Ouganda

Julia Steets et François Grünewald

GROUPE u.r.d. urgence réhabilitation développement

GPPi global public policy institute

Résumé exécutif

L'Ouganda a été un pays pilote pour l'introduction de l'approche Cluster. Les Clusters y ont été formellement introduits en 2005/06. A cette époque, il existait très peu de directives sur l'approche Cluster, ce qui a entraîné un ensemble de défis particuliers pour sa mise en œuvre en Ouganda. Dans le même temps, l'expérience acquise en Ouganda a donné des informations sur le développement de l'approche Cluster au niveau global.

Ce rapport évalue l'efficacité opérationnelle et les principaux résultats de l'approche Cluster en Ouganda qui est l'une des six études de cas pays conduites lors de la seconde phase de l'évaluation globale de l'approche Cluster. La mission d'évaluation a été conduite en septembre 2009 à un moment où les Clusters en Ouganda planifiaient leur abandon progressif et leur clôture. L'équipe d'évaluation a participé à un grand nombre de réunions Cluster aux niveaux national et provincial. Elle a aussi consulté une large palette d'acteurs, dont les autorités nationales et locales, les agences des Nations unies, OCHA, le Coordinateur humanitaire, les ONG, le Comité International de la Croix-Rouge et des groupes de populations affectées dans des camps de déplacés internes aussi bien que dans des zones de retour.

Les principales réussites de l'approche Cluster en Ouganda à l'intérieur du contexte de la plus large réforme humanitaire sont :

- Les rôles et responsabilités des agences chefs de file sont devenus plus clairs et l'exercice de leadership plus fiable et prévisible.

- Le partenariat entre les agences des Nations unies et les ONG a été renforcé, la redevabilité et la cohésion ont été améliorées.

- Une meilleure information sur les plus grandes lacunes est devenue disponible et des duplications ont pu être réduites.

- La couverture des besoins a été améliorée en ce qui concerne les thématiques de la protection des enfants et de la violence liée au genre.

- La réponse aux urgences aigües localisées a été améliorée.

- Le processus de planification pour le Processus d'Appel Consolidé (CAP) a été amélioré.

L'approche Cluster a rencontré en Ouganda les défis suivants qui peuvent fournir des leçons intéressantes pour d'autres contextes dans lesquels elle est mise en œuvre :

- Un manque de clarté au niveau du concept de l'approche Cluster et de la manière dont elle doit être mise en œuvre a créé une confusion considérable et de la résistance dans les premiers jours de son introduction.

- Le processus d'activation était vertical et descendant, avec peu de consultation et d'adhésion ultérieure des acteurs humanitaires sur le terrain mais aussi du gouvernement national.

- Les Clusters comme forums de coordination ont été introduits de façon parallèle aux réunions sectorielles, amenant une multiplication des réunions, réduisant l'efficacité des réunions sectorielles et affaiblissant l'appropriation.

- Les acteurs locaux, dont les autorités, la société civile et les populations affectées, sont restés largement exclus de l'approche Cluster.

- Le fonctionnement efficace de l'approche Cluster a été entravé par un manque de considération des sujets transversaux mais aussi par une coordination inter-Cluster insuffisante.

L'expérience de l'approche Cluster en Ouganda et les résultats obtenus durant la mission d'évaluation amènent à une série de recommandations qui peut aider à rendre plus efficace la mise œuvre de l'approche Cluster dans d'autres zones.

Résultats liés aux recommandations	Recommandations
Le processus d'activation des Clusters en Ouganda a été vertical et descendant. § 17	**Recommandation 1** **Adapter les Clusters aux situations locales et renforcer l'implication des acteurs nationaux et locaux** • Analyser les mécanismes existants avant de mettre en œuvre les Clusters. • Se consulter avec les acteurs humanitaires et le gouvernement avant de mettre en œuvre les Clusters. • Assurer que les Clusters sont mis en œuvre au plus fort d'une urgence. • Là où approprié, créer des liens plus actifs entre les Clusters et le gouvernement. • Considérer les stratégies de sortie à partir de la phase de conception et au-delà. • Encourager la participation des ONG locales et nationales. • Promouvoir les approches participatives au sein des membres de Cluster.
L'approche Cluster a été introduite en Ouganda après le pic du conflit. § 20	
Les Clusters ont fait des efforts pour inclure les acteurs nationaux mais l'appropriation reste faible et il existe une lacune en termes de relèvement précoce. §§ 64-70	
L'introduction de l'approche Cluster en Ouganda a réduit la volonté du gouvernement de se coordonner. § 81	
Les stratégies de sortie ont été définies trop tard. § 69	
Les ONG locales restent exclues des Clusters. § 45	
Les Clusters promeuvent rarement les approches participatives. § 51	

Les diagnostics des besoins sont peu coordonnés, causant des chevauchements et des plaintes au sujet des diagnostics répétés.

§ 44

Les Clusters ont permis quelques progrès dans la gestion de l'information mais il y a à la fois des options et des besoins d'amélioration.

§§ 42, 43

Les 3W ne sont pas assez détaillés.

§ 43

Dans certains Clusters, on constate une forte rotation du personnel parmi les coordinateurs et les mécanismes pour conserver la mémoire institutionnelle sont insuffisants.

§ 25

Recommandation 2
Augmenter les diagnostics des besoins harmonisés et renforcer la gestion de l'information

- Renforcer les diagnostics des besoins conjoints, harmonises et partagés.
- Ajouter un "quand" aux 3W.
- Explorer les solutions techniques simples et interactives pour le partage de l'information.
- Elargir l'utilisation des groupes Google et des sites Internet de Cluster.
- Créer un espace de stockage central pour l'information relative à l'ensemble des Clusters.
- Chercher à minimiser la rotation des coordinateurs et assurer des passations appropriées.

Certains Clusters se concentrent particulièrement sur les questions de procédures plutôt que sur celles tournées vers les résultats.

§ 41

Les Clusters sont meilleurs pour identifier les lacunes que pour les combler.

§ 57

Recommandation 3
Renforcer les compétences d'animateur des coordinateurs de Cluster

- Développer et distribuer un manuel pratique de base pour la gestion des Clusters.
- Allouer le temps suffisant aux tâches de coordination et offrir plus de formation sur les compétences liées à la coordination.
- Étendre le champ opérationnel des Clusters.

Les Clusters se concentrent peu sur les sujets transversaux.

§35

Un conseiller GenCap a été déployé en Ouganda pour le déroulement du sous-Cluster GBV plutôt que de généraliser les questions liées au genre au sein des autres Clusters.

§ 35

La coordination inter-Clusters reste insuffisante.

§ 46

Recommandation 4
Renforcer la coordination inter-Clusters et l'attention envers les sujets transversaux

- Identifier de façon stratégique les lacunes inter-Clusters et les sujets multidisciplinaires.
- Renforcer la capacité de déploiement rapide pour les conseils techniques en matière de sujets transversaux.
- Fournir des services de conseils en relèvement précoce plutôt que mettre en œuvre un Cluster sur le sujet.

Les organisations chef de file de Cluster montrent des niveaux d'engagement variables.

§ 33

Les responsabilités des Clusters n'ont pas été fortement diffusées au sein des organisations chef de file de Cluster.

§ 37

Il existe très peu de redevabilité des organisations chef de file de Cluster envers le Coordinateur humanitaire.

§ 50

Recommandation 5
Augmenter la redevabilité des Clusters et des organisations chef de file de Cluster

- Développer des plans de travail de Cluster détaillés et opérationnels ainsi que des processus associés de suivi systématique.
- Inclure les responsabilités des Clusters dans les Termes de référence standards des directeurs nationaux des agences.
- Donner au Coordinateur humanitaire un rôle dans l'évaluation de l'effectivité de la prise en charge des responsabilités de cluster lead par les chefs des agences chefs de file de Cluster.
- Développer des mécanismes pour changer les agences chef de file de Cluster aux niveaux national et local.

Des éléments critiques de directives ont manqué pour la mise en œuvre des Clusters en Ouganda et ont en partie été développés par les bureaux locaux du IASC et d'OCHA.

§§ 25, 26

Les acteurs humanitaires ont reçu peu de soutien des Clusters globaux.

§ 28

Recommandation 6
Directives et outils pour les Clusters

- Développer des critères et des processus clairs pour la clôture et la sortie des Clusters en se basant sur les directives développées en Ouganda.
- Finaliser les directives sur les co-chefs de file et co-chef de file de Cluster.
- Renforcer la communication entre les Clusters globaux, nationaux et locaux.
- Etendre les opportunités de formation, en particulier dans le pays et pour les membres de Cluster.
- Adapter les directives globales aux conditions locales.

Les acteurs humanitaires ont l'impression que le soutien de la part des Clusters globaux avaient été faibles.

§ 28

Les Clusters et le Processus d'Appel Consolidé (CAP) ont eu des effets positifs l'un envers l'autre.

§§ 86-88

Des accords de financement avec des bailleurs bilatéraux ont pu affaiblir les Clusters.

§ 91

Recommandation 7
Clusters et outils de financement

- Renverser les priorités de financement pour que les Clusters fournissent un soutien plus fort aux Clusters locaux et nationaux.
- Fournir aux Clusters une plus grande autorité pour examiner les documents de projets présentés au CAP.
- Fournir un soutien aux appels à financement conjoint des Clusters (bailleurs).
- Demander une information sur les orientations et priorités identifiées par les Clusters (bailleurs).

Ce rapport de synthèse fait partie de l'Evaluation 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 réalisée entre juillet 2009 et avril 2010 par un groupe d'évaluateurs provenant de:

Global Public Policy Institute
Reinhardtstr. 15
10117 Berlin · Germany
Tel +49-30-275 959 75-0
Fax +49-30-690 88 200
Web www.gppi.net

Groupe URD
La Fontaine des Marins
26170, Plaisians · France
Tel +33-4-75 28 29 35
Fax +33-4-75 28 65 44
Web www.urd.org

Auteurs	Julia Steets (jsteets@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)

GROUPE
u.r.d.
urgence
réhabilitation
développement

GPPi
global public policy institute