienter les programmation une fois les duplications identifiées et les lacunes priorisées.⁶⁵

Risque que l'aide bilatérale n'affaiblisse l'approche Cluster

4.9 Effets sur le bien-être des populations affectées

83 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 en Haïti. 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.

But ultime de l'approche Cluster

84 Dans le cas d'Haïti, il a été impossible d'évaluer de façon fiable les effets directs de l'approche Cluster sur les populations affectées. La mission d'évaluation a eu lieu pratiquement un an après l'urgence et la réponse associée. Durant la mission

64 <http://ochaonline.un.org/CERFFigures/CountriesreceivingCERFfunds/CountriesreceivingCERFfunds2008/tabid/3698/language/en-US/Default.aspx> . Statistiques fournies par le Secrétariat du CERF à l'équipe d'évaluation. Entretiens, de la documentation Cluster et autre.

65 D'après des entretiens.

d'évaluation, la plupart des Clusters étaient en mode « veille » et la rotation du personnel avait laissé peu de mémoire institutionnelle. Les populations affectées avaient pour la plupart repris leur vie normale et ne pouvaient pas être consultées de façon systématique dans le but de cette étude pays. Les données disponibles n'aidaient pas non plus à déterminer de façon définitive si l'approche Cluster avait un effet positif ou négatif sur le bien-être des bénéficiaires.

Absence de données pour déterminer les effets sur les populations affectées

5 Conclusions

85 Basé sur la précédente analyse des défis de coordination en Haïti et les résultats de la coordination via l'approche Cluster, le chapitre suivant résume les effets de l'approche Cluster sur la qualité de la réponse humanitaire, sa valeur ajoutée et le fait de savoir si ces résultats justifient les investissements réalisés dans l'approche Cluster. Ensuite, la conclusion discute le modèle logique qui a été proposé dans le *Cadre de l'évaluation*.⁶⁶

Valeur ajoutée et facteurs limitant pour de plus amples succès de l'approche Cluster

86 L'évaluation montre que l'approche Cluster a créé les conditions nécessaires pour améliorer la qualité de la réponse humanitaire. Cependant, les résultats sont mitigés quant à savoir si ces conditions ont bien été traduites en une meilleure réponse humanitaire.

87 L'approche Cluster a aidé à améliorer la coordination par comparaison avec la réponse de 2004 pour ce qui est :

- des rôles et responsabilités clairs des agences chefs de file de la coordination sectorielle via de l'échange d'information et l'animation de réunions ;
- d'une meilleure participation et un engagement supérieur d'une large gamme d'acteurs humanitaires internationaux ;
- des opportunités plus grandes d'échange d'information, d'expériences et de matériels sur les questions techniques, menant parfois à la définition d'approches harmonisées ;
- du renforcement des mécanismes de planification conjointe qui réduisent les duplications et aident à identifier les lacunes ;
- de l'amélioration de la communication au sein des Clusters ;
- de la diminution des tensions entre les ONG internationales et le gouvernement ;
- des exemples de développement de standards communs adaptés au contexte local.

88 Le nettoyage des Gonaïves, coordonné au moyen du Cluster Relèvement précoce, est un exemple qui montre combien des activités bien coordonnées peuvent

66 Alexander, J (2009): Phase Two Cluster Evaluation Framework, disponible à l'adresse : http://www.gppi.net/fileadmin/gppi/Phase_II_Cluster_Evaluation_Framework.pdf, (dernier accès le 29/12/2009).

augmenter la rapidité de la réponse humanitaire. En raison de contributions communes de l'agence chef de file, des membres du Cluster et du gouvernement, la ville a été nettoyée en un « temps record »⁶⁷, ce qui a permis aux acteurs humanitaires de vite commencer à travailler. La coordination Cluster a également eu un effet sur le renforcement des capacités, en particulier pour les plus petites ONG (parfois nationales).

- 89 D'autre part, on constate aussi que l'approche Cluster n'a pas eu les résultats désirés et qu'elle a même eu des effets négatifs inattendus. Comme expliqué dans le chapitre 5, on trouve peu d'indications que les standards développés conjointement aient été mis en œuvre de façon systématique ou qu'ils aient contribué positivement à la qualité des actions humanitaires. A l'inverse, des visites de sites aléatoires ont montré que les standards, par exemple dans le cas de la construction de camps, de latrines et d'écoles, n'ont pas été mis en œuvre. Les faibles résultats dans le domaine du genre, de l'environnement ainsi que l'approche réactive plutôt que systématique au niveau de l'intégration des sujets transversaux sont particulièrement décevants. Une meilleure généralisation de ces trois dimensions aurait pu contribuer de façon substantielle à l'amélioration de la qualité de la réponse humanitaire. De plus, les évaluateurs ont constaté que l'approche Cluster a réduit les capacités locales et l'appropriation en contournant les autorités locales au moment de l'organisation et de la mise en œuvre des opérations de réponse.
- 90 Les facteurs suivants ont tout particulièrement empêché l'approche Cluster de réaliser son plein potentiel en termes d'amélioration de l'aide humanitaire en Haïti :
- 91 la création de structures de coordination parallèles à celles mises en place par le gouvernement et l'insuffisante adaptation de l'approche globale aux spécificités locales. Cela réduit l'appropriation du gouvernement et parfois les capacités nationales, empêche une passation efficace et diminue la probabilité que les réussites enregistrées par l'approche Cluster soient pérennisées,
- la relation peu claire entre la MINUSTAH et l'approche Cluster, en particulier au niveau de la coordination humanitaire et de la protection,
 - la capacité limitée d'OCHA Haïti – en particulier durant l'urgence,
 - la déconnexion entre l'approche Cluster et les mécanismes des bailleurs, laquelle diminue l'importance des décisions Cluster si ses membres ne peuvent pas adapter leur programmation en raison de l'inflexibilité de leur(s) bailleur(s),
 - les procédures peu claires au moment d'activer et désactiver l'approche Cluster en relation avec le caractère saisonnier des catastrophes naturelles en Haïti,

67 PNUD (2009); d'après des entretiens et de la documentation Cluster.

- les défauts techniques comme la prise en compte insuffisante des sujets transversaux, le trop faible engagement dans des diagnostics des besoins conjoints harmonisés ou partagés, les problèmes de gestion de la connaissance et de l'information, le manque de suivi et de prolongation systématiques des plans de travail Cluster et des points d'action validés en réunions, etc.

Les résultats ont-ils justifié les investissements réalisés ?

- 91 Comme discuté ci-dessus, le faible soutien des Clusters globaux a été visible en Haïti au moment de l'évaluation alors que la majorité des ressources dédiées à l'approche Cluster a été investie au niveau global. Par conséquent, de la perspective locale et nationale, les résultats ne justifient pas pleinement les investissements réalisés au niveau global.
- 92 Au niveau local et national, l'investissement le plus important – et de loin – de l'approche Cluster est le temps du personnel, y compris celui du coordinateur Cluster et des membres. Cet investissement a été systématiquement décrit comme très élevé par tous les participants. Ce niveau d'investissement des coordinateurs Cluster varie considérablement, certains étant coordinateur à temps plein et d'autres coordinateur en plus d'un poste existant. Les membres du Cluster investissent un temps de personnel considérable à la coordination, en particulier lorsqu'un même individu représente son organisation dans plusieurs Clusters et différentes réunions (IASC/CPIO, Forum humanitaire et de développement, etc.).
- 93 Comme l'analyse a montré des résultats positifs de l'approche Cluster, en particulier dans le champ du leadership et du partenariat, et que la plupart des défauts peuvent être corrigés, les évaluateurs pensent que les bénéfices de l'approche Cluster l'emportent sur les coûts. On trouve par ailleurs d'importants indicateurs signalant que la plupart des organisations humanitaires estiment aussi que l'effort en valait la peine. La participation à la plupart des Clusters étaient élevée, en particulier durant l'urgence aigüe. La plupart des personnes interrogées ont préféré l'approche Cluster aux précédentes formes de coordination en Haïti. La plupart des membres de Cluster souhaitaient continuer la coordination Cluster même après/entre les urgences. Enfin, même les représentants locaux et nationaux ont en général soutenu l'approche Cluster. Par ailleurs, la rapide perte d'informations et de mémoire institutionnelle des Clusters en Haïti donne des raisons de s'inquiéter quant au fait que les investissements réalisés pour l'approche Cluster au niveau pays puissent être inflationnistes et, de ce fait, très coûteux. De meilleurs mécanismes de gestion de l'information et de la connaissance sont par conséquent nécessaires pour que l'investissement continue d'en valoir la peine.
- 94 Un effort concerté entre l'équipe pays du IASC/CPIO, d'OCHA et du Coordinateur humanitaire, prenant en compte les bonnes pratiques d'autres pays sous approche

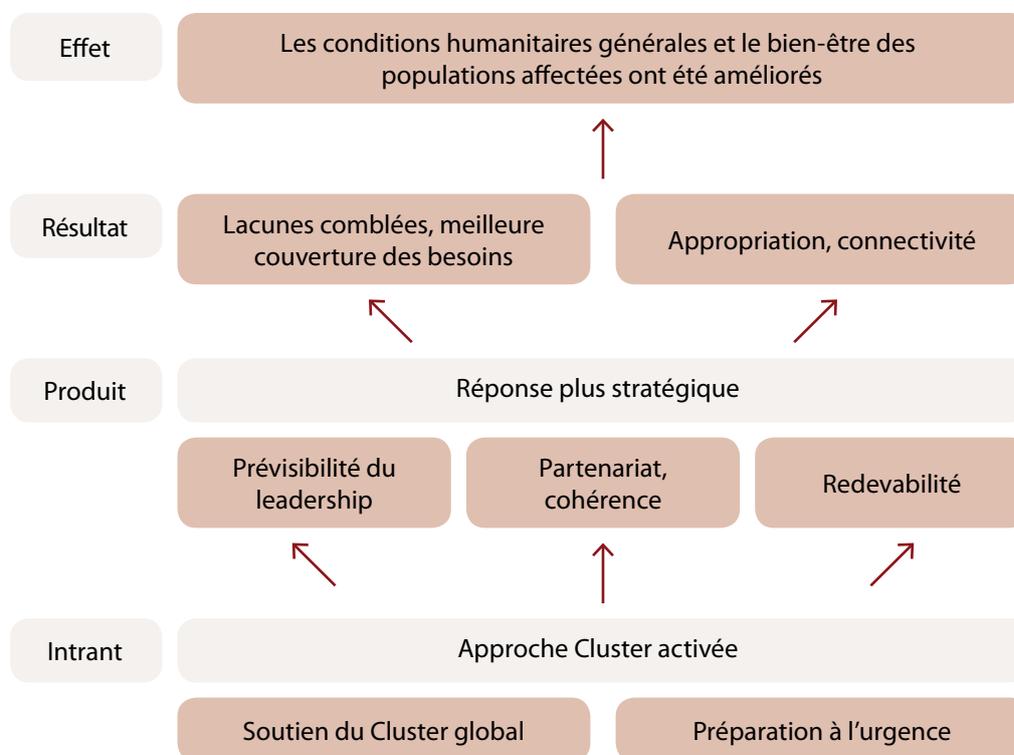
Cluster et les conseils en cours de développement par le IASC global et les Clusters globaux, peut aider l'approche Cluster à faire d'importants pas en avant d'une meilleure assistance humanitaire coordonnée vers une meilleure assistance humanitaire.

Validation du modèle logique

- 95 En ce qui concerne le modèle logique qui sous-tend cette évaluation (reproduite en illustration 4), l'étude pays en Haïti soulève plusieurs questions. Premièrement, le modèle logique connaît des tensions internes, notamment entre l'augmentation du partenariat et le renforcement de la redevabilité (hiérarchique). Deuxièmement, le lien causal 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. Troisièmement, le lien causal entre les intrants et les produits de l'approche Cluster d'une part et le produit de l'appropriation d'autre par test questionnable puisque la plupart des intrants et des produits se concentrent sur les acteurs humanitaires internationaux. Les faits constatés en Haïti laissent penser que l'introduction de l'approche Cluster pourrait réduire l'appropriation nationale à moins qu'un effort conscient ne vienne contrer cet effet. 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. D'autre part, les résultats de l'analyse en Haïti montrent une corrélation entre d'importants niveaux de financements, un soutien du Cluster global (en particulier sous la forme de formation pour des coordinateurs Cluster spécialement dédiés à cette tâche) et un bon fonctionnement des Clusters pays. Les exemples en sont les Clusters Logistique, WASH et Abris d'urgence et biens non alimentaires.

Illustration 4

Le modèle logique de l'approche Cluster



Source: Alexander 2009

6 Recommandations

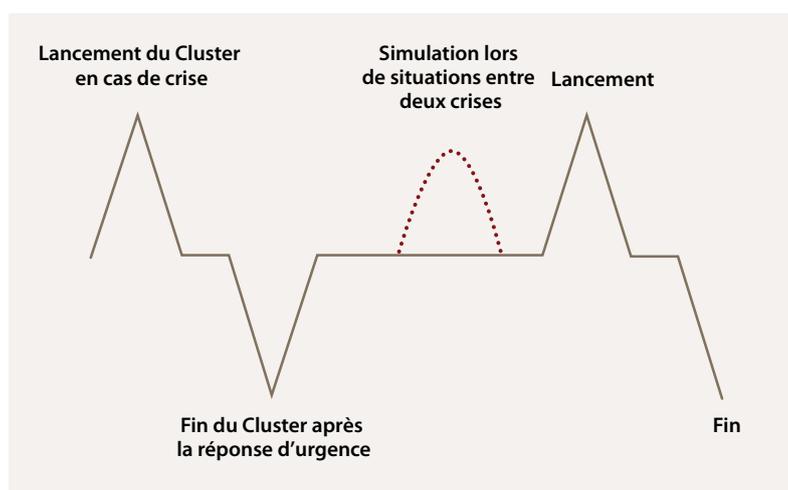
6.1 Renforcer et harmoniser le cadre de la coordination

- 96 Restructurer et limiter la nature et le nombre de réunions en définissant un objectif clair, élaborer des Termes de référence clairs et fixer des compositions aux réunions liées aux Clusters sur la base des directives du IASC. Les réunions liées aux Clusters devraient seulement être lancées s'il n'existe pas un forum équivalent. Si un forum spécifique existe déjà (par exemple une réunion d'information), mieux vaut y intégrer l'approche Cluster plutôt que remplacer/créer des structures parallèles.
 » **Coordinateur humanitaire, IASC/CPIO, OCHA**
- 97 Développer une conception claire de la manière d'intégrer l'approche Cluster et l'« approche par table ». Les Clusters et les « tables de concertation/ tables sectorielles » doivent avoir une conception compatible. Cela permettrait à chaque Cluster de s'intégrer à la « tables sectorielles » qui lui correspond. Les Clusters devraient seulement être activés en cas de réponse d'urgence dans le soutien au système de coordination national ou encore dans les cas où l'assistance locale est fortement politisée. Toutes les autres activités (plan de contingence, réduction des risques de catastrophes, relèvement précoce, etc.) devraient être réalisées au sein de l'« approche par table ». Cela aiderait à augmenter l'appropriation et la connectivité en ce qui concerne les sujets émergents.
 » **Coordinateur humanitaire, OCHA, IASC/CPIO, MINUSTAH, Gouvernement haïtien**
- 98 Etablir des liens plus étroits entre l'approche Cluster et le financement humanitaire pour permettre la mise en œuvre des stratégies Cluster communes. Plus le lien est étroit entre le Cluster et le financement, plus le risque de conflits d'intérêt est élevé pour les agences chefs de file Cluster. Les agences particulièrement opérationnelles devraient réduire ce risque à travers des coordinateurs spécialement dédiés aux Clusters. Il faudrait ainsi assurer la transparence des processus et l'apprentissage de l'expérience d'autres pays en matière de liens entre coordination Cluster et financement humanitaire, par exemple en RDC, dans les Territoires occupés palestiniens et en Ouganda.
 » **Coordinateur humanitaire, IASC/CPIO, OCHA, chefs de file Cluster, bailleurs**
- 99 Le système de gestion de l'information et de la connaissance doit inclure tous les acteurs pertinents et s'attacher aux besoins en informations spécifiques avant, pendant et après l'urgence, comprenant un « kit de démarrage » Cluster et un site Internet régulièrement mis à jour en plus d'être basé sur une technologie permettant l'interaction (web 2.0).
 » **OCHA, gouvernement haïtien, chefs de file Cluster, membres de Cluster, bailleurs**

- 100 Dans un pays connaissant des urgences à déclenchement soudain, des critères clairs sont nécessaires pour activer et désactiver les Clusters. Pour éviter la confusion et assurer une activation en douceur des Clusters lors d'urgences, il faut des exercices de simulation réguliers entre les saisons cycloniques (voir illustration 5).

» Coordinateur humanitaire, gouvernement haïtien, IASC/CPIO, OCHA

Illustration 5 Saisons cycloniques des Clusters



(Source: GPPi/ Groupe URD)

6.2 Rendre l'approche Cluster plus inclusive

- 101 Se tourner de façon active vers les ONG locales. Evaluer de façon systématique ce qui empêche les ONG locales de participer à la coordination Cluster et s'attaquer à ces obstacles.

» Chefs de file Cluster, ONG internationales, bailleurs

- 102 Développer une stratégie sur la manière d'impliquer d'autres acteurs importants mais non humanitaires tout en préservant un espace pour les débats ouverts et l'échange d'informations au sein des Clusters. Se tourner de façon active vers les bailleurs internationaux et la MINUSTAH pour se coordonner avec ces acteurs importants. Cependant, ils ne devraient pas être inclus dans la coordination Cluster de fait mais au cas par cas. Les acteurs non humanitaires ne devraient pas devenir des (co-)chefs de file Cluster.

» Coordinateur humanitaire, IASC/CPIO, OCHA

103 Faciliter le lien entre l'approche Cluster et les missions intégrées, en particulier en clarifiant les obligations des agences chefs de file Cluster vis-à-vis de la mission et des membres du Cluster ainsi que la division du travail en matière de coordination humanitaire. Développer une stratégie sur le rôle de la MINUSTAH dans le Cluster Protection.

» IASC, OCHA, DPKO/DOMP, DPA, Etats membres des Nations unies,
Coordinateur humanitaire, Cluster global Protection

6.3 Généraliser les sujets transversaux au sein de l'approche Cluster

104 Assurer l'intégration systématique des sujets transversaux au sein de l'approche Cluster. Pour cela, identifier les référents humanitaires genre et environnement au sein de l'équipe pays.⁶⁸ Ces référents doivent être formés de manière à servir de conseillers inter-Clusters via OCHA durant l'urgence. En Haïti, ils devraient dans l'idéal être en poste sur le terrain pour fournir des conseils pratiques. Après la fin de la réponse d'urgence, ils devraient retourner à leur poste d'activité normale. Si de tels référents ne sont pas disponibles ou de manière à les former, l'équipe pays devrait prendre en compte le déploiement des conseillers GenCap ou environnement en provenance du niveau global.

» Coordinateur humanitaire, IASC/CPIO, OCHA, agences chefs de file Cluster

105 Toutes les agences chefs de file Cluster doivent prendre le leadership en matière d'inclusion des sujets transversaux dans l'approche Cluster.

» Chefs de file Cluster

6.4 Vers une plus grande couverture des besoins

106 Améliorer le rôle d'opérateur en dernier recours en créant des lignes budgétaires d'urgence spécifiques par pays.

» Chefs de file Cluster

107 Améliorer la priorisation des besoins et des activités au moyen de la coordination Cluster, entre autres via l'inclusion de gestion des priorités au sein des formations de coordinateurs Cluster. En l'absence d'un processus CAP, OCHA Haïti devrait mettre en place un processus qui aide chaque Cluster et l'ensemble de l'équipe pays à définir des priorités communes, y compris en matière de sujets inter-Clusters et transversaux. Au niveau de chaque Cluster, les plans de travail et les stratégies devraient se concentrer sur des objectifs concrets, contextualisés et opérationnels.

» Clusters globaux, OCHA, coordinateurs Cluster

68 Ces référents ne sont pas nécessairement les agences référentes pour le genre, qui souvent ne sont pas expertes en aide humanitaire. Il est important que les référents identifiés aient un niveau approprié d'expertise technique humanitaire et d'ancienneté, mais aussi un intérêt pour les questions de genre. Si nécessaire, ils peuvent acquérir une expertise genre complémentaire via la coopération avec le projet GenCap.

108 Rendre l'approche Cluster plus inclusive et généraliser les sujets transversaux.

6.5 Faire de la redevabilité un élément central de l'approche Cluster

109 Améliorer les mécanismes de redevabilité envers les pairs au sein des Clusters et au niveau inter-Clusters via la présentation et la discussion régulières de projets, de suivi d'indicateurs communs, de visites de site communes et de discussions thématiques, de revues après action, etc.

» **Coordinateurs Cluster, membres de Cluster, OCHA**

110 Les Clusters doivent promouvoir les approches participatives via le partage des bonnes pratiques. Ils devraient inclure les populations affectées pour valider des plans de travail et des priorités identifiées.

» **Membres de Cluster, coordinateur Cluster**

111 Etablir des liens plus étroits avec le Coordinateur humanitaire et l'approche Cluster au moyen de réunions régulières entre les chefs de file Cluster et le Coordinateur humanitaire. Les Coordinateurs humanitaires ont besoin de bonnes informations sur la performance des Clusters pour rendre les chefs de file Cluster redevables. C'est le rôle d'OCHA, en tant que facilitateur du Coordinateur humanitaire, de collecter et communiquer ces informations. Les bureaux pays d'OCHA ont besoin de conseils (par exemple dans le partage d'informations) pour remplir ce rôle convenablement.

» **Coordinateur humanitaire, chefs de file Cluster, IASC, OCHA**

6.6 Renforcer le soutien aux opérations

112 Renforcer la capacité d'OCHA dans le pays pour permettre à son Siège de faciliter le fonctionnement de l'approche Cluster.

» **OCHA New York, bailleurs**

113 Poursuivre et développer les formations pour les coordinateurs Cluster. En fonction des ressources et des capacités, OCHA Haïti pourrait jouer un rôle dans la formation des coordinateurs Cluster (par exemple au moyen d'ateliers sur la gestion de l'information, l'animation de réunions, l'emploi de modèles existants, etc.) au niveau pays.

» **Clusters globaux, OCHA, bailleurs**

114 Assurer que les coordinateurs Cluster sont déployés au moins pour six mois.

» **Agences chefs de file Cluster au niveau global**

115 Les Clusters globaux devraient mettre à jour leurs codes de conduite spécifiques par Cluster avec des informations sur la manière de répondre aux crises urbaines.

» **Clusters globaux**

Annex 1

Overview of performance of individual clusters

- ¹¹⁴ This Annex provides a brief portrait of each cluster in Haiti. 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 (listed at the end of this annex).⁶⁹ The indicators are qualitative and have numerical scales (0 to 3), leading to the portraits presented below.
- ¹¹⁵ The judgment for each indicator is based on extensive review of documentation (meeting minutes, cluster strategies, cluster reports, etc.) and interviews conducted during the evaluation mission to Haiti. Each evaluator independently judged the respective clusters on this data basis. If there were differences, these were discussed among the two evaluators to find a common scoring. 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.

⁶⁹ Alexander (2009); Steets et.al. (2009)

Agriculture

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	<input type="text"/>
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	<input type="text"/>
15	Participation of affected population	<input type="text"/>
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 Agriculture Cluster, led by FAO, was highly dysfunctional. The organization and the cluster coordinator, who had neither specific time dedicated for this task nor any information on the cluster approach, were already at the limits of their capacities with project implementation. Cluster coordination was thus limited to convening meetings and producing short meeting minutes. Additionally, the number of partners in the area of emergency agriculture was limited and their coordination took place instead in the context of the National Framework for Food Aid. In the context of contingency planning for the 2009 cyclone season OCHA suggested merging the Food Aid and Agriculture Clusters to a Food Security Cluster under a WFP / FAO co-leadership. This claim was at the time of the evaluation mission met by resistance from WFP Haiti. The Flash Appeal covered 38% of the required funds. CERF allocations for the Agriculture Cluster were mainly linked to the food price crises in early 2008. Only \$546,877 was allocated to the disaster response in August/September.⁷⁰

⁷⁰ OCHA (2008a): Table D, statistics provided by the CERF Secretariat to the Evaluation Team, interviews

Early Recovery

Indicator scales

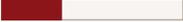
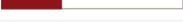
Nº	Indicator	Scale
1	Extent of additional geographic coverage	
2	Extent of additional thematic coverage	
3	Attention to differentiated needs	
4	Involvement of appropriate national actors	
5	Hand over and exit strategies	
6	Interaction of cluster with HC system	
7	Interaction of cluster with financial 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 Early Recovery Cluster, led by UNDP, was highly esteemed by all actors interviewed in Haiti. Many used the expression “Cleaning the City Cluster” to describe the cluster’s purpose. The cluster worked closely with national authorities, the ILO and other clusters in Gonaïves in order to rid of the mud masses that made the city inaccessible after the devastating series of cyclones and tropical storms. This activity was effective and perceived as a service to the entire humanitarian community. In this context, the Early Recovery Cluster also helped to harmonize cash for work rates in Gonaïves. However, it is important to note that besides the creation of short-term high intensity labor in the city, the activity of city cleaning is not entirely an activity that falls under “early recovery”. This strategic shortcoming of the Early Recovery Cluster could be seen outside Gonaïves and the immediate emergency response where the Cluster was looking – thus far rather unsuccessfully – for a *raison d’être*. The Early Recovery Cluster had a 14% Flash Appeal coverage but received important bilateral funding during the immediate emergency. The cluster lead reported, however, that funding ceased directly after the immediate response, rendering early recovery type activities very difficult.⁷¹

71 OCHA (2008a): Table D: Requirements,; statistics provided by the CERF Secretariat to the Evaluation Team, interviews; cluster documentation, UNDP (2008), UNDP (2009)

Education

Indicator scales

Nº	Indicator	Scale
1	Extent of additional geographic coverage	NOT ENOUGH DATA
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 Education Cluster was one of the most active clusters in Haiti during the emergency response. Since many schools hosted families that had become homeless in the disaster, the Education Cluster was important helping balance shelter needs and the children's right to education. In this context, the Education Cluster tried to find solutions with the Shelter Cluster through inter-cluster coordination. The Education Cluster worked closely with national and local authorities, also attracting a number of local civil society organizations. It was innovative (e.g. cash support for school fees) and followed up these innovations with evaluations. Outside the disaster response, the Education Cluster held workshops to inform national actors about the INEE standards. At the same time, the Education Cluster was one of those clusters where cluster work and lead agency work were hard to distinguish. Some partners felt that one could participate in the Education Cluster only as a partner of UNICEF. The Education Cluster was heavily underfunded with 14% coverage through the Flash Appeal and an additional \$200,625 of CERF funds. UNICEF acted also as provider of last resort and contributed some funds from their normal program budget to the disaster response.⁷²

⁷² OCHA(2008a): Table D; statistics provided by the CERF Secretariat to the Evaluation Team, interviews; cluster documentation

Food Aid

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	N/A

The Food Aid Cluster, led by WFP, was also highly active. The cluster was well organized, characterized by a high level of cohesiveness of policies and activities and a highly committed cluster lead who acted as provider of last resort. This last point was, of course, also linked to the level of funding available to WFP. 92% of funds requested were covered by the Flash Appeal and an additional \$1,310,438 was provided by the CERF. However, the Food Aid Cluster also faced some important challenges. First, aid distribution in the urban context of Gonaïves proved difficult, with high levels of violence, long waiting lines starting in early morning hours when it was still dark - putting women and girls at risk - as well as significant levels of politicization of aid in the context of local election campaigns. Many of these problems were addressed in the context of cluster and inter-cluster meetings and some could be resolved. As mentioned in Chapter 5 a further challenge to the work of the Food Aid Cluster was the parallel system run by USAID and its partners – some of which also participated in the Food Aid Cluster.⁷³

73 OCHA (2008a): Table D; statistics provided by the CERF Secretariat to the Evaluation Team, interviews including with national authorities

Health

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 Health Cluster, led by WHO / PAHO, was one of the clusters with a particularly severe loss of institutional memory. The current cluster coordinator arrived shortly before the evaluation mission, i.e. during a phase of very little to no cluster activity because even contingency planning was coming to an end. From document analysis and interviews with cluster members it can be deduced that the Health Cluster had a strong governmental counterpart, quasi co-leading the cluster. This increased connectedness and ownership of the cluster, but sometimes also slowed activities, since much lobbying was necessary. The cluster had a well thought-through strategy that included HIV/AIDS and gender as cross-cutting issues. The Health Cluster quickly ceased its activities after the immediate disaster response and seemed – among other reasons due to staff turnover – to have had a hard time gaining speed for the contingency planning in summer 2009. The Health Cluster had 85% coverage of requested Flash Appeal funds and an additional \$720,999 from the CERF⁷⁴

74 OCHA (2008): Table D; statistics provided by the CERF Secretariat to the Evaluation Team, interviews, including with national authorities, cluster documentation

Logistics

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	
8	Implementation of leadership responsibilities	
9	Implementation of provider of last resort	N/A
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	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, led by WFP, proved well organized and highly active, even outside the emergency phase. The cluster received a high level of global support. All cluster members expressed high levels of satisfaction of the services provided by the Logistics Cluster to the humanitarian community. The important engagement of all stakeholders is explained by the history of the cluster and the difficult terrain of Haiti. As a consequence, MINUSTAH proved to be the provider of last resort in the logistics sector. This was absolutely crucial since logistics is a fundamental issue in Haiti. However, MINUSTAH did not participate in the logistics cluster and did not provide these services according to agreed-upon needs. As a result, MINUSTAH was perceived as a very important but unpredictable partner that might, at times, give precious helicopter seats to journalists instead of humanitarians. Consequently, the logistics cluster created an independent and reliable inter-agency fleet to cover humanitarian logistics needs. While the inter-agency fleet is well-functioning, the “Log Cluster” is looking for resources to maintain the fleet outside of an emergency. It is therefore trying to identify mechanisms to scale down and hand over responsibilities and means to either the private sector, the DPC or even to NGOs.⁷⁵

⁷⁵ Interviews; participation in a cluster meeting in Port-au-Prince, cluster documentation

Nutrition

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 Nutrition Cluster, led by UNICEF, had important difficulties getting started. UNICEF's technical capacity to fulfill its lead role during the emergency was limited. The organization nonetheless took its responsibility for coordinating cluster activities. Cluster members, particularly Action Contre la Faim (ACF), pushed hard to increase the quality of the cluster's work. The cluster engaged a number of local actors and worked closely with the national authorities. As a consequence of the diversity of partners and the cluster lead's lack of technical authority, the cluster work was marked by relatively significant conflicts over correct assessment methods and the real level of needs. However, the cluster finally managed to develop a national nutrition protocol that was signed by the Ministry of Health and serves as the new common standard in nutrition. Furthermore, UNICEF reinforced its technical capacity by bringing in staff that was also responsible for cluster coordination. According to available data, there was no Flash funding going to nutrition. However, CERF allocations amounted to \$2,296,507.

Protection

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	
16	Accountability to HC & among members	
17	Meeting needs of humanitarian actors	
18	Quality and level of global cluster support	

The Protection Cluster, led by MINUSTAH / HR via OHCHR, UNICEF (sub-cluster child protection) and UNFPA (sub-cluster GBV) struggled with a number of important problems that partly but not entirely point to issues at the political and global level rather than to failures on the country level. As mentioned throughout the study, the role of MINUSTAH in the Protection Cluster was controversial and hampered high levels of participation. Additionally, the activation of the Protection Cluster was very much promoted from the top level and many actors, including one of the cluster coordinators, did not see a high need for a protection cluster in Haiti, since protection issues are structural rather than emergency-related. Furthermore, the work of the Protection Cluster was hampered by different, sometimes contradictory definitions of protection in humanitarian assistance. The cluster coordinators even recognized a lack of understanding about protection among many humanitarian actors. The coordinators had a hard time explaining the cluster's supposed purpose and work. Also, with only 7% coverage of the requested funds in the Flash Appeal the Protection and \$527,954 from the CERF (mainly for Child Protection and GBV), the Protection Cluster was severely underfunded. Considering these important problems, the main achievement of the Protection Cluster was to put protection on the domestic political agenda.⁷⁶

⁷⁶ OCHA (2008a): Table D; statistics provided by the CERF Secretariat to the Evaluation Team, interviews cluster documentation

Shelter and Non-Food Items

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 Shelter and Non-Food Items Clusters were merged into one cluster, led by IOM. Since most displaced persons were sheltered in schools, churches, other public buildings or stayed with host families, the cluster dealt less with emergency shelter than with the identification and management of existing structures. While the cluster received high levels of global support, guidelines did not help the cluster coordinator and cluster members in their work since they did not address the urban dimension of the disaster in Gonaives. However, the cluster coordinator and other IOM staff had much experience with cluster coordination and significant knowledge of the local context and thus managed to animate the cluster efficiently and effectively. One important achievement of the cluster was the harmonization of standard NFI kits and discussions around criteria for beneficiary selection. However, there were also two important weak points. First, the cluster did not achieve any progress with respect to participation of the affected population in its activities. Second, cluster members felt that there were conflicts of interest since the cluster lead was also implementing shelter projects. In the Flash Appeal, the Shelter/NFI Cluster had 62% coverage of requested funds and received \$1,657,163 from the CERF.⁷⁷

⁷⁷ OCHA (2008a): Table D; statistics provided by the CERF Secretariat to the Evaluation Team, interviews; cluster documentation

Water, Sanitation and Hygiene

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	
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 was another well-functioning cluster in Haiti. It benefited highly from global level support and a trained local cluster coordinator who had both coordination and technical skills as well as extensive knowledge of the context. As a result the cluster was characterized by high levels of participation, coherent policies and action and, most importantly, increased geographic and thematic coverage. Within Haiti, some good practices could be learned from the WASH Cluster (indicated in the main text of this study) On the other hand, the WASH cluster failed entirely to increase participation of the affected population in WASH activities (particularly important in improving public health) and to coordinate properly with national and local authorities, which led to significant tensions with the respective national entities. The WASH cluster received 38% of the requested Flash funds and \$2,101,608 from the CERF.

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

Port-au-Prince
 Jacmel
 Gonaïves
 Camp Gonaïves
 Project sites (school buildings) in Gonaïves

Persons interviewed or consulted

Maria Nieves Alvarez, Chief of Education Program, UNICEF
 Michaële Amédée Gedeon, Croix Rouge Haïtienne
 Sonia Bakar, MINUSTAH
 Mariavittoria Ballotta, Child Protection Officer, UNICEF
 Daiana Banciu, Human Rights Section, MINUSTAH
 Djafar Baraka, Humanitarian Affairs Officer, OCHA
 Rony Bayard, WES Specialist, UNICEF
 Geahde Benoist, Coordinatrice de Base Gonaïves, Handicap International
 Damien Berrendorf, Technical Assistant, DG ECHO
 Cécile Berut, National Coordinator, Agronomes&Vétérinaires Sans Frontières
 William Canny, CRS
 Carine Clermont, Chargée de Projet, UNIFEM
 Riccardo Conti, Chef de Délégation, ICRC
 Jean-Marc Cordaro, Early Recovery Advisor, UNDP
 Judy Dacruz, Project Development and Liaison Officer, IOM
 Antonio Da Silva, Regional Humanitarian Affairs and Development
 Coordinator, HADC, MINUSTAH
 Nozé Denja, SENP Representative at UNDP Jacmel
 Marie-Claude Desiletz, Nutrition Specialist, UNICEF
 Sandra Dessimoz, Chef Adjointe de Délégation, ICRC
 Elvire Douglas, ERDM Coordinator, World Vision
 Sally Edwards, Councillor, Organisation Panaméricaine de la Santé/WHO
 Greg Elder, CRS
 Jacomelli Evnesh, Mission Duty Officer, MINUSTAH Joint Operations Center
 Julien Eyard, ACF
 Max-Rony Fervil
 Christian Fortier, Logistics Coordinator, WFP
 Laura N. Fultang, Associate Information Management Officer OCHA, Haiti
 Jean Philippe Laberge, Coordination Officer, MINUSTAH

Yvon Labissiere, Health Manager, Save the Children
Pascale Lefrancois, Coordinatrice Affaires Humanitaires et Développement,
MINUSTAH
Jean-Pierre Mambounou, Head of Gonaive Sub-Office, WFP
Amédée Marescot, Programme Services Manager, Oxfam
Joseph Ménald, MODEP Haiti
Florcie Modestil, Civil Affairs South East, MINUSTAH
Abel Nazaire, Coordinateur adjoint, Haiti Ministry of Interior, Civil Protection Unit
Magalie Nelson, Nutrition Specialist, UNICEF
Lee Nelson, Country Representative, Save the Children
Galia Volel Ngami, Education Specialist, UNICEF
Alban Nouvellon, Direction Nationale de l'Eau Potable et de l'Assainissement
(DINEPA) / MTPTC
Nuno Nunes, Emergency Response and Recovery Officer, IOM
Edmondo Perrone, Cluster Coordinator Logistics, WFP
Jean Michel Sabbat, Technical Coordinator Provincial Civil Protection Unit
Bjoern Schranz, Country Director, ACTED
Bernard Smolikowski, Attaché de Coopération chargé du Développement,
French Embassy
Joseph Jonides Villarson, Emergency Officer Caritas Haiti
Martin Weiersmueller, Coordinator, Swiss Agency for Development and
Cooperation SDC
Galit Wolfensohn, Gender Policy Specialist, UNICEF
Andrew Wyllie, Chef du Bureau, OCHA
Stefano Zannini, Chef de Mission, MSF

Annex 4

Documents and literature consulted for the country report (selection)

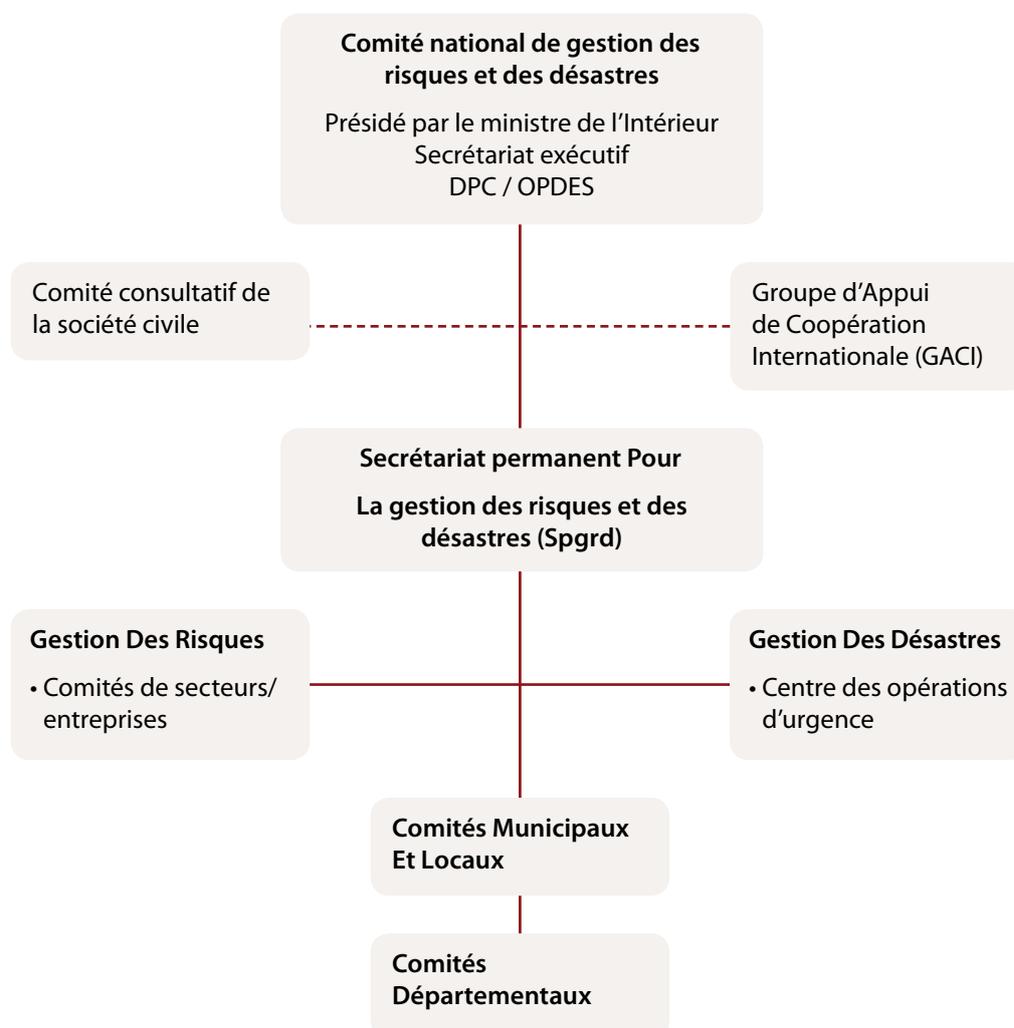
- Alexander, J. (2009), Phase Two Cluster Evaluation Framework, available at http://www.gppi.net/fileadmin/gppi/Phase_II_Cluster_Evaluation_Framework.pdf
- Call, Ch. T. (2009): *U.N. Peace Operations and State-Building: A Case Study of Haiti*, Draft
- Cockayne, J. (2009): *Winning Haiti's Protection Competition: Organized Crime and Peace Operations Past, Present and Future*, in: *International Peacekeeping*, Vol. 16, No.1, pp. 77-99
- Communauté internationale en Haïti (2008): *Plan inter organisations de préparation et de réponse aux désastres naturels en Haïti. Période couverte: Juin - Décembre 2008*
- Communauté internationale en Haïti (2009): *Plan inter organisations de préparation et de réponse aux désastres naturels en Haïti. En appui au Système National de Gestion des Risques et Désastres, Saison cyclonique 2009*
- UN DPKO/DFS (2008): *United Nations Peacekeeping Operations, Principles and Guidelines*
- Global Humanitarian Platform (2007): *Principles of Partnership: A Statement of Commitment*, endorsed 12 July 2007
- Global Protection Cluster Working Group, *Handbook for the Protection of Internally Displaced Persons*, provisional release December 2007
- Humanitarian Coordinator (2009): *Lettre du HC sur les Points Focaux Départementaux*
- IASC (2006): *Guidance Note on Using the Cluster Approach to Strengthen Humanitarian Response*,
- 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*
- ICRC (2009): *Our World: Views from Haiti*, Opinion Survey
- IFRC (2008): *Operations Update Cuba: Hurricane Season 2008*
- IOM/ DFID/ FAO/ UNDP (2009): *Gonaïves Progress Report*
- Kleitz, O. (2008): *Haiti: Orientations Stratégiques du Cluster Santé* (Draft)
- Le Moniteur, Journal Officiel de la République d'Haïti (2009): *Loi Cadre Portant Organisation du Secteur de L'Eau Potable et de l'Assainissement*
- OCHA (2007a): *Annual Report*
- OCHA (2007b): *CRD Desk Officer's Tool Kit*
- OCHA (2008a): *Revised Flash Appeal 2008*
- OCHA (2008b): *Cluster Implementation in Haiti – Humanitarian Reform Support Unit Mission Report Draft*
- OCHA (2008c): *Annual Report*

- OCHA (2009a): *Policy Instruction: Structural relationships within an Integrated UN Presence*
- OCHA (2009b): *Annual Report*
- OCHA (2009c): *Termes de Référence Point Focal Départemental de Coordination Humanitaire*
- OCHA (2010): *Strategic Plan*; available at <http://ochaonline.un.org/ocha2010/strategicplan.html>, last accessed February 2010.
- MINUSTAH/ HDCS (2009a): *Mécanisme de Coordination au Niveau Départemental, Appui aux Tables de Concertation et aux Tables Sectorielles*
- MINUSTAH/ HDCS (2009b): *Regional Action Plan For Disaster Management Artibonite*
- MINUSTAH/ HR (2009): *Stratégie Protection Haiti* (version du 25 Mars 2009)
- SNGRD (2008): *Manuel d'opération du groupe d'appui de la coopération internationale pour la gestion des désastres*, Draft
- Steets, J., F. Grunewald, A. Binder, V. de Geoffroy, D. Kauffmann, S. Krüger, C. Meier, B. Sokpoh, Inception Report: Cluster Approach Evaluation Phase 2, available at http://www.gppi.net/fileadmin/gppi/ClusterIIEval_Incep_Rep.pdf
- United Nations (2006): *Note from the Secretary General. Guidance on Integrated Missions*
- United Nations (2009a): *Operational Arrangement Between the UN Country Team and DPKO mission in Haiti on Response to Natural disaster Haiti*
- United Nations (2009b): *Report of the Secretary General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti* (S/2009/493)
- UNDP (2008): *Program Document: Early Recovery of Livelihoods and Disaster Risk Reduction in Haiti*
- UNDP (2009): *Gonaives Early Recovery Consolidated Report 2008 - 2009*
- UNICEF (2008): *WASH Cluster Strategy for Haiti*

All available cluster meeting minutes, work plans, strategies, evaluations, cluster self-assessments and other cluster and inter-cluster documentation

Annex 5:

Organizational chart of the SNGRD



Source: SNGRD 2008: Manuel d'opération du groupe d'appui de la coopération internationale pour la gestion des désastres (Draft), p. 24

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

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

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

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

Global Public Policy Institute

Reinhardtstr. 15

10117 Berlin · Germany

Tel +49-30-275 959 75-0

Fax +49-30-690 88 200

Web www.gppi.net

Groupe URD

La Fontaine des Marins

26170, Plaisians · France

Tel +33-4-75 28 29 35

Fax +33-4-75 28 65 44

Web www.urd.org

Auteurs

Andrea Binder (abinder@gppi.net) et
François Grünewald (fgrunewald@urd.org)

Responsable du projet

Claude Hilfiker, OCHA EGS

Publié

Berlin/Plaisians, April 2010

Mise en page et conception

Sarah Lincoln (www.sarahlincoln.com)

