

Ensemble pour faire mieux ?

Avantages et enjeux de la coordination sur le terrain

Luz Saavedra et Paul Knox-Clarke

ALNAP est un réseau unique à l'échelle du système dont la mission est d'améliorer la performance humanitaire par le développement de la formation et de la redevabilité. www.alnap.org

Remerciements

ALNAP souhaite remercier tous ceux qui ont participé à sa 30e assemblée annuelle à Berlin. La variété des acteurs qui y était représentée a sans nul doute enrichi les discussions sur la coopération à l'échelon national.

Nous tenons également à remercier tout particulièrement le ministère fédéral allemand des Affaires étrangères. Mis à part son rôle d'hôte, il a apporté son soutien à l'organisation et à l'animation d'une manifestation qui s'est avérée très réussie.



Suggestion de référencement bibliographique

Saavedra, L. et Knox-Clarke P. (2015). Ensemble pour faire mieux ? Avantages et enjeux de la coordination sur le terrain pour des interventions humanitaires efficaces. Étude ALNAP. Londres : ALNAP/ODI.

© ALNAP/ODI 2015. Ces travaux sont sous couverts par une licence Commons Attribution – Licence non commerciale (CC BY-NC 3.0).

ISBN 978-1-910454-38-1

Publication et communications dirigées par Maria Gili

Révision de la copie par Roo Griffiths

Mise en page et composition informatique par Jeni Burnell et Maria Gili

Sommaire

Exemples, encadrés et figures	4
Abréviations et acronymes	5
1. Introduction	6
2. Coordination en contexte : les humanitaires se rapprochent-ils ou s'éloignent-ils les uns des autres ?	8
2.1 Un système humanitaire de plus en plus atomisé ?	8
2.2 Intérêt potentiel de la coopération	11
2.3 Les défis de la coopération et les critiques d'une plus grande coordination	17
3. Comprendre la collaboration entre organisations : différentes typologies	20
3.1 La gamme de la coordination humanitaire et les différents niveaux de coopération	20
3.2 Les facteurs qui influencent le positionnement sur la gamme	27
4. Les structures de coopération dans la situation actuelle	33
4.1 La coordination par les gouvernements	33
4.2 Le système de coordination humanitaire de l'IASC	39
4.3 Relations entre ONG : consortiums et réseaux nationaux	47
4.4 Partenariats avec les ONG	51
4.5 Familles organisationnelles	56
4.6 Travailler avec le secteur privé	58
5. La situation actuelle : autres facteurs en faveur de la coopération	63
5.1 Arrangements et relations informel	63
5.2 Financement	64
5.3 Normes, recommandations et procédures	71
6. Conclusions	74
7. Notes	77
8. Bibliographie	82

Exemples , boîtes et chiffres

Figure 1: Les divers acteurs de l'intervention humanitaire	11
Exemple 1: Étude de cas de la République centrafricaine – la valeur du travail collaboratif dans un environnement sous contraintes logistiques et sécuritaires importantes	14
Encadré 1: Critères de l'OCDE-CAD les plus cités lors des présentations et des débats à Berlin, définitions et exemples extraits des publications et des échanges de Berlin	15
Figure 2: La gamme de la coordination	21
Encadré 2: Exemples de Berlin sur la gamme	23
Encadré 3: Comment mener à bien l'évaluation des partenariats et des approches collaboratives sur le terrain ?	24
Encadré 4: Les leçons tirées par DEC des efforts d'évaluation conjointes	31
Encadré 5: Les trois grands mécanismes de coordination officiels de l'IASC existant à l'échelle nationale	40
Encadré 6: Conclusions principales des exercices d'évaluation du mécanisme de coordination de l'IASC	41
Encadré 7: Manque de reconnaissance du rôle de la société civile : une barrière à la coopération	45
Encadré 8: Instantané des fonctions des réseaux nationaux issues des présentations de Berlin	48
Encadré 9: Facteurs qui définissent l'efficacité des réseaux nationaux	50
Encadré 10: Les Principes du Partenariat (PdP)	52
Exemple 2: Le Groupe de mobilisation du secteur privé contre Ebola (EPSMG) : Un partenariat entre les secteurs humanitaire et privé	60
Encadré 11: Le financement au service de la coopération : un exemple	66
Encadré 12: Tendances financières dans les fonds de financement communs à l'échelon national	67
Exemple 3: Comment l'Alliance des promoteurs de Sphère aux Philippines améliore la qualité et la redevabilité grâce à la diffusion des standards de Sphère	73

Abréviations et acronymes

ADRRN	Réseau asiatique pour la réduction des catastrophes et l'intervention en cas de catastrophe
ALNAP	Active Learning Network for Accountability and Performance
ASAP	Alliance des promoteurs de Sphère aux Philippines
ASEAN	Association des nations de l'Asie du Sud-Est
CAD	Comité d'aide au développement
CAFOD	Catholic Agency for Overseas Development
CAP	Procédure d'appel global
CE	Commission européenne
CERF	Fonds central pour les interventions d'urgence
CH	Coordonnateur des affaires humanitaires
CHF	Fonds humanitaire commun
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
CIAB	Conseil international des agences bénévoles
CdP	Communauté de praticiens
DEC	Disasters Emergency Committee
DFID	Department for International Development
DOMP	Département des opérations de maintien de la paix de l'ONU
ECB	Projet de renforcement des capacités dans les cas d'urgence
ECHO	DG Aide humanitaire et protection civile
EHP	Équipe humanitaire pays
ERF	Fonds d'intervention d'urgence
ESH	État du système humanitaire
ESPMG	Groupe de mobilisation du secteur privé contre Ebola
EWS	Systèmes d'alerte rapide
GCS	Groupe consultatif stratégique
HPN	Réseau des pratiques humanitaires
IA-RTE	Évaluation interorganisations en temps réels
IASC	Comité permanent interorganisations
ICCM	Mécanisme de coordination inter-cluster
IFRC	Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge
MSF	Médecins Sans Frontières
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OCHA	Bureau de la Coordination des affaires humanitaires de l'ONU
OIM	Organisation internationale pour les migrations
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
ONGI	ONG internationale
ONU	Nations unies
OPT	Territoires palestiniens occupés
OSC	Organisation de la société civile
PARCEL	Renforcement des capacités des partenaires en logistique
PdP	Principe du partenariat
RCA	République centrafricaine
RD	République démocratique du Congo
RRM	Mécanisme d'intervention rapide
SRP	Plan stratégique d'intervention
STAIT	Équipe de haut niveau de mise en œuvre de l'Agenda transformateur
TEC	Coalition pour l'évaluation des opérations de secours et de relèvement après le tsunami
UNICEF	Fonds des Nations unies pour l'enfance
USAID	US Agency for International Development
WASH	Water, Sanitation and Hygiene [eau, assainissement, hygiène]

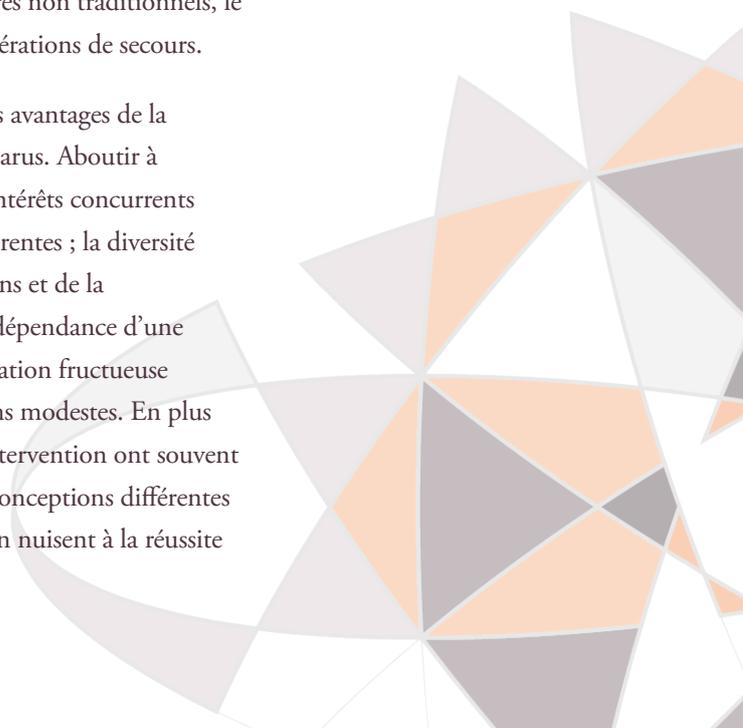
1. Introduction

Les interventions humanitaires impliquent souvent de très nombreux acteurs nationaux et internationaux qui œuvrent dans les mêmes zones géographiques et vers les mêmes grands objectifs. Pourtant, la coordination et la collaboration parmi ces acteurs est souvent au mieux limitée. Or, dans toute interventions d'urgence, le manque de coopération peut entraîner une couverture insuffisante, des dédoublements ainsi que des gaspillages de ressources.

Cette question est devenue plus pressante. À cause d'une combinaison de facteurs – changement climatique, urbanisation et croissance démographique, entre autres –, beaucoup de situations d'urgence ont plus d'ampleur et sont plus complexes qu'auparavant. À leur tour, les interventions ont pris de l'ampleur et sont devenues plus complexes. Une agence ne peut à elle seule répondre à tous les besoins, même dans un secteur précis. Les acteurs humanitaires ont vu eux aussi leurs effectifs et leur diversité augmenter, ce qui peut faire de la coordination une tâche semble-t-il impossible.

Au cours de la dernière décennie sont apparues diverses méthodes visant à améliorer la façon dont nous collaborons. De nombreux gouvernements ont assumé un rôle plus important dans la coordination des acteurs humanitaires intervenant sur leur territoire. Parallèlement, à la suite de l'agenda des réformes humanitaires (et, plus tard, du Programme de transformation), le système humanitaire international a mis en place l'approche dite en « cluster » et les Équipes humanitaires pays (EHP), destinées à renforcer la coordination – avant tout des acteurs internationaux – à l'échelle du pays. De plus, de nombreux pays possèdent des organes de coordination des organisations non gouvernementales (ONG). Bon nombre d'organisations travaillent en partenariat les unes avec les autres et, de plus en plus, avec des acteurs humanitaires non traditionnels, le secteur privé par exemple, pour planifier et mettre en œuvre les opérations de secours.

Ces initiatives ont engendré de nombreux succès qui soulignent les avantages de la coopération ; toutefois, plusieurs défis de taille sont également apparus. Aboutir à une coordination et à une collaboration n'est pas chose aisée : les intérêts concurrents des organisations peuvent tirer les agences dans des directions différentes ; la diversité linguistique et culturelle peut freiner la rapidité des communications et de la compréhension ; la coordination peut en outre compromettre l'indépendance d'une organisation ; enfin, le temps et l'énergie nécessaires à une coordination fructueuse peuvent s'avérer décourageants, en particulier pour les organisations modestes. En plus de ces défis, les nombreux acteurs différents impliqués dans une intervention ont souvent des attentes différentes en matière de collaboration, ainsi que des conceptions différentes de la coordination et des partenariats. Ces différences de perception nuisent à la réussite



“

Les besoins humanitaires étant estimés à la hausse, nous pouvons nous attendre à ce que la coordination et la coopération deviennent encore plus importantes dans les années à venir.

”

des activités conjointes et rendent difficile d'établir ce que le mot « succès » signifie réellement.

La coopération n'est pas un bien en soi, et il existe des arguments cohérents contre une coordination ou une collaboration excessive. Ainsi Whittall et coll. affirment-ils que « l'aide humanitaire devrait être délibérément laissée en dehors du champ des approches globales, des solutions intégrées et des objectifs de durabilité ou de résilience » (2014 : 2), parce que la coordination permet aux acteurs politiques de contrôler le programme humanitaire. « [Au cours des] années récentes, on a reconnu plus généralement que les spécificités de la coordination humanitaire devaient être davantage protégées des priorités politiques » (Donini et coll., 2008 : 23). Des débats qui ont eu lieu à Berlin les 3 et 4 mars 2015 s'est dégagée l'idée que, manifestement, toutes les initiatives de coordination ne sont pas les mêmes ; la diversité contextuelle des pays et des régions où sont menés des travaux collaboratifs influence de toute évidence les stratégies de coopération sur le terrain.

La recherche et les évaluations se sont penchées sur certaines de ces expériences de coordination – mais elles sont loin de les avoir abordées toutes. Les besoins humanitaires étant estimés à la hausse, nous pouvons nous attendre à ce que la coordination et la coopération deviennent encore plus importantes dans les années à venir. C'est pour cette raison qu'ALNAP, le Réseau d'apprentissage actif pour la redevabilité et la performance de l'action humanitaire [Active Learning Network for Accountability and Performance] a décidé de se réunir pour faire un état des lieux des expériences et des bonnes pratiques en matière de coopération sur le terrain afin d'assurer des interventions humanitaires efficaces. Tel était le thème central de l'édition 2015 de l'assemblée annuelle d'ALNAP. Cette question était en outre au cœur des débats sur les moyens d'améliorer la façon dont les divers acteurs humanitaires peuvent conjuguer leurs efforts pour répondre aux besoins des populations affectées par des crises.

Dans le présent rapport, nous examinerons un éventail de modes de coopération adoptés par différentes organisations à l'échelle des pays. Nous aborderons les relations bilatérales entre organisations (partenariats), ainsi que les relations entre des organisations multiples (clusters, réseaux et consortiums). Nous nous pencherons également sur d'autres modalités non structurelles, qui servent à favoriser la coopération, tels les mécanismes de financement et les normes.

Le rapport examine les acteurs suivants : les ONG internationales et nationales ; les agences, bureaux, fonds et programmes onusiens ; le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ; les pouvoirs publics ; les bailleurs de fonds ; enfin, le secteur privé. Nous n'y aborderons pas la coordination civil-militaire, ni les organes et stratégies de coordination aux échelons régional et mondial.

2. Coordination en contexte : les humanitaires se rapprochent-ils ou s'éloignent-ils les uns des autres ?

2.1 Un système humanitaire de plus en plus atomisé ?

Le système humanitaire international est un « réseau d'agences nationales et internationales, de bailleurs de fonds et d'autorités des pays hôtes qui fonctionnent en parallèle dans l'effort humanitaire et qui partagent des objectifs, des normes et des principes » (ALNAP, 2012 : 8). Ses deux caractéristiques les plus proéminentes sont peut-être sa taille, en termes de nombre d'organisations impliquées, et sa diversité croissante : « Le système humanitaire international, même étroitement défini [...] est plus large et plus varié que beaucoup ne le croient » (ibid. : 28).

Ce système est « constitué de nombreuses parties mobiles, chacune avec ses avantages, ses intérêts et ses capacités propres » (Scott, 2014 : 1). Selon l'édition 2015 de *L'État du système humanitaire* (ESH) d'ALNAP (ALNAP, 2015), en 2014, environ 4480 organisations en opération, travaillant sur la base de diverses combinaisons, ont répondu à 67 crises (données du Système de transparence financière). Elles sont constituées d'organisations gouvernementales, intergouvernementales, nationales et internationales, et d'organisations de la société civile (OSC). Dans de nombreux cas, des acteurs « non traditionnels » tels ceux issus du secteur privé (international ou, très souvent, national ou local) ou l'armée, les ont rejoints dans leur effort.

Parfois, le grand nombre d'organisations impliquées rend toute forme d'action cohérente ou coordonnée pratiquement impossible. Plus problématiques encore que le nombre d'organisations actives, sont les différences qui les distinguent les unes des autres : on observe des différences marquées parmi les acteurs humanitaires dits traditionnels dans leur approche de l'aide humanitaire. Celle-ci dépend avant tout de leur mandat et de la philosophie qui est la leur. Selon DuBois, « l'identité est ce qui détermine la perception » (2015). Et la perception, à son tour, détermine l'action. Ainsi dans de nombreux cas, la spécialité intrinsèque d'une agence détermine la façon qu'elle a de percevoir une crise et les domaines qu'elle identifie comme prioritaires. Pour paraphraser une expression de l'anglais américain, si l'on est spécialisé dans les marteaux, il peut être tentant de tout traiter comme des clous.¹ Au regard de ces éléments, le besoin de rassembler différentes spécialisations autour d'une seule et même intervention efficace suggère qu'un effort de coordination est nécessaire. Or, les différentes visions du monde et priorités qui émergent de ces spécialisations rendent la coordination plus difficile.



“

À Berlin, les intervenants qui se sont exprimés au sujet de la meilleure façon d'évaluer l'effort de coordination ont souligné l'importance des variations de perception dans l'effort de collaboration.

”

Établir quels sont les enjeux fondamentaux dans un cas d'urgence, ceux qui s'élèvent au-dessus de l'entendement de tout secteur ou organisation, n'est un exercice ni neutre ni facile. À Berlin, les intervenants qui se sont exprimés au sujet de la meilleure façon d'évaluer l'effort de coordination (voir encadré 4 sur ce qui fonctionne dans les partenariats et la coordination sur le terrain) ont souligné l'importance des variations de perception dans l'effort de collaboration : « Nous avons tendance à percevoir les défauts chez les autres et ce qui fonctionne chez nous-mêmes, mais nous avons tendance à attribuer la cause de leurs défauts aux autres et celle de nos propres défauts à des circonstances extérieures. »ⁱⁱ Plusieurs intervenants se sont fait l'écho de cette remarque en abordant la question du manque de confiance mutuelle : « De toute évidence, nous ne nous faisons pas confiance, entre différentes classes et hiérarchies d'acteurs ; tout du moins, il nous faut généralement longtemps avant de nous faire confiance. Nous savons que la coordination et la collaboration fonctionnent là où les personnes se connaissent et peuvent travailler ensemble, » a expliqué Ulrike Von Pilar de Médecins Sans Frontièresⁱⁱⁱ (MSF) (pour plus de détails sur le rôle des mécanismes informels, voir section 5.1).

En ce qui concerne la façon dont l'identité détermine la perception, l'une des différences les plus importantes semble opposer (i) les organisations « dunantistes »^{iv}, pour la majeure partie, qui se concentrent sur une réponse immédiate à la souffrance causée par les catastrophes et les conflits, et pour qui prévaut un contact direct avec les victimes ; et (ii) celles qui ont tendance à considérer l'action humanitaire dans un contexte de vulnérabilités plus vaste sur le long terme et qui, par conséquent, ont pour but de travailler à élargir les capacités locales et à s'engager longuement, souvent dans le cadre d'un programme plus large de développement mené par l'État (voir Saavedra, 2014 ; Whittall et coll., 2014).

Les attitudes envers les mécanismes et les initiatives de coordination divergent elles aussi. Par exemple, la présidente de MSF Allemagne, Ulrike Von Pilar, a fait la remarque suivante lors de la session inaugurale à Berlin : « La question de la coordination doit être perçue dans le contexte de l'aide en tant qu'instrument de la politique étrangère, de stabilisation et des politiques sécuritaires, » en demandant que soit « respectée la distance qui nous est nécessaire à nous humanitaires par rapport aux intérêts politiques ». Nombre des organisations qui se concentrent sur une intervention immédiate, particulièrement en zones de conflit, feraient écho à ces propos : dans ce type de situation, les avantages opérationnels à travailler avec des structures y compris étatiques sont limités et le besoin de rester strictement indépendant des acteurs et des considérations politiques prévaut fortement. Par ailleurs, le directeur des affaires humanitaires d'Oxfam International, Carsten Völz, a mis en exergue le lien entre travail humanitaire et activités de développement, dans la mesure où « Toute catastrophe résulte d'un échec ou d'une carence de



développement. » Or, percevoir l'action humanitaire dans une visée à long terme nécessite un travail collectif incluant une grande variété d'acteurs, y compris l'État, à la préparation et à la réduction des risques.

Si cette tension n'est pas nouvelle, elle a été fortement mise en relief ces dernières années. Les facteurs à son origine comprennent un intérêt croissant pour la « résilience » ; l'accroissement de la capacité et de la présence d'acteurs gouvernementaux dans le cadre de nombreuses catastrophes ; et, potentiellement, un effort d'harmonisation des modèles d'action humanitaire en vue de créer un modèle unique et indifférencié sur lequel tout le monde s'accorde — un modèle qui soit aussi valide pour répondre à un conflit dans le cadre de sociétés sans État que pour préparer et répondre à des catastrophes naturelles dans des États dont le système est démocratique et représentatif (Ramalingam et Mitchell, 2014).

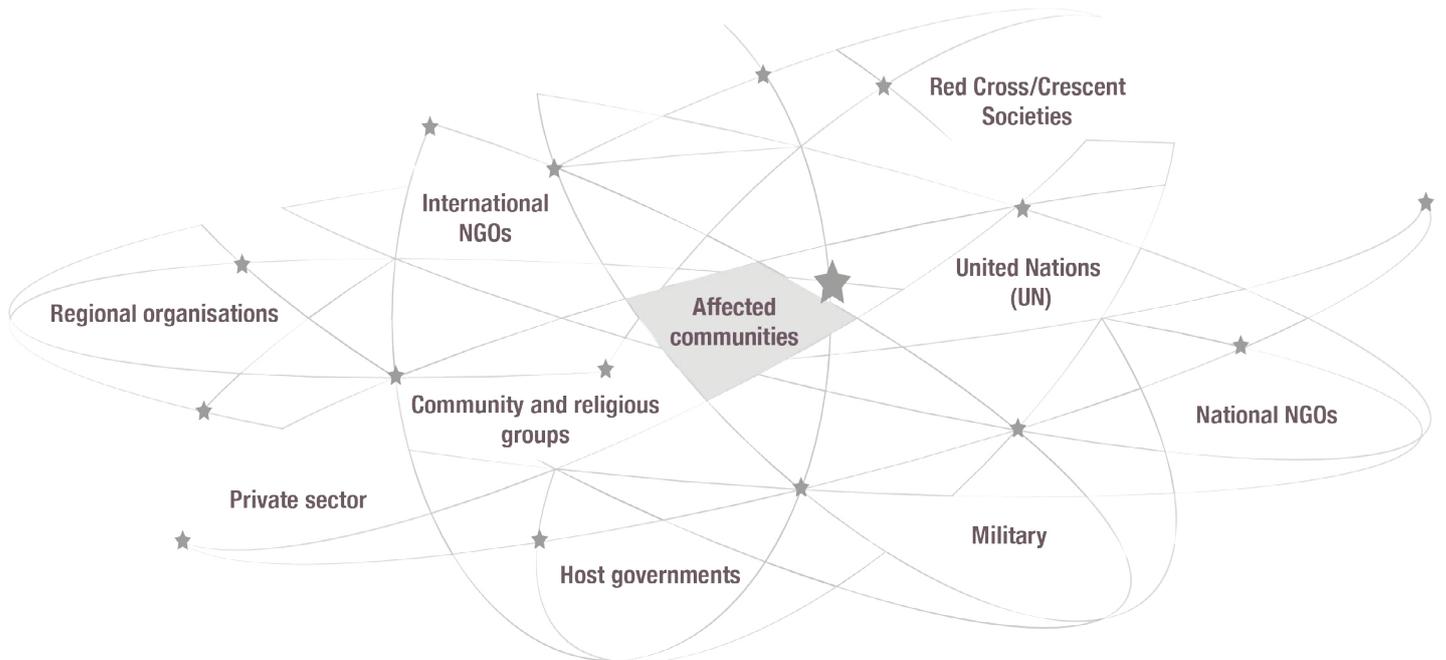
En outre, l'aide humanitaire continue d'être politisée, en Somalie et en Afghanistan par exemple, là où les bailleurs de fonds prennent aussi part au combat (ou un intérêt politique dans le conflit) et imposent des contraintes sur la façon d'utiliser cette aide. Ceci mène, d'une part, à la menace des principes humanitaires d'indépendance et de neutralité, et d'autre part, à des désaccords entre les organisations qui se sont montrées prêtes à accepter des fonds de la part de ces donateurs et celles qui les ont refusés afin de préserver leur indépendance.

Outre ces tensions entre acteurs traditionnels, un certain nombre d'acteurs humanitaires n'ayant été que récemment reconnus, en particulier venant de pays à moyens revenus, apportent de « nouvelles » approches et façons de penser l'action humanitaire.^v La diversité grandissante des acteurs entraîne une diversification des opinions, ce qui rend plus nécessaire encore le besoin de comprendre et de catégoriser les concepts touchant à la coordination. Cependant, dans cet ensemble diversifié d'acteurs et d'opinions, les différences de points de vue se trouvent exacerbées, ce qui rend la coordination plus difficile encore.

Qui plus est, dans de nombreux cas de figure, les agences humanitaires sont susceptibles de travailler avec des acteurs non humanitaires (tel que le secteur privé), dont la motivation organisationnelle première n'est pas de répondre à des impératifs d'ordre humanitaire.

Enfin, dans un contexte où les besoins dépassent les ressources et où un grand nombre d'acteurs humanitaires interviennent simultanément, presque tous se retrouvent en concurrence pour lever des fonds, attirer des employés formés et expérimentés et approcher médias et preneurs de décisions. Si ces tensions sont plus prosaïques que celles relevant des mandats et des philosophies, elles n'en sont pas pour le moins réelles.

FIGURE 1 : LES DIVERS ACTEURS DE L'INTERVENTION HUMANITAIRE



2.2 Intérêt potentiel de la coopération

Les participants de la réunion annuelle à Berlin ont souvent rappelé que coopération et coordination n'étaient pas des fins en soi. Plusieurs échanges ont laissé penser que le degré de collaboration entre organisations devrait dépendre du contexte et des atouts potentiels et qu'une coordination moins ambitieuse serait plus facile à mettre en place : il est peut-être plus facile de coordonner des activités communes à un endroit précis que de coordonner des stratégies d'envergure internationale dans un même secteur. Comme l'explique Rieff (2013), « Les questions concernant la coordination d'interventions humanitaires doivent être posées, *non pas présumées* ; on ne doit pas donner blanc seing à la coordination sous prétexte qu'en principe c'est une bonne chose. »

Néanmoins, la réunion n'a pas manqué de mettre en exergue certains des avantages généraux de la coopération en donnant des exemples de pratiques nationales et de terrain.

EXEMPLE 1

ÉTUDE DE CAS DE LA RÉPUBLIQUE CENTRAFRICAINE – LA VALEUR DU TRAVAIL COLLABORATIF DANS UN ENVIRONNEMENT SOUS CONTRAINTES LOGISTIQUES ET SÉCURITAIRES IMPORTANTES

Le Cluster Éducation en RCA avait besoin de collecter des données sur le statut opérationnel des écoles après le coup d'État qui a renversé le gouvernement en place au mois de mars 2013. Les informations manquaient considérablement et des mises à jour étaient requises afin de faciliter la programmation d'activités adaptées à l'évolution des besoins et du contexte ainsi que leur mise en place et leur financement.

Au vu des défis logistiques posés par l'accès, la sécurité et les déplacements liés aux violences, une série d'approches collaboratives et coordonnées furent entreprises. L'idée était de supprimer une partie des nombreux obstacles qui empêchaient la conduite d'évaluations des besoins dans le pays en misant sur les différents atouts des acteurs prêts à intervenir. Le Cluster Éducation bénéficiant d'un des réseaux de partenaires les plus vastes du pays, avec près de 40 partenaires à divers niveaux administratifs, et ces acteurs étant particulièrement bien placés pour connaître le contexte et les intérêts de l'avancement de ce travail, surtout les acteurs locaux, plusieurs d'entre eux acceptèrent de fournir leur aide.

Trois études furent planifiées et conduites en août 2013, février 2014 et mars 2015, en fonction des besoins en renseignements et de l'analyse des lacunes détectées, ainsi que des obligations de suivi.

Parmi les bienfaits directs de cette collaboration figurent les éléments suivants :

- **La couverture** de l'intervention à la majeure partie du pays (collecte et analyse de données) fut rapide, en combinant des évaluations faites sur le terrain ou à distance et en travaillant aux côtés d'ONG nationales, plus aptes à couvrir les zones reculées. Malgré l'impératif de temps, l'approche collaborative permit la collecte d'informations pertinentes, fiables, complètes et donc utiles, sur le secteur, par différentes sources et divers acteurs. Au total, 47 rapports furent produits par 11 membres organisateurs du cluster et du Mécanisme d'intervention rapide (RRM) en RCA^{vi} regroupant les évaluations de 657 écoles au total dans 15 préfectures du pays en dehors de la capitale, Bangui.
- **Les lacunes pertinentes** ont été comblées par la répartition géographique des collectes, ce qui a

permis de combler là où les informations faisaient défaut et de mieux connaître la nature, évolutive, des besoins et du contexte. De plus, la collecte des données a permis d'établir une carte géographique des incidents d'ordre sécuritaire liés à des écoles et à d'autres infrastructures, reflétant ainsi la tendance à la confrontation et à la violence à laquelle ces zones étaient soumises.

- **La connectivité** des partenaires au cours de l'exercice a renforcé leur capacité à entreprendre des collectes et des analyses de données ainsi que leur maîtrise des procédés. Cela a mené à un accroissement du niveau d'information et d'analyse à la disposition du cluster ainsi qu'à de nouvelles possibilités d'améliorer la triangulation des résultats de la dernière étude en 2015.
- En prenant des propositions conjointes, le Partenariat mondial pour l'éducation assura la rapidité de mise en œuvre des activités dans un secteur donné, l'éducation et les situations d'urgence, sans parfois même avoir satisfait les exigences de financement, même de loin.

Un des éléments clés de ce cas réside dans l'apprentissage et la capacité d'adaptation. La méthodologie d'évaluation et les modalités d'intervention ont évolué dans le but d'outrepasser les difficultés de départ, les partenaires se réunirent afin d'analyser ce qui avait échoué par le passé et comment adapter leur approche. Ensemble, les partenaires participèrent à la conception des termes de référence et s'efforcèrent de mieux coordonner leur intervention dans le but de comprendre où ils pouvaient accéder et de mettre des solutions en place pour surmonter les contraintes. Le ministère de l'Éducation vérifia les données ultérieurement et enfin, les équipes conjointes (y compris les ONG internationales et nationales, les agences onusiennes et les employés du ministère de l'Éducation) entreprirent de collecter des données directement là où l'accès et la sécurité le permettaient.

Pour plus d'informations, voir <http://www.humanitarianresponse.info/fr/operations/central-african-republic/document/secondary-data-review-first-semester-2014-2015-school>.

Dans la section qui suit, nous nous intéresserons aux avantages les plus souvent cités lors de réunions ou par la recherche et dans les évaluations. Nous les organiserons en fonction des critères d'évaluation de performance des interventions humanitaires du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).^{vii}

ENCADRÉ 1: CRITÈRES DE L'OCDE-CAD LES PLUS CITÉS LORS DES PRÉSENTATIONS ET DES DÉBATS À BERLIN, DÉFINITIONS ET EXEMPLES EXTRAITS DES PUBLICATIONS ET DES ÉCHANGES DE BERLIN

La couverture fait référence au besoin d'atteindre toute la population se trouvant dans une situation de besoin, où qu'elle soit localisée. Dans un contexte où les besoins humanitaires ne cessent de croître, la couverture est un critère clé si l'on souhaite mesurer l'efficacité d'une intervention humanitaire.

Il a été démontré que travailler par clusters et sous d'autres formes de coordination est un moyen efficace d'éviter les duplications géographiques et sectorielles tout en diminuant les zones délaissées par une intervention. L'évaluation de l'approche par cluster n° 2 indique que les clusters, en tant qu'organismes de coordination, « jouent un rôle important dans la réduction des dédoublements, ce qui améliore l'efficacité de l'intervention et en accroît l'étendue avec les mêmes ressources » (Steets et coll., 2010 : 55 ; italiques ajoutés).

Au cours de la réunion de Berlin, plusieurs participants et intervenants ont désigné l'accroissement de la couverture comme un avantage de la coordination, avec pour exemples : Myanmar, pendant le cyclone Nargis (2008), la coordination des programmes d'intervention monétaire au Liban, dans le domaine de l'éducation en RCA (voir encadré 1) et avec le RRM (voir section 5.2). Dans le cadre de la crise régionale en Syrie, la coordination entre acteurs internationaux (ayant les ressources) et les ONG et groupes de société civile locaux (qui peuvent plus facilement atteindre les personnes affectées) a été essentielle à la couverture de l'aide fournie (bien que très limitée, reconnaissons-le) en Syrie. Un autre exemple de couverture accrue grâce à des partenariats a été la mise en place de projets de programmation monétaire à grande échelle en Somalie (Truelove et Ducalf, 2012).^{viii}

L'efficacité indique dans quelle mesure une activité a atteint son objectif de départ. La notion d'efficacité implique implicitement un élément de temps non seulement en termes de rapidité d'intervention, mais aussi en termes d'adaptation aux changements de contexte et à l'évolution des besoins..

La connaissance de ce contexte est un facteur déterminant dans l'efficacité de l'intervention, ce qui implique être en possession d'informations selon lesquelles, dans un contexte donné, telles activités sont à même de mener aux résultats souhaités. Le partage des connaissances fondé sur l'identification, la documentation, et la diffusion des leçons tirées des interventions précédentes^{ix} nourrit l'anticipation et la bonne conduite des interventions à venir.

Le fait de travailler ensemble accroît les niveaux de communication et donc la quantité d'informations disponibles permettant de prendre des décisions plus



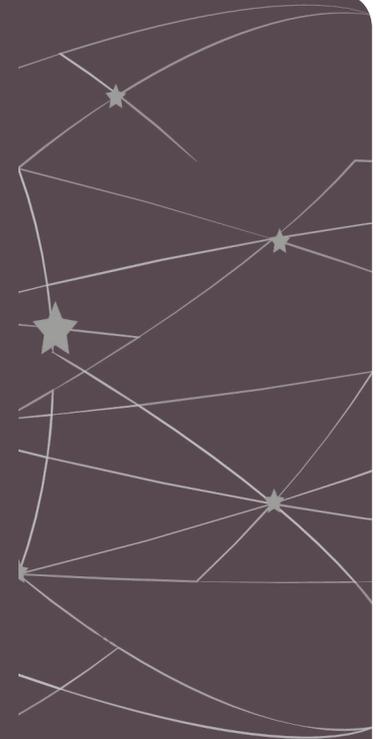


éclairées. En coordonnant les diagnostics, les prises de décision et l'allocation des ressources, les programmes humanitaires financés par le Département pour le développement international (DFID) dans le Sahel en 2013-2014 ont fait des progrès considérables en matière d'efficacité. « Des systèmes d'alerte rapide (EWS) [...] sont en place au niveau national et régional et la plupart des partenaires financés par le DFID y participent ou bien prennent en compte ces alertes dans la préparation et la conception de programmes d'intervention. Il semblerait qu'ici, l'encouragement à la coordination par un donateur ait permis aux EWS nationaux et régionaux et à d'autres mécanismes de collaboration de contribuer à une action plus efficace » (Grünewald et coll., 2014 : 17).

Durant la réunion de Berlin, les intervenants de « Your Story in 5 » s'exprimèrent au sujet des avantages de la coordination en termes d'accroissement de l'efficacité. À ce sujet, le réseau d'agences humanitaires de la Vanuatu Humanitarian Team (VHT),^x reconnu par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations unies (OCHA) comme modèle de coordination lors de la réunion annuelle de la Pacific Humanitarian Team en 2012, était peut-être l'un des exemples les plus remarquables. Depuis son lancement, le réseau a contribué à l'amélioration de la rapidité et de la coordination des interventions humanitaires au Vanuatu en cas de catastrophe. La rapidité de l'évaluation et de l'aide a évolué d'une moyenne de deux mois en 2011 à sept jours en 2012-2013, comme l'a illustré l'amélioration des temps d'intervention lors du cyclone tropical Jasmine en 2012 et du glissement de terrain de Paama en 2013. Aux alentours de la mi-mai en 2015, plusieurs exercices évalueront la contribution du réseau et des autres approches collaboratives à l'intervention liée au cyclone Pam.^{xi}

La pertinence et l'adéquation sont des critères complémentaires pouvant être utilisés à différents niveaux (Beck, 2006), le premier afin d'évaluer si l'activité humanitaire est bien adaptée aux besoins de la localité, et en particulier la formulation des objectifs de programme ou de projet ; et le second afin de mettre l'accent sur plusieurs questions transversales de premier ordre, tel que le degré de participation, l'analyse des genres masculin/féminin, la préoccupation du niveau de protection et ainsi de suite. Dans les deux cas, la bonne compréhension du contexte où a lieu l'intervention humanitaire et l'adaptation à ses spécificités sont d'une importance primordiale.

Planifier des interventions monétaires ou sur le plan des marchés économiques, souvent en collaboration avec des acteurs locaux du secteur privé, peut permettre aux programmes de donner aux populations affectées plus de pouvoir ainsi que l'opportunité de choisir les biens dont elles ont besoin. Lors de la sécheresse en Afrique de l'Est en 2011-2012, des sociétés kényanes ont pris part à des initiatives de transferts monétaires, provisions d'assurance de l'élevage et à d'autres formes de soutien. Celles-ci permirent d'atténuer la vulnérabilité des populations affectées tout en générant des revenus pour les entreprises participantes (Drummond et Crawford, 2014, dans de Zyck et Kent, 2014).





À Berlin, les participants ont insisté sur l'importance de l'harmonisation et de la coordination des programmes monétaires entre les divers acteurs si l'on veut garantir leur pertinence et leur adéquation. Cela a été particulièrement mis en application en Jordanie et au Liban,^{xii} où banques, entreprises de téléphonie mobile et une myriade d'ONG et d'agences onusiennes prennent toutes part à des initiatives monétaires, étant donné que les besoins sont multisectoriels et qu'ils évoluent rapidement. Au Liban, un groupe de transferts monétaires a été créé afin d'harmoniser les programmes plutôt que de se limiter à l'objectif habituel qui vise à accroître la couverture de l'aide. Cette approche améliora la pertinence et l'adéquation de l'intervention. En créant des groupes de travail ciblant les valeurs monétaires, l'évaluation et le contrôle du marché économique, tous les acteurs ont pu s'assurer que leurs programmes reposaient sur les mêmes informations.

***L'efficience** sert à mesurer quels sont les résultats obtenus par rapport à ce qui est investi (habituellement des ressources d'ordre financier, humain, technique et matériel).*

La coordination de l'approvisionnement et des services peut réduire les doublons et permettre d'effectuer des économies d'échelle. La coordination de la prestation de services par le biais d'un cluster logistique en est un bon exemple (Majewski et coll., 2012).

Là où les marchés existent, coordonner l'intervention avec le secteur privé local et utiliser le marché comme mécanisme distributeur peut être plus efficace. D'après le rapport sur les bonnes pratiques (Good Practice Review) de programmation monétaire en situation d'urgence, « Généralement, les évaluations indiquent que, s'ils sont adéquatement avertis, les négociants réagissent rapidement et les mécanismes de marché sont souvent étonnamment efficaces et robustes, même dans des zones reculées et les zones affectées par un conflit » (Harvey et Bailey, 2011 : 30).

Les partenariats avec des ONG nationales et agences de développement gouvernementales sur le long terme (voir aussi « Interaction ») peuvent permettre une meilleure préparation, ce qui dans certains contextes s'est avéré une solution plus efficace en termes de coût que l'intervention d'urgence (Hedlund et Knox Clarke, 2011).

***La connectivité** est une adaptation du concept de durabilité. Elle repose sur la capacité des étapes d'intervention d'urgence, à court terme, à prendre en compte les problèmes de pauvreté, de vulnérabilité et de développement sur le long terme.^{xiii}*

La coopération entre gouvernement, société civile et acteurs du développement peut permettre de faciliter la transition entre différentes phases du cycle de gestion de catastrophe et de s'assurer que les activités à long terme, telles que la relocalisation et la rénovation des infrastructures de santé et de l'éducation, s'accordent avec une planification sur le long terme. Le représentant de la Croix-Rouge en Sierra Leone s'est exprimé au sujet du rôle d'acteur subsidiaire joué par la Croix-Rouge pendant l'épidémie d'Ebola : apporter du soutien et travailler dans le cadre de structures de coordination mises en place par le gouvernement, telles que le National Ebola

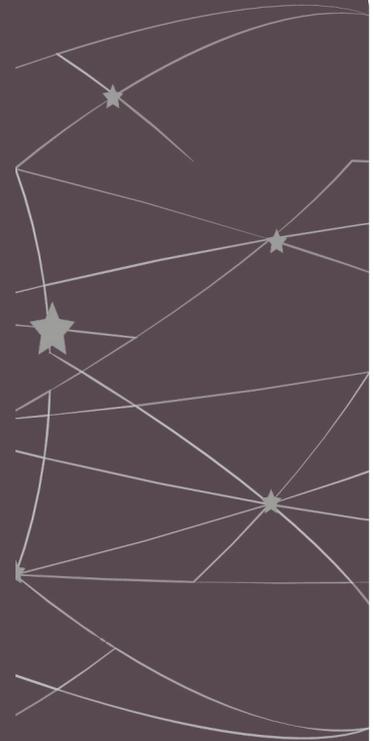




Response Committee. Cette coopération avec le gouvernement a garanti « un renforcement des capacités gouvernementales de sorte qu'une fois l'état d'urgence levé, il reste quelque chose. »^{xiv}

La cohérence touche au degré de similitude entre les objectifs et les politiques d'intervention des différents acteurs. Un aspect important à cet égard est de déterminer dans quelle mesure ces objectifs et ces politiques s'alignent sur le droit humanitaire et les droits de l'homme.

La coordination et la cohérence sont bien sûr étroitement liées. Lors de la réunion de Berlin, les participants se sont en particulier intéressés à la relation entre l'action conjointe de sensibilisation et la production de messages cohérents, en accord avec les bonnes pratiques humanitaires. La session de l'association du droit international humanitaire sur la coordination de la sensibilisation a illustré ce que peuvent être les avantages d'une approche coordonnée à travers des exemples du Népal, du Pakistan et des Territoires palestiniens occupés (OPT). Au Népal, le Consortium pour la réduction des risques a facilité le dialogue entre acteurs à différents niveaux, améliorant ainsi la mise en œuvre de plans d'intervention d'urgence des collectivités et leur lien avec les administrations locales, et les programmes de développement ou à long terme. Au Pakistan, la commission chargée des inondations *Peoples Accountability Commission of Floods*, qui rassemble des centaines d'activistes et d'organisations locales, a permis de faire entendre les voix des communautés affectées à tous les niveaux, influençant ainsi les politiques et l'allocation des ressources et contribuant à la résolution de conflits au sein de l'administration gouvernementale. Dans les OPT, la coopération d'acteurs (palestiniens, israéliens et internationaux) réunissant les dimensions juridique, humanitaire et communautaire de la gamme des besoins a contribué à améliorer la protection des communautés particulièrement vulnérables.





Plusieurs obstacles courants à la réussite d'une coordination les différences de mandats entre les organisations ; la tension entre le temps requis pour mettre la coordination en place et la rapidité requise en cas de situation d'extrême urgence ; la résistance des institutions à créer davantage de bureaucratie.



2.3 Les défis de la coopération et les critiques d'une plus grande coordination

Les avantages potentiels mis en avant précédemment sous-entendent qu'il existe un commun accord sur la nécessité de coordonner l'action humanitaire et que l'on reconnaît que la responsabilité de coordination revient à tous les acteurs humanitaires, pas seulement aux « organismes gouvernementaux et intergouvernementaux officiellement mandatés » (Currión et Hedlund, 2010 : 2). La coordination peut cependant être difficile à mettre en place. Il existe d'ailleurs divers arguments cohérents à l'encontre d'une « coordination excessive ».

Possibles défis, difficultés et contraintes d'ordre pratique

Le secteur humanitaire est composé d'une multitude d'acteurs qui rivalisent souvent entre eux pour obtenir des fonds, une meilleure visibilité et l'échelle des opérations. En 1999, van Brabant identifia plusieurs obstacles courants à la réussite d'une coordination qui restent pertinents aujourd'hui : les différences de mandats entre les organisations ; la tension entre le temps requis pour mettre la coordination en place et la rapidité requise en cas de situation d'extrême urgence ; la résistance des institutions à créer davantage de bureaucratie ; et le coût de la coordination en termes de temps et de personnel, parfois très élevé.

Plus récemment est apparu un autre défi à la coordination, ou en tout cas aux approches de la coordination humanitaire, celui de l'inadéquation du modèle sectoriel des mécanismes de coordination dans de nombreux contextes (et, plus largement, du problème qu'entraîne l'utilisation d'un modèle standardisé dans une grande diversité de contextes). À Berlin, des présentations sur le groupe de travail consacré à la programmation monétaire au Liban ont fourni un exemple de ce défi.^{xv} Les populations affectées par une crise pouvant utiliser de l'argent pour répondre à une variété de besoins, le mécanisme de programmation monétaire ne concorde pas avec l'organisation d'un système de coordination organisé en fonction de secteurs spécifiques (tels que l'alimentation, la mise à la disposition d'abris et d'installations sanitaires). Cependant, certains secteurs tels que la protection et le relèvement précoce adoptent déjà une approche plus transversale. Bien que la réunion de Berlin n'ait pas fourni de détails sur ce travail en cours, les participants ont reconnu les possibilités d'avancement qu'offrait la perspective de travailler dans le cadre d'un groupe réunissant divers acteurs humanitaires et non humanitaires.

Dans un contexte où les ressources sont restreintes et où les priorités divergent, la capacité et la volonté d'investir des ressources, notamment du temps et du personnel, constituent un défi évident à la coordination sur le terrain. Du reste, même lorsque la volonté existe, des compromis sont faits entre un engagement actif



dans la coordination et la réponse aux besoins immédiats ; ceux-là ont une influence sur les priorités (voir section 4.2 sur le Comité permanent interinstitutions (IASC) et les systèmes de coordination humanitaire spécifiques à certains pays). Le responsable d'urgence d'une ONG de Bangui a reconnu qu'« entre les réunions de cluster sectoriel, les organismes de coordination des ONG et les réunions bilatérales, on consacre souvent moins de temps et d'attention au travail de terrain et à la gestion rapprochée des équipes d'urgence ; notre stratégie d'intervention a visé à combler les lacunes géographiques et sectorielles, ce qui demande de consacrer plus de ressources, plus de temps et d'efforts à la coordination et à l'échange d'informations. C'est un choix difficile. »^{xvi} La question des conflits de priorités a été évoquée au cours des débats de Berlin. Un membre du groupe a souligné que les partenaires syriens locaux s'inquiétaient de la sécurité de leur personnel travaillant en Syrie que les requêtes d'échanges d'informations par des partenaires internationaux mettaient en danger.^{xvii}

Le travail au sein des réseaux et des coalitions est contraint par un autre élément : les réseaux doivent veiller à ne pas faire concurrence à leurs organisations membres. Comme l'ont observé Klenk et Stewart (n.d. : 16) : « La perception que les intentions d'agences individuelles sont d'une façon ou d'une autre en conflit avec les activités de consortium convenues peut rapidement entamer la confiance. »

Une autre contrainte, pratique, de la coordination au sein d'un secteur international peut être celle que pose la langue, à la fois en termes de langue parlée et de « jargon humanitaire ». Dans de nombreuses circonstances, les acteurs nationaux et les acteurs « non traditionnels » peuvent trouver la compréhension ou la communication avec le personnel international difficile. De plus, les barrières culturelles, y compris les différences de conceptions du travail, les stéréotypes et les différences en termes d'objectifs fixés, peuvent mener à de véritables barrières à la collaboration. Un exemple intéressant de pratique améliorée donné à Berlin s'appuie sur le contexte en Syrie;^{xviii} un membre du groupe a expliqué que la question de la barrière linguistique avait été examinée en réunion et au sein de groupes de travail par l'OCHA, des traductions vers l'arabe ayant été produites simultanément, ce qui avait mené à un engagement accru de la part des partenaires syriens de petite taille et de taille moyenne.

Enfin, le nombre d'acteurs impliqués dans de nombreuses crises humanitaires peut lui aussi représenter une contrainte. Dans la plupart des cas, travailler avec toutes les personnes concernées n'est ni faisable, ni souhaitable, principalement pour des raisons pratiques.

7 D'après K et C (à paraître). Le phénomène des divers degrés de coordination dans le secteur humanitaire a été observé ailleurs (G. et coll., 2010 ; S., 2011).



“

L'un des arguments contre l'idée même d'une étroite collaboration soutient que des disparités de pouvoir considérables existent dans le secteur humanitaire et qu'elles empêchent une coopération et une collaboration significatives et égalitaires.

”

Défis conceptuels et critiques

En plus des défis pratiques mis en avant ci-dessus existent des arguments allant à l'encontre de l'idée même que différentes organisations humanitaires puissent travailler ensemble.

Le premier soutient que les disparités de pouvoir considérables qui existent dans le secteur humanitaire empêchent une coopération et une collaboration significatives et égalitaires. Ici, le danger est que les mécanismes de coordination et de partenariat deviennent des outils de contrôle forçant les moins puissants à compromettre leurs objectifs ou leurs principes.

En analysant les partenariats et les approches collaboratives entre organisations, un membre du groupe^{xix} a observé : « la règle d'or en matière de relations de pouvoir, si vous cherchez à savoir si la relation entre différents niveaux d'autorité se déroule bien, demandez-le à la personne se situant au niveau le plus bas ». Comme cela a été remarqué dans la section 2 sur la coordination en contexte, les questions d'interdépendance sont pour de nombreuses organisations humanitaires très importantes et sont la raison pour laquelle ces dernières sont lassées des mécanismes de coordination. Des problèmes similaires se posent lorsque les organisations humanitaires travaillent en étroite collaboration avec l'État, surtout, mais pas seulement, lorsque l'État participe à un conflit armé en tant que combattant ou se trouve être la cause, ou l'une d'entre elles, de la crise humanitaire à cause de son implication, quelle qu'elle soit. Cela suscite également des craintes autour des principes humanitaires d'indépendance et de neutralité. Cependant, dans la plupart des cas, il n'est ni pratique ni souhaitable pour ces agences de travailler complètement séparément du gouvernement ; ce dont on a alors besoin c'est d'un mode opératoire (Harvey, 2010).

Une autre inquiétude liée à un « excès de coordination » est liée au risque que les organisations perdent leur personnalité et leur approche respectives en s'homogénéisant. Si l'homogénéité peut accroître l'efficacité de l'effort humanitaire, elle peut aussi réduire le champ des possibilités, de l'innovation et du débat et, avec le temps, mener à une forme de pensée unique circulant à l'échelle de l'ensemble du système.



3. Comprendre la collaboration entre organisations : différentes typologies

Comme nous l'avons vu précédemment, il existe de nombreuses formes et degrés de coopération à l'intérieur du système humanitaire. La Section 3.1 considère les différentes possibilités de coopération dans le cadre d'un accroissement de la coordination.

3.1 La gamme de la coordination humanitaire et les différents niveaux de coopération

Les organisations humanitaires coopèrent de nombreuses façons différentes, de l'échange d'informations officieux au fusionnement des ressources, en passant par une variété de types de coordination. Une telle diversité existe que, même à l'intérieur d'une structure de coordination générale (un partenariat ou un cluster, par exemple), la nature du processus de coordination peut considérablement varier d'un endroit à l'autre.

Il n'est donc pas surprenant qu'un vaste vocabulaire désignant les degrés de coopération entre organisations du secteur humanitaire existe : collaboration, partenariat, interopérabilité, échange d'informations, unité, coordination, etc.

L'OCHA, par exemple, différencie la coordination et l'interopérabilité. La coordination touche à la compatibilité de systèmes opérationnels pouvant fonctionner les uns avec les autres et, dans certains cas, atteindre la synergie ou réduire les duplications ; l'interopérabilité correspond à l'interchangeabilité totale des approches et des systèmes opérationnels à travers la mise en commun ou la modularité des ressources et des principes.

Au cours de la réunion de Berlin, les participants ont insisté sur la nécessité de continuer à clarifier le sens de la coordination. Voilà pourquoi nous nous sommes efforcés ci-dessous d'éclaircir ce que ces termes veulent dire en établissant une typologie qui mette en lumière les divers degrés de coopération.^{xx} Le but est d'aider les acteurs humanitaires à considérer différentes possibilités de coopération et à réfléchir à ces relations (à leur utilité ou à leur efficacité) et à identifier quel type est le plus adéquat dans un contexte spécifique et quelles sont les meilleures pratiques.

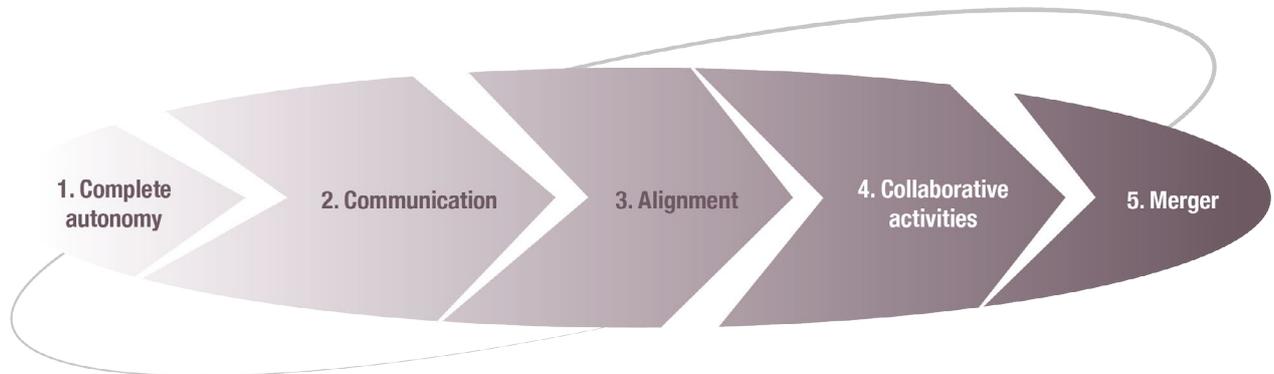
Nous avons choisi d'identifier la « coordination » (que l'*Oxford English Dictionary* décrit comme « l'organisation des différents éléments d'un organisme ou d'une activité complexe en vue de leur permettre de travailler ensemble efficacement ») comme le terme englobant ces différentes relations, chacune correspondant à un mode ou à un degré d'organisation différent qui permet la coordination d'une activité.

“

Dans cette typologie, trois types de coordination relèvent les deux extrêmes de, à une extrémité de la gamme, l'autonomie complète (pas de coordonnés) et, à l'autre, d'une fusion complète (acteurs qui ne sont plus coordonnés parce qu'ils sont devenus une entité unique).

”

FIGURE 2 : LA GAMME DE LA COORDINATION



Dans le cadre de cette typologie, trois types de coordination appartiennent aux extrémités de la gamme : l'autonomie complète (sans coordination) d'une part, et, de l'autre, le fusionnement total (des acteurs qui ne coordonnent plus leur activité parce qu'ils sont devenus une seule et même entité). Nous pouvons en gros différencier ces types d'engagement en évaluant la quantité de temps, de ressources et de formalités investis et en estimant la perte d'autonomie organisationnelle. En général, plus l'engagement est fort, plus le degré de formalité est élevé et plus la perte d'autonomie est grande.

En ce qui concerne la **communication**, les organisations partagent des informations entre elles sans être tenues de prendre en compte les informations échangées dans le cadre de leur propre travail. De tels échanges sont généralement peu coûteux en termes de temps et de ressources et les relations d'ordre officieux. Parce que les organisations partageant des informations ne sont en aucun cas obligées de les utiliser de quelque façon que ce soit, la perte d'autonomie est pratiquement inexistante. Cependant, l'échange d'informations peut prendre un caractère plus officiel lorsque les organisations s'accordent, par exemple, à utiliser des outils ou des indicateurs communs dans leurs rapports, modifiant ainsi leurs pratiques individuelles afin de travailler conjointement avec les autres. À ce stade de communication, les acteurs commencent à évoluer vers un autre niveau de coopération.

L'**alignement** peut comprendre une variété d'actions, de l'adoption commune de directives ou de critères (voir section 5.3 pour des détails et des exemples d'utilisation de critères dans la coordination humanitaire issus de la réunion de Berlin) à la collecte d'informations via des évaluations conjointes, entraînant la délocalisation de programmes ou le changement de leur contenu dans le but de réduire les lacunes et les duplications. Ces actions ont généralement rapport au « où », « quoi », « comment » de l'intervention humanitaire, bien qu'elles se concentrent habituellement sur l'un ou deux de ces domaines et n'essaient pas de contrôler ou d'affecter les trois. Elles sont plus formelles que l'échange d'informations et requièrent un plus grand engagement

de la part des organisations à contribuer au processus et à ajuster leur propre planification afin de s'adapter à toute décision de groupe.

L'alignement laisse toutefois aux organisations un très haut degré d'autonomie. Si les organisations sont plus aptes à se demander des comptes, les accords sont généralement non contraignants et négociables à tout moment. Ce niveau de coordination est peut-être mieux représenté par l'idée de « travail en parallèle » : les organisations travaillent de façon autonome sur leurs propres projets, mais sont prêtes à les modifier pour mieux s'accorder avec ceux des autres acteurs.

Les activités **collaboratives** sont formelles et impliquent généralement que les organisations alignent leurs stratégies et leurs plans de travail de façon à ce que, tout en maintenant leur indépendance, elles conduisent des activités conjointement. Parce que les organisations collaborant entre elles travaillent à la mise en œuvre d'un plan unique, elles ont tendance à s'accorder sur le « où », « quoi » et « comment » des activités et à détailler leurs méthodes et techniques communes plus que ne le font les agences qui ne font que coopérer. De tels accords sont souvent formels, tandis que les agences qui collaborent entre elles sont susceptibles de partager leurs ressources.

Bien que cette gamme ait eu pour objectif principal de faire réfléchir aux modes de coopération à l'échelle nationale et sur le terrain, on a remarqué à Berlin qu'à la fois cette typologie et certains problèmes associés aux différents types de coordination « correspondent souvent à des problématiques qui vont au-delà des frontières d'un pays, liées au fonctionnement général des organisations, elles répliquent les tensions mondiales »,^{xxiii}

La gamme de la coordination, ou toute autre tentative de catégoriser des relations diverses qui sont en constante évolution, ont des limites. Une seule organisation est susceptible de tisser une variété de relations avec différents acteurs, chaque relation se positionnant à un endroit différent de cette gamme. Les catégories de la gamme représentent un type idéal ; la réalité, quant à elle, est bien moins ordonnée.

Shaxson et Clench (2011), par exemple, en recherchant des méthodologies adéquates à l'analyse et à l'évaluation de partenariats complexes répartis dans le domaine public, réfèrent au concept de « partenariat désordonné » qui suggère clairement aux humanitaires l'état de la gamme de la coordination. Un partenariat désordonné « ne peut pas être présumé avoir une identité stable qui puisse rendre compte extérieurement de la totalité de ses actions » (Gujit, 2008, dans Shaxson et Clench, 2011 : 2). « Les partenariats désordonnés sont fluides : de nouvelles organisations ou coalitions peuvent apparaître et leurs visions du changement doivent être intégrées aux objectifs de politiques fixés par les autres partenaires et à la manière de les atteindre » (Shaxson et Clench, 2011 : 2).

“

On a remarqué à Berlin qu'à la fois cette typologie et certains problèmes associés aux différents types de coordination « correspondent souvent à des problématiques qui vont au-delà des frontières d'un pays, liées au fonctionnement général des organisations.

”



ENCADRÉ 2 : EXEMPLES DE BERLIN SUR LA GAMME

- **Communication** : Plusieurs participants ont soulevé la question du rôle des plateformes d'échange d'informations et des nouvelles technologies comme facilitateurs de l'échange d'information. Voir par exemple, la *South Asia Disasters initiative* du *All India Disaster Mitigation Institute* avec près de 130 cas faisant état de contributions de la part de 266 organisations, agences gouvernementales et organisations communautaires et ayant été défini comme « peut-être l'effort le plus soutenu et le plus étendu pour rendre compte de la réduction des risques liés aux catastrophes à l'œuvre en Asie ». ^{xxi}
- **Alignement** : Les participants ont évoqué l'importance de la distinction entre échanges d'information coopératifs de qualité sur le quand et le quoi et une concentration excessive sur la gestion de l'information entendue comme génération d'information (voir section 4.2 pour des détails sur en quoi pourrait être problématique une orientation ascendante, provenant des donateurs et du siège, et les risques associés à l'extraction d'information).
- **Collaboration** : Lors de la table ronde à Berlin, nous avons trouvé intéressant que les participants fassent maintes références successives aux questions d'alignement de stratégie, en insistant sur l'importance de la prise en compte du contexte et des réalités du pays. Le directeur de l'Équipe de haut niveau de mise en œuvre de l'Agenda transformateur, Panos Moutzis, l'a évoqué à son tour au cours du groupe inaugural ^{xxii} (voir section 4.2 sur le système de coordination humanitaire de l'IASC pour plus de détails).

Qui plus est, une gamme d'activités existe à l'intérieur de chacun de ces types. Par exemple, certains groupes d'organisations s'accordent sur des directives générales qu'elles peuvent choisir ou non de suivre pendant que d'autres signent officiellement des accords qui les contraignent à adhérer à des règles strictes vis-à-vis de modes de fonctionnement bien précis (dans la fourniture d'abri ou de nourriture). Selon la typologie détaillée ci-dessus, chacun de ces deux cas de figure se situe dans le domaine de la coopération, bien qu'ils diffèrent considérablement. Dans le même temps, un système coordinateur tel qu'un cluster ou un réseau est susceptible d'essayer divers types de coordination différents, certains touchant avant tout à la communication, d'autres à la collaboration. Dans l'espace Agora de Berlin, le Cluster mondial Sécurité alimentaire a présenté par exemple des initiatives prises tout autour du monde par le Groupe de travail sur la qualité de la programmation : ^{xxviii} du partage d'informations aux tentatives d'établir de plus étroits rapprochements. Ce qui impliquait aussi bien l'analyse comparative d'outils de contrôle, tels que le contrôle post-distribution pour les guides méthodologiques courants, que l'apprentissage à travers l'analyse et l'utilisation de technologies contextualisées, pour n'en citer que quelques-uns. Par ailleurs, le Cluster éducation mondial présenta des outils communs de gestion de l'information. ^{xxix}

ENCADRÉ 3 : COMMENT MENER À BIEN L'ÉVALUATION DES PARTENARIATS ET DES APPROCHES COLLABORATIVES SUR LE TERRAIN ?

Experts et spécialistes de l'évaluation impliqués dans la commission, dirigeant et utilisant les évaluations au sein des mécanismes de coordination sur le terrain, partenariats et approches collaboratives échangées et expériences débattues.

Obstacles à la coordination : quelles approches d'évaluation semblent fonctionner ?

Au cours des débats à Berlin, les intervenants se sont accordés à dire que le manque de clarté dans la définition des obstacles et de leur ampleur est un premier obstacle de taille à l'évaluation des partenariats de coordination et des autres approches collaboratives.^{xxiv} La documentation à ce sujet va dans le même sens :

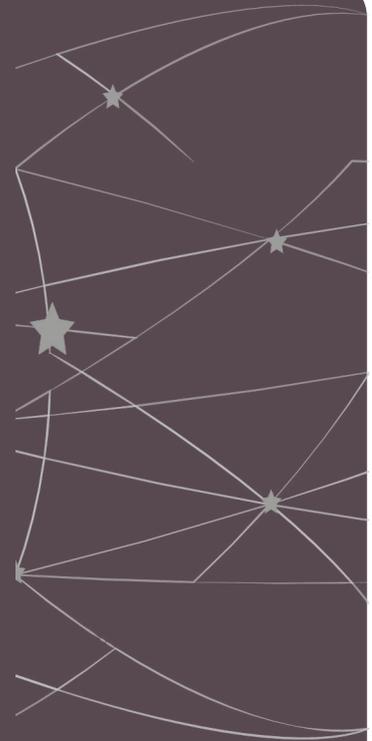
« les évaluateurs qui cherchent à examiner la collaboration organisationnelle comme variable dépendante et/ou indépendante seront confrontés au besoin de rendre son concept opérationnel » (Woodland et Hutton, 2012 : 369).

La nature et la portée des approches collaboratives souhaitées (voir section 3.1 sur la gamme de la coordination humanitaire) sont souvent peu claires ; un partenariat peut aussi bien être un terme très politique qu'un terme vaguement défini, ce qui détermine considérablement l'objet exact de l'évaluation. Toutes les parties impliquées conçoivent-elles les implications du mécanisme de partenariat ou de coordination de la même façon ? Il est très difficile de limiter la portée d'une évaluation lorsqu'on examine un partenariat, souligne Sagmeister, « parce que l'histoire remonte toujours à la surface, la collaboration étant un mode de communication et d'interaction qui s'acquiert ».

Au sujet de la perception et de l'acquisition de modes d'interaction, Elias Sagmeister du Global Public Policy Institute a partagé une histoire très probablement fondée sur les expérimentations de Stephenson :

Il y a une pièce remplie de singes et une banane est posée sur une table quelque part. Si tous les singes essaient d'atteindre la banane, ils sont tous arrosés d'eau. Rapidement, si l'opération est renouvelée, le groupe de singes empêchera n'importe quel autre singe d'atteindre la banane de peur d'être arrosé. On peut renouveler l'opération, échanger certains singes du groupe et arrêter de les arroser et continuer jusqu'à ce que le groupe de singes soit complètement différent du précédent et qu'il n'existe plus de lien entre atteindre la banane et être arrosés d'eau, mais ils continueront toutefois à empêcher tout nouveau singe d'atteindre la banane, ce qui constitue un exemple de formation de mode d'entente qui n'est pas remis en question. Cela a eu un sens à un moment donné et continue d'être illustré lorsque des partenaires disent : « C'est comme ça qu'on fait ici. » « On a appris qu'on ne pouvait pas confier telle ou telle tâche à notre partenaire. »

Une évaluation est une opportunité fantastique pour identifier ces modes et les remettre en question lorsqu'ils ont cessé d'être constructifs.



Sagmeister a accompagné ce point de l'observation selon laquelle comprendre les perceptions des parties impliquées dans le processus de coordination est d'une importance capitale, celles-ci pouvant varier considérablement. Les participants et les intervenants ont ensuite repris à leur compte son propos. Un autre membre du groupe fit allusion à « l'absence d'un récit commun »^{xxv} et l'importance des personnes concernées, qu'il fallait impliquer dans le processus d'évaluation. La Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (IFRC) a pris une initiative digne d'intérêt pour répondre à la situation d'urgence causée par le typhon Haiyan aux Philippines en organisant une enquête de fin de mission que tous les employés pouvaient remplir confidentiellement afin de comprendre les différentes perspectives de la coordination. Un autre membre du groupe a affirmé que « l'on accorderait plus d'importance à l'analyse et à la compréhension de la perception (dans l'évaluation de la coordination et des partenariats) que dans d'autres domaines »^{xxvi}. À cet égard, John Cosgrave, consultant indépendant, a affirmé qu'il était important de commencer par cette question et de se concentrer sur une, ou quelques questions, plutôt qu'une multitude, pour pouvoir les approfondir, de la ou de les traduire par un nombre réduit de recommandations et une optimisation de l'utilisation du produit final.

Utilisation des critères du CAD, OCDE dans l'évaluation de la coordination et de la collaboration

Les critères du CAD, OCDE ont été utilisés et « bien testés dans différents environnements pendant de nombreuses années [...] [et permettent ainsi de] comparer les conclusions de l'évaluation sur le long terme ». Cosgrave a considéré qu'ils étaient « extrêmement utiles dans l'évaluation des méthodes et pour réunir différentes évaluations, mais qu'il ne fallait pas oublier que les critères n'étaient pas fondamentaux. Il existe deux critères d'évaluation fondamentaux : qualité et coût. » Le tableau suivant illustre les approches adoptées par les évaluateurs :

Critères	Commentaires
Pertinence	L'un des premiers critères à considérer, parce qu'il a rapport à la compatibilité entre partenaires : devrions-nous travailler ensemble ? La pertinence dans le contexte du partenariat peut être délicate et demande peut-être des exercices spécifiques dans un environnement plus protecteur, étant donné que cela peut être une question sensible. Annie Davenport du <i>Disasters Emergency Committee</i> (DEC) qui réalise régulièrement des bilans d'intervention conjointe, a expliqué que la pertinence et l'adéquation constituent les deux critères privilégiés lors de l'analyse des interventions.

Efficacité	Quel est le but et comment la collaboration contribue-t-elle à l'atteindre ? Selon Anne Luzot, il est « très difficile d'évaluer l'efficacité d'une coordination parce qu'il est très difficile de retracer, dans de nombreuses situations, quel changement exactement la coordination était censée opérer. Nous avons tendance à dire : d'accord, coordonnons-nous, nous serons plus efficaces, mais à quelle fin ? »
Cohérence	Ce critère est particulièrement pertinent en ce qui concerne les collaborations avec l'armée. De manière générale, la complémentarité ou les contradictions entre politiques sont difficiles à mesurer.
Efficiéce	La question du coût de revient d'un partenariat ou d'autres modalités d'approche collaborative, associée au critère de qualité mentionné ci-dessus, a été qualifiée de fondamentale. L'établissement du rapport entre revenu et dépenses permet de mieux comprendre quels ont été les termes d'un partenariat.

On a par ailleurs concédé que si les critères sont utiles, peut être est-il préférable de se concentrer sur certains d'entre eux, en fonction de la nature et de l'ampleur de l'approche collaborative mise en évaluation, plutôt que de les appliquer tous. Comme cela a été mentionné à plusieurs reprises et comme l'a souligné Sagmeister, « la collaboration peut être difficile à mesurer et les effets difficiles à attribuer » : il est en effet difficile de définir des limites lorsqu'on évalue les effets de la collaboration et que l'on détermine ce qu'en sont les buts et quels compromis ont dû être négociés.

En outre, il a été observé que l'application des critères du CAD, OCDE a ses propres limites. Un participant a fait remarquer que ces derniers « ne poussent pas suffisamment à considérer la viabilité, indispensable aux partenariats s'étendant au-delà du soutien de premier secours apporté aux populations affectées [...], les critères du CAD, OCDE sont-ils applicables à l'évaluation des partenariats, étant donné qu'ils n'ont pas été conçus dans ce but [?] » Cosgrave s'est référé à leur évolution historique^{xxix} tandis que plusieurs participants soutenaient l'idée qu'il est pertinent d'inclure la question de la viabilité dans la visée de l'évaluation.

Concevoir des évaluations de coordination pour faciliter les procédures d'utilisation

En termes d'usage et de procédures, le sujet qui est revenu le plus souvent est celui de la nature participative de l'évaluation (la collecte de perspectives) et de la diffusion des conclusions et des résultats. Anne Luzot a souligné que la question de savoir qui procède à l'évaluation était primordiale. Pour certains, afin de renforcer et de faciliter l'usage et l'assimilation, privilégier un évaluateur externe n'est pas





nécessairement la meilleure option. Josse Gillijns a demandé : « Avez-vous vraiment besoin d'un conseiller conjugal externe ou pourrait-il s'agir d'un membre de votre famille ? » Anne Luzot a souligné que ce sont les évaluations conjointes qui obtenaient les meilleurs résultats. Elle a présenté les similitudes entre quatre approches collaboratives du Programme alimentaire mondial (PAM) : trois évaluations de mises en commun de financements (CERF, CHF et ERF) et la coordination sectorielle de la sécurité alimentaire. Qui pose la question ? Les conseils d'administration des agences commissionnant ces exercices d'évaluation, cependant qu'une seule d'entre elles résultait d'un effort conjoint (celle du cluster logistique).

3.2 Les facteurs qui influencent le positionnement sur la gamme



À Berlin, les intervenants et les participants ont insisté sur l'importance de comprendre ce que toute relation coordonnée a pour but d'accomplir (autrement dit, ce que son impact est censé être) et de déterminer en fonction de cela le type de coordination requis.



Aux fins de la réunion annuelle de l'ANALP 2015, il ne faut pas oublier que tous les types de coordination ne sont pas identiques : chacun implique des niveaux d'investissement différents, promet un niveau de retour varié, sa réussite éventuelle dépendant de types de soutien divers. À Berlin, les intervenants et les participants ont insisté sur l'importance de comprendre ce que toute relation coordonnée a pour but d'accomplir (autrement dit, ce que son impact est censé être) et de déterminer en fonction de cela le type de coordination requis. Ce qui est primordial c'est que l'ensemble des acteurs accepte que dans le cas où le degré de coordination augmente, la volonté soit là d'investir et de reconnaître que les résultats ont été accomplis ensemble.

En général, les organisations se positionnent différemment sur la gamme en fonction du contexte : une organisation pourrait restreindre son effort à la communication dans certaines situations, mais envisager de collaborer dans d'autres. Plusieurs facteurs permettent de déterminer le choix qui est fait dans une situation donnée ; nous les avons abordés ci-dessous.

Contexte

Certains contextes semblent être plus propices à une approche coordonnée que d'autres. On peut soutenir que la coordination de l'intervention en cas de catastrophe naturelle est plus « facile » que la coordination en cas d'urgence complexe, en particulier dans le contexte d'un conflit armé, parce que l'environnement de cette dernière tend à être plus chargé politiquement et à générer des tensions entre les différents acteurs de l'intervention humanitaire.

Dans le contexte d'un conflit armé par exemple, il existe souvent une tension entre les activités de secours à court terme et les objectifs associés à la paix et à

la reconstruction d'un État à long terme. Ces tensions influencent le degré de coordination qui s'opère parce que certains acteurs humanitaires sont réticents à s'associer à des ambitions politiques (Stobbaerts et coll., 2007) et à risquer d'éroder leur indépendance et leurs principes humanitaires. Les obstacles à la mise en œuvre de la Doctrine Capstone (UNDPKO, 2008 : 23) qui vise à « fournir un cadre permettant à tout acteur des Nations unies ou autre intervenant international de poursuivre ses activités au niveau national d'une façon cohérente et coordonnée » présentent un exemple concret de telles difficultés.

Les situations d'urgence complexes associées à la guerre et aux conflits armés peuvent aussi mener à des circonstances où les agences ne sont pas prêtes à partager des informations (sensibles), comme en Iraq : « L'insécurité et l'incertitude ont engendré une culture de la confidentialité entre de nombreux acteurs de la communauté humanitaire. Cela met un frein à l'efficacité de la coordination, réduit l'espace de débat autour de stratégies communes et inhibe l'éthique de transparence associée à l'action humanitaire » (Domini et coll., 2008 : 21).

Pour autant, dans des situations d'urgence complexes, certains éléments sont favorables à la coordination et à la coopération. Dans le cas des crises en cours au Mali, en Somalie et en Syrie, les organisations ont pour priorité d'être neutres et impartiales en évitant activement de s'associer à d'autres acteurs. Cependant, la limite d'accès aux communautés affectées, plus l'insécurité, ont poussé de nombreuses organisations internationales à travailler au moyen de mécanismes de gestion à distance ; c'est à dire, à collaborer intensivement avec les organisations locales. Ces collaborations sont difficiles : le transfert de risque et la limitation de l'intervention en particulier, posent de réels problèmes. « Au niveau du terrain, la coordination entre agences gérée à distance décline rapidement une fois que les employés étrangers, qui sont d'habitude responsables de l'effort de coordination, sont rappelés. Le personnel national et local n'est souvent pas conscient de ces activités de coordination et ne se sent pas à l'aise d'y participer lorsqu'il n'était pas impliqué avant le passage à une gestion à distance » (Stoddard et coll., 2010 : 31). Voir section 4.3 sur les consortiums et réseaux nationaux pour des exemples spécifiques sur la Syrie donnés à Berlin.

Au-delà de la distinction primaire entre catastrophes naturelles et conflits armés, les questions liées au contexte influencent quelles activités et priorités guident les initiatives de collaboration et de coordination. Les contraintes de temps peuvent représenter un point critique : comme l'a indiqué un membre du groupe, « en situation d'urgence, trois mois constituent une vision sur le long terme ». ^{xxx} Les efforts de coordination seront également influencés par la présence ou non de structures et de relations de coordination préexistantes. Dans de nombreux cas, les pays qui subissent des crises cycliques récurrentes, telles que des sécheresses

“

La limite d'accès aux communautés affectées, plus l'insécurité, ont poussé de nombreuses organisations internationales à travailler au moyen de mécanismes de gestion à distance ; c'est à dire, à collaborer intensivement avec les organisations locales.

”

et des inondations, ont tendance à accueillir un nombre d'acteurs relativement stable et régulier qui se connaissent relativement bien et travaillent ensemble (entre situations d'urgence) sur des questions de préparation et d'apprentissage. Dès lors, la collaboration dans ces contextes est souvent plus facile à mettre en œuvre et peut comporter une perspective plus transformatrice à long terme, notamment en ce qui concerne la capacité de développement et le passage d'une réponse internationale à une réponse menée au niveau national ou local.

Les phases de la gestion du cycle des programmes

Certaines phases du cycle d'un projet humanitaire ont d'ordinaire entraîné plus d'approches coordinatrices que d'autres.

Les efforts croissants vers une mise en commun des évaluations de la part de l'ONU et de l'organisme d'évaluation de l'IASC sont des exemples d'approche collaborative et coordonnée dans la **phase d'évaluation** du cycle de programmation. Ils ont été cristallisés sous la forme d'une méthodologie commune appelée Évaluation multi-cluster initiale rapide qui a depuis été mise en œuvre dans plusieurs situations de crise humanitaire, telles que les inondations au Punjab en septembre 2014 et la confrontation armée et ses déplacements de population en RCA (encadré 1). On relève un autre exemple d'approche coordonnée de l'évaluation humanitaire et de l'intervention humanitaire qui lui succède au niveau national dans les évaluations incorporées au RRM. Ce mécanisme fut créé il y a environ 10 ans pour répondre aux besoins relatifs aux déplacements de population en République démocratique du Congo (RDC) et s'exporte maintenant dans d'autres pays comme la RCA. Alors qu'était présentée l'expérience du RRM en RCA à Berlin, on a souligné qu'en plus d'être un mécanisme d'action commune à lui seul, le RRM vise à travailler avec d'autres mécanismes de coordination dans le pays, et en particulier les clusters (voir section 5.2 pour plus d'informations à ce sujet).^{xxxi}

Le Projet de renforcement des capacités dans les cas d'urgence (ECB) valorise également l'importance de l'adoption d'une approche coordonnée de l'évaluation humanitaire. Les évaluations de l'ECB recommandent que la coordination de l'action s'applique à un autre domaine : le renforcement des plans d'urgence communs pour les catastrophes à venir (Baker, 2014).

L'approche coordonnée est moins souvent adoptée lors de la **conception** et de la **formulation**. Cependant, même en l'absence d'activités conceptrices formellement coordonnées, la plupart des agences utilisent une approche de la conception de projet très similaire, basée sur la théorie du changement et sur des méthodes d'encadrement logiques : par conséquent, les projets sont souvent plus similaires, et peuvent travailler en parallèle, qu'ils le seraient sans cela. L'utilisation de cadres logiques représente un

exemple intéressant de coordination au moyen de procédures communes (discuté plus en avant dans la section 5.3). Des approches de la conception de programmes plus explicitement coordonnées ont également lieu, bien qu'à un niveau relativement élevé, via les groupements sectoriels et les équipes d'aide humanitaire opérant dans le pays (EHP) qui forment un Plan stratégique d'intervention (PSI) unique : une déclaration conjointe des activités humanitaires que les acteurs, travaillant sous l'égide des mécanismes de coordination de l'IASC ou en association avec eux, doivent s'engager à entreprendre. Cependant, si ce PSI semble afficher un niveau de coordination très élevé, la coordination collaborative de nombreuses agences travaillant à un seul projet commun, en réalité, le PSI combine souvent divers projets préexistants sous un intitulé unique (Knox Clarke et Campbell, 2015).

Au cours de la **phase d'évaluation**, bien que le secteur humanitaire ait entrepris plusieurs évaluations coordonnées d'interventions de grande envergure (TEC^{xxxii}), les approches coordonnées restent exceptionnelles. Le pilotage et la consolidation des pratiques de l'Évaluation interinstitutions en temps réels (IA-RTE) par l'IASC depuis 2007 (IASC, 2011) constituent un excellent exemple des encouragements à ce type d'initiatives collaboratives. Plus récemment, au cours du processus d'Agenda transformateur de l'IASC, les IA-RTE ont été progressivement supprimés, bien que l'IASC continue à conduire des exercices interinstitutions ex post (Évaluation interinstitutions en temps réels de l'IASC) qui ont pour objet de comprendre l'action collective et les résultats obtenus au niveau national lors d'urgences de niveau L3 (IASC, 2014). Bien qu'il ne soit pas de nature évaluatrice, l'Agenda transformateur de l'IASC a également introduit un autre type d'exercice d'évaluation interinstitutions sur le terrain : les dénommées Operational Peer Reviews ou évaluations opérationnelles par des pairs qui visent à faciliter un retour rapide sur les questions relevant du domaine opérationnel entre les responsables des opérations d'aide humanitaire en cas d'intervention d'urgence de type L3 (Moumtzis, 2014).

Bien entendu, il y a à la fois des avantages et des inconvénients à effectuer des évaluations conjointes et il est dans l'intérêt des organisations de prendre en compte ces deux pendants : « C'est une question de chevaux de courses », a remarqué John Cosgrave. Lors de la réunion de Berlin, DEC et Oxfam présentèrent certains avantages et inconvénients des évaluations conjointes sur la base de leur expérience récente aux Philippines.^{xxxiii} Le tableau 1 résume les avantages et les contraintes dont DEC a fait l'expérience à l'occasion d'exams d'appel et de son évaluation conjointe.

Fonction et domaines

Certaines fonctions et certains domaines sont plus propices à la mise en œuvre d'une approche collaborative, sinon dans tous les groupes du système humanitaire international, en tout cas entre les acteurs d'un groupe tel que celui des ONG. Elles



Conception et formulation : la plupart des agences utilisent une approche de la conception de projet très similaire.



comprennent entre autres le développement de **normes et de directives techniques et sectorielles** concernant les domaines du travail avec les réfugiés dans des camps, les protocoles sur la santé et l'alimentation, les listes de médicaments essentiels et la provision de services communs, notamment logistiques. Les activités de promotion et de défense constituent un autre secteur réunissant les acteurs humanitaires autour d'un même message. Les coalitions d'intervenants défendent ensemble des questions allant de l'élargissement de l'accès à l'adaptation de la législation internationale au droit national. Pour des exemples présentés à Berlin d'activités de promotion et de défense communes au niveau national, voir section 2.1 sur la cohérence.

Le renforcement des capacités est un secteur où la coordination est moins courante. Le Renforcement des capacités des partenaires en logistique (PARCE),^{xxxv} établi par un consortium d'ONG internationales^{xxxvi} en République dominicaine constitue

ENCADRÉ 4 : LES LEÇONS TIRÉES PAR DEC DES EFFORTS D'ÉVALUATION CONJOINTE^{xxxiv}

Les leçons de l'évaluation conjointe, contribution au changement (Philippines, 2014)

Avantages

- La mobilisation conjointe des ressources par différentes organisations a permis de mettre une nouvelle approche à l'essai et de mieux en mesurer l'impact en faisant prévaloir les résultats plutôt que les processus
- L'approche a réduit la duplication des efforts et des ressources tout en prenant en compte toutes les interventions des parties intéressées, y compris l'action des populations affectées par la catastrophe
- La prise en compte des interventions de l'ensemble des acteurs encourage les organisations à réfléchir à l'impact et aux conséquences relatifs d'une intervention collective

Contraintes

- Difficulté de l'accord initial sur les termes de référence
- Important si l'on veut garantir que l'évaluation n'est pas trop largement étendue : mettre l'accent sur les besoins en informations et, avec le recul, peut-être la restreindre à deux thèmes principaux afin d'obtenir une analyse plus approfondie
- Le temps consacré aux réunions, à la réception et au commentaire des retours, ainsi qu'au processus de mise en accord avant que ne commence le travail de l'équipe d'évaluation sur le terrain est essentiel
- Le recours à un tiers pour mener l'évaluation diminue le contrôle exercé par l'organisation et rend peut-être le processus moins instructif pour celle-ci
- Conclusions plus utiles au secteur dans l'ensemble

une illustration positive de cette approche. PARCEL a pour but d'accroître la capacité et l'indépendance des partenaires locaux afin qu'ils puissent répondre aux situations d'urgence humanitaire. Il a d'ailleurs été étendu à l'Éthiopie, à la Jordanie et au Pakistan grâce à la mise à disposition de matériel de formation et d'autres outils de préparation. Lors des projets pilotes, on a remarqué que les outils fondés sur des normes internationales ou de nature générique aidaient les partenaires locaux à coopérer à l'adaptation de leurs besoins en formation.

Équilibre des pouvoirs : différentes formes de relation de pouvoir

Autre facteur d'importance concernant le degré de coordination dans la majorité des cas, l'attitude des acteurs les plus influents à l'égard de l'action coordonnée. Il est important de reconnaître les différences considérables entre la mise en œuvre de la coordination par un commandement, découlant d'une position de pouvoir et d'autorité (coordination des organisations par en haut) et celle mise en œuvre par le biais d'un consensus issu de débats instrumentaux sur les avantages de la coordination (coordination des organisations entre elles). Il existe différentes formes et modalités de collaboration qui dépendent de la nature du pouvoir : de consortiums bénévoles et de communautés de praticiens (CdP) autour de questions sectorielles et thématiques en passant par des structures formalisées (mais qui sont toutefois théoriquement établies sur la base du volontariat), telles que les groupements sectoriels, à des arrangements contraints là où la participation à des structures de coordination gouvernementales ou à des missions placées sous l'égide de l'ONU détermine l'accès aux ressources et aux zones affectées.

Au cours des débats ayant eu lieu à Berlin, les participants ont mentionné plusieurs méthodes d'atténuation des dynamiques de pouvoir : bâtir des relations et de la confiance au fil du temps, assurer la transparence du processus de prise de décisions, impliquer les parties et faire prévaloir la clarté des communications, entre autres. En revanche, la concurrence pour la visibilité et les ressources peuvent entraver la coordination au niveau national. Selon les participants, la concentration des pouvoirs dans les organisations de l'ONU qui sont à la fois coordinatrices, exécutrices et bailleurs de fonds, peut mener à de potentiels conflits d'intérêts. Comme l'a dit une personne dans l'assemblée : « Nous aimons la coordination, mais nous n'aimons pas être coordonnés. »

“

Certaines fonctions et certains domaines sont plus propices à la mise en œuvre d'une approche collaborative. Elles comprennent entre autres le développement de normes et de directives techniques et sectorielles concernant les domaines du travail avec les réfugiés dans des camps, les protocoles sur la santé et l'alimentation, les listes de médicaments essentiels et la provision de services communs, notamment logistiques.

”

4. Les structures de coopération dans la situation actuelle

4.1 La coordination par les gouvernements

Un grand ensemble de lois, d'actes, de déclarations et de cadres internationaux démontre clairement que **l'État est responsable au premier chef et qu'il doit détenir le rôle principal s'agissant d'orchestrer et de coordonner l'assistance humanitaire sur son territoire**. La résolution du Conseil de sécurité de l'ONU A/RES/46/182 de 1991 sur le renforcement de la coordination de l'assistance humanitaire d'urgence de l'ONU est peut-être la plus connue.^{xxxvii} Plusieurs participants ont souligné à Berlin que, dans les faits, la situation est souvent bien différente : « Nous savons que l'état des choses est en réalité très différent : au lieu de s'investir et de soutenir les capacités nationales existantes, une attitude de subversion semble dominer chez les humanitaires. Dans de nombreux contextes, cette attitude est justifiée, mais dans bien d'autres ça n'est pas la bonne façon d'opérer. »^{xxxviii}

Au cours de la décennie et demie qui a suivi l'adoption de la résolution A/RES/46/182, nous avons certainement assisté à une croissance marquée, à la fois, du nombre des autorités nationales consacrées à la gestion des catastrophes et de leurs capacités. Plusieurs situations d'urgence récentes ont vu en effet les institutions gouvernementales prendre le contrôle de la coordination de l'aide, avec pour exemples remarquables : la réponse de l'Éthiopie et du Kenya à la sécheresse de 2010-2011, celle du Pakistan aux inondations de 2010 et 2011 et celle des Philippines au typhon Haiyan/Yolanda en 2013.

Les évaluations laissent penser cependant que, dans certains cas, la volonté de coordonner les activités de secours chez le gouvernement dépasse sa capacité à les mettre en œuvre efficacement : la coordination de multiples acteurs peut être extrêmement exigeante en ressources ; souvent, ces ressources n'existent pas ou sont demandées ailleurs. Le manque de capacité est particulièrement remarquable au niveau opérationnel local (Neseni et Guzha, 2009 ; Salomons et Dijkzeul, 2008 ; Slim, 2012 ; Steets et coll., 2010 ; 2014).

Les présentations faites à Berlin ont souligné l'importance de la coordination avec les institutions étatiques locales comme nationales. En **République dominicaine**, Oxfam Intermón a œuvré en conjonction avec les autorités locales au renforcement durable de la capacité d'aide, ainsi qu'à l'établissement d'un dialogue entre les populations affectées et les autorités locales qui permette de tenir ces dernières

redevables en cas de défaillance. L'évaluation d'un projet présenté dans l'Agora de Berlin recommandait que « les processus de lobby, de promotion et de défense ayant réussi au niveau régional ou local soient répliqués au niveau national ». ^{xxxix}

Au **Népal**, le Consortium pour la réduction des risques encourage les autorités régionales à soutenir les plans de réduction des risques de la communauté. Dans la vallée de Katmandu, un consortium de la Croix-Rouge britannique et d'acteurs népalais est parvenu à rassembler des fonds garantissant le financement de 45 % des plans des communautés et ainsi la continuité de l'action au niveau local.

Les gouvernements ne coordonnent pas seulement l'aide humanitaire avec les acteurs internationaux, mais aussi, de plus en plus, avec les gouvernements voisins et les acteurs régionaux. Un participant a mis l'accent sur des accords passés entre la Colombie, l'Équateur et le Pérou, les qualifiant de « premiers partenaires de secours » dans le cas où une catastrophe aurait lieu. Les organisations régionales peuvent également négocier l'implication d'acteurs internationaux : comme l'a fait remarquer un participant, le dialogue de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) avec le gouvernement du Myanmar après le passage du cyclone Nargis s'avéra être un moyen de faciliter le dialogue avec la communauté internationale « plus acceptable » que les contacts bilatéraux entre Myanmar et cette dernière.

Lors de la réunion, un autre problème d'envergure concernant les gouvernements et le système international a été soulevé : la tendance de ce dernier à imposer une approche d'intervention unique, sans prendre en compte les capacités et les structures qui sont déjà en place. La coordination serait plus efficace si les acteurs internationaux reconnaissaient et prévoyaient qu'il existe une grande diversité de contextes. Les exemples suivants, fournis par les membres du groupe et par les participants de la réunion à Berlin, illustrent des attitudes variées parmi les gouvernements envers la coordination avec les acteurs internationaux :

Les pays à moyens revenus sont, presque par définition, plus sceptiques et bien plus fermes envers le système humanitaire international que les pays à faibles revenus : « Ils [ne] sont [pas seulement] capables de faire des choses d'eux-mêmes, ils veulent les faire seuls. »

Même au sein d'une même région, par exemple, l'**Asie du Sud-est**, les attitudes envers l'aide internationale varient énormément. Aux **Philippines**, pendant et après Yolanda, le gouvernement se montra ouvert et prêt à partager des informations et à entreprendre des évaluations conjointes. À **Myanmar** pendant Nargis en revanche, les acteurs internationaux éprouvèrent des difficultés à faire accepter au gouvernement qu'il coopère avec la communauté internationale.

“

Lors de la réunion, un autre problème d'envergure concernant les gouvernements et le système international a été soulevé : la tendance de ce dernier à imposer une approche d'intervention unique, sans prendre en compte les capacités et les structures qui sont déjà en place.

”



“

Si les organisations internationales souhaitent réellement accroître la coordination par les gouvernements, il leur faudrait peut-être être prêtes à investir dans des moyens de mieux comprendre les structures et les pratiques d'aide d'urgence gouvernementales et s'organiser afin de mieux travailler en accord avec le fonctionnement de ces structures.

”

En plus de trouver des moyens de travailler avec des gouvernements qui ont une attitude très différente envers la coordination, les acteurs internationaux devraient s'attendre à travailler avec des structures et des procédures gouvernementales très différentes d'un pays à l'autre. Souvent, les structures ministérielles d'un gouvernement ne suivent pas les mêmes divisions par secteur que celles des groupements de l'IASC (Beúnza, 2011 ; Maxwell et Parker, 2012). Et si un nombre d'États grandissant utilise des versions de systèmes de commandement en cas d'incident, très peu d'organisations internationales sont informées de ces systèmes ou même capables de les assimiler.^{xi} Si les organisations internationales souhaitent réellement accroître la coordination par les gouvernements, il leur faudrait peut-être être prêtes à investir dans des moyens de mieux comprendre les structures et les pratiques d'aide d'urgence gouvernementales et s'organiser afin de mieux travailler en accord avec le fonctionnement de ces structures.^{xli}

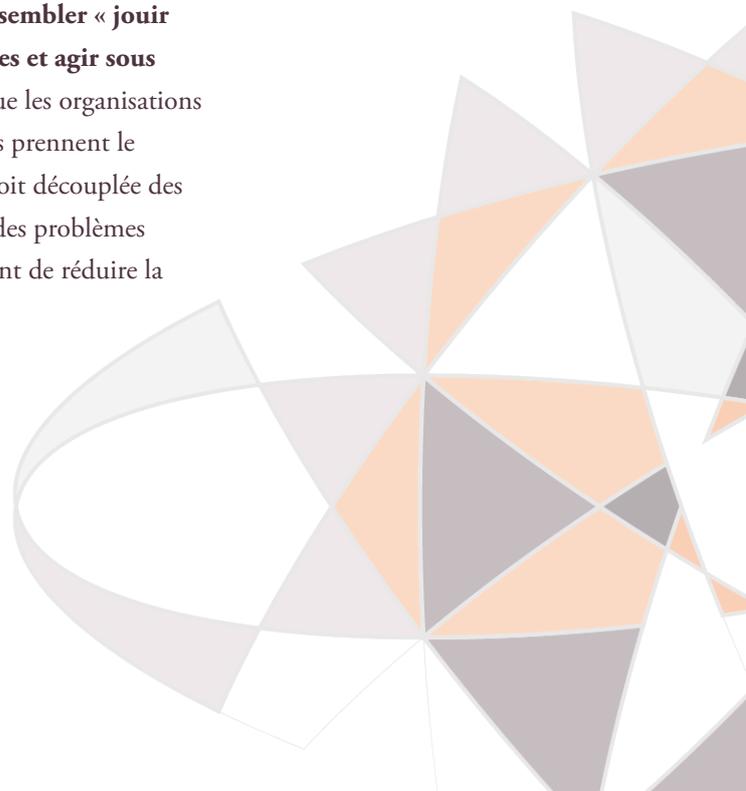
Lors de sa présentation à Berlin, un membre du groupe de l'OCHA a lancé un appel aux acteurs internationaux pour qu'ils renforcent les systèmes nationaux au lieu de les remplacer et pour qu'ils investissent des ressources en fonction des besoins et des capacités des pouvoirs publics et de la société locale.^{xlii} D'autres participants se sont penchés sur les principes humanitaires et sur l'importance de garantir que seuls les besoins motivent les efforts humanitaires internationaux, tout en reconnaissant le rôle de soutien joué par l'ONU ou le rôle de complémentarité avec les structures publiques joué par la Croix-Rouge. L'un et l'autre ne sont pas nécessairement contradictoires, cependant, il existe des exemples de situations où le renforcement et le soutien des structures gouvernementales compromettent la réalisation de l'impératif humanitaire d'assistance impartiale et motivée par les besoins.



Les organisations humanitaires internationales ont intérêt à se méfier de la coordination mise en place par un gouvernement lorsque ce dernier participe à un conflit ou lorsqu'il semble probable que l'aide soit utilisée, ou non, à des fins politiques (cela n'est pas improbable lorsque les acteurs politiques sont impliqués dans la prise des décisions ; voir par exemple Nesen et Guzha, 2009). Ces réticences semblent être plus évidentes dans des situations de conflits armés. Maxwell et Parker (2012 : 10) remarquent que « Dans des circonstances exceptionnelles, les gouvernements ne peuvent pas ou ne devraient pas diriger la coordination, mais ce ne sont que des exceptions. » La coordination par un gouvernement est plus susceptible de réussir « dans des contextes caractérisés par des catastrophes chroniques ou récurrentes [là où] les gouvernements jouissent de capacités relativement grandes et s'intéressent comparativement peu aux principes humanitaires » (Steets et coll., 2014 : 33).

Cependant, comme l'on montré les débats de Berlin, des tensions politiques peuvent également faire surface dans un contexte de catastrophe naturelle. Comme l'a remarqué un membre du groupe du Pakistan, au cours de l'intervention dans les zones marginalisées du pays pendant les inondations de 2010, « l'une des questions déterminantes a été la négligence de la part du gouvernement, et le problème principal, le favoritisme politique. Un parti politique était au gouvernement et ils ont utilisé cette aide comme un outil politique : distribuant à ceux qui votaient pour eux, alors qu'ils étaient élus pour renforcer leurs futures positions. »

Si les acteurs internationaux ont parfois éprouvé de la gêne face à la coordination humanitaire menée par un gouvernement, soucieux notamment de ne pas compromettre leur indépendance, les gouvernements eux aussi ont été frustrés par les organisations internationales qui peuvent sembler « jouir d'un trop-plein de ressources, ne pas avoir à rendre de comptes et agir sous l'influence des bailleurs de fonds » (Harvey, 2010 : 11). Lorsque les organisations internationales ne participent pas aux activités coordonnées, elles prennent le risque que leur intervention ébranle la souveraineté de l'État et soit découplée des programmes de développement plus larges. Cela peut entraîner des problèmes à long terme en entravant les activités de relèvement et en risquant de réduire la



“

Trois questions clés sont apparues au cours des débats de Berlin concernant les gouvernements et la coordination : le besoin de souplesse, de construire une relation de confiance et de considérer la question des pouvoirs et de la souveraineté.

”

légitimité et la responsabilité de l'État aux yeux des populations affectées par la crise. Un membre du groupe demanda par exemple : « Est-il possible de dénoncer un gouvernement qui refuse de reconnaître une famine ? C'est une question que s'est posée MSF au Niger [en 2005]. L'organisation prévoyait de déclarer une famine alors qu'il était probable que ce ne soit pas le cas, ou en tout cas que c'était discutable, remettant alors en question la compétence du gouvernement : “Qui sont-ils pour venir m'humilier et me présenter comme incompetent devant mon propre peuple ?” »^{xliii}

Enfin, les gouvernements et les acteurs humanitaires peuvent avoir une idée très différente sur leur degré d'implication aux côtés de quasi-gouvernements, de gouvernements insurrectionnels et d'États en voie de construction, et sur la façon de s'impliquer.^{xliiv} Comme l'a souligné un représentant du Comité international de la Croix-Rouge (CICR), les humanitaires traitent avec les pouvoirs publics et avec tous les protagonistes d'un conflit, que ce soit le gouvernement ou un acteur non étatique « ou tout autre groupe alors en charge ou lié au destin de la population affectée ». Cela est représentatif du mode opératoire de nombreux acteurs humanitaires qui traitent avec l'État et les acteurs non étatiques via divers niveaux de communications et de coordination.

En conclusion de cette section, intéressons-nous à trois questions clés apparues au cours des débats de Berlin autour du point sensible de l'approche à adopter pour coordonner ses actions avec un gouvernement et de la manière qu'ont les gouvernements de coordonner l'aide.



Premièrement, il y a un **besoin de souplesse**, si l'on veut pouvoir adapter son approche aux particularités du contexte et à la multiplicité des identités humanitaires et leurs différents rôles. Plusieurs participants ont suggéré que les acteurs internationaux ajustent ingénieusement leurs mécanismes au contexte spécifique auquel ils ont affaire (un membre du groupe de l'OCHA a présenté le concept d'interopérabilité comme une opportunité, voir section 3.1 pour une définition de ce terme). Les avis concernant le degré d'adaptation que les agences devraient être prêtes à entreprendre différaient. Certains participants estimaient « qu'il est plus important que le travail soit fait que de savoir qui le fait. » D'autres ont insisté qu'il est important de maintenir une diversité d'identités afin de garantir l'alignement du travail accompli avec les principes des acteurs : comme l'a souligné un représentant de MSF, « nous sommes des humanitaires, pas des entreprises. » Enfin, le représentant de la Croix-Rouge en Sierra Leone a fait remarquer aux participants le caractère unique de son organisation : créée par un décret du parlement qui lui attribue explicitement le rôle d'auxiliaire du gouvernement. Les acteurs humanitaires occupent des rôles de natures différentes, aussi, une approche spécifique telle que celle adoptée par la Croix-Rouge pourrait-elle fonctionner également pour des ONG internationales qui revendiquent une action en accord avec leurs principes et donc indépendante ? Jusqu'où, au nom de la coordination, sommes-nous prêts à pousser à l'uniformité, et au prix de quelles concessions ?

Deuxièmement, le besoin d'**établir une relation de confiance** est souvent revenu dans les débats. Un représentant du gouvernement philippin a affirmé : « Restituons sa dimension humaine à l'humanitaire. » Si l'on reconnaît l'importance d'établir une relation de confiance entre acteurs, les obstacles que cela implique comprennent : la notion de temps (cela prend du temps), les interlocuteurs de part et d'autre (États et acteurs humanitaires) sont souvent mal définis et la volonté des acteurs impliqués est souvent remise en question. L'accord de la confiance repose essentiellement sur la mise en œuvre des engagements et la prise des responsabilités effective de la part des acteurs.

Enfin, il est impossible de discuter du rôle du gouvernement dans les situations d'urgence et de secours en cas de catastrophe sans aborder les questions de **pouvoir** et de **souveraineté**. Le problème ne se résume pas aux échanges entre ONG et gouvernements. La politisation des crises, bien qu'elle ne soit pas un phénomène nouveau, reste une source de difficultés valide : « La fourniture d'aide humanitaire est un outil extraordinaire de légitimation politique. »^{xlv} À l'inverse, il existe une longue tradition d'interventionnisme « sans le consentement du pays soi-disant d'accueil, au nom de motivations humanitaires, y compris l'usage de la force à des fins humanitaires » (Saavedra, 2010 : 113).^{xlvi}



Un membre du groupe a fait une comparaison intéressante, relevant de l'exercice du pouvoir et de la souveraineté en temps de crise humanitaire,^{xlvi} entre deux tremblements de terre majeurs ayant entraîné de forts taux de mortalité et de populations affectées : Haïti (2010) et le Sichuan en Chine (2008). Si le premier eut lieu dans un État jouissant d'une très faible souveraineté, où les acteurs de l'intervention internationale balayèrent les autorités gouvernementales, le second eut lieu dans un État bénéficiant d'une très forte souveraineté qui a fermement contrôlé l'apport de l'aide. Cet exemple illustre les différences de traitement par les acteurs internationaux, y compris par d'autres États, envers les pays affectés par une crise humanitaire.

La question de la souveraineté peut poser problème aux humanitaires dans un autre type de contexte : là où les gouvernements sont eux-mêmes les auteurs des atrocités commises et sont à l'origine de la situation humanitaire, comme dans le cas de la crise en Syrie. Dans cette situation, comme l'a affirmé Bertrand Thaité, s'il peut être difficile de considérer le gouvernement au pouvoir comme légitime, il est également difficile de considérer certains des acteurs internationaux, influencés par leurs propres intérêts, comme plus légitimes : « Dans quelle mesure êtes-vous libre de la souveraineté de vos bailleurs de fonds ? Êtes-vous en mesure de décider qui est légitime, qui ne l'est pas ? Comment pouvez-vous vous engager aux côtés d'un gouvernement en tant qu'agents autonomes quand vos bailleurs de fonds vous présentent comme une extension de leur diplomatie ? Vous vous percevez peut-être comme autonomes, mais que perçoit l'autre ? »^{xlvi}

4.2 Le système de coordination humanitaire de l'IASC

Au cours des débats de Berlin, la question de la coordination à l'échelle nationale fut abordée sous plusieurs angles ; cette section a pour sujet la structure de coordination formelle établie par l'IASC pour les acteurs humanitaires internationaux. Celle-ci s'est progressivement développée au cours des 20 dernières années, particulièrement en raison du processus de réforme humanitaire engagé par l'IASC et de l'Agenda transformateur établi à la suite de celle-ci, au cœur duquel figurent trois piliers, dont « l'amélioration de la coordination ». Les éléments clés qui composent la structure de coordination à l'échelle nationale sont les EHP, les clusters et le Mécanisme de coordination inter-cluster (ICCM). Ceux-là sont majoritairement constitués d'agences onusiennes, de bailleurs de fonds et de représentants d'ONG.

Bien que ce système de coordination n'ait pas été évalué dans son intégralité, plusieurs évaluations et études de ses « parties » ont été effectuées.¹ Un bilan mitigé ressort de ces évaluations et de ces études : les EHP sont généralement perçues comme performant moins bien que les clusters (tableau 2).^{li}



ENCADRÉ 5 : LES TROIS GRANDS MÉCANISMES DE COORDINATION OFFICIELS DE L'IASC EXISTANT À L'ÉCHELLE NATIONALE

Les équipes humanitaires dans le pays (EHP)

Les EHP sont présidées par des coordinateurs des affaires humanitaires (CH) qui sont « responsables de la direction et de la coordination de l'action humanitaire des organisations concernées dans le pays » grâce à « l'établissement d'un consensus entre les organisations impliquées dans l'action humanitaire et à la facilitation active de la coopération entre elles » (IASC, 2009 : 1). Cependant, « la coordination incombe à toutes les organisations concernées » (ibid.) qui sont représentées dans l'EHP par le haut fonctionnaire du pays. Cet organisme « est la pièce centrale de [...] l'architecture de la coordination humanitaire établie par la réforme humanitaire [...] Son objectif est de garantir que les activités de telles organisations sont coordonnées » (ibid.). Le rôle de l'EHP est, grossièrement, de s'accorder sur des questions de stratégie et de politique communes concernant l'intervention humanitaire dans le pays et de promouvoir l'adhérence à des stratégies et à des principes adéquats. Parmi les organisations envoyant leurs représentants se trouvent des agences onusiennes et l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) ; des ONG internationales, la Croix-Rouge et le Croissant-Rouge ; et, dans certains cas, des ONG locales et des organismes de donateurs : la composition exacte dans un contexte donné devrait être déterminée par la « pertinence opérationnelle » (ibid.). Les membres « s'engagent à participer à la mise en place de la coordination » (ibid.) tout en reconnaissant que cela ne devrait pas empiéter sur leur mandat et leur autorité propres.

Les clusters

En dessous des EHP se trouvent les clusters responsables de la coordination des activités dans des secteurs techniques tels que la sécurité alimentaire, WASH, la santé, etc. Chaque cluster est dirigé par une agence (parfois deux) à l'échelle mondiale, entre autres responsable de l'affectation d'un coordinateur à l'échelle nationale. Dans certains cas, la communauté humanitaire peut aussi établir des clusters au niveau inférieur (niveau opérationnel). Les clusters ont des responsabilités relativement étendues,^{xlix} dont le développement de la stratégie sectorielle, l'identification des priorités, la coordination de la collecte et de l'échange d'informations et le développement des capacités entre autres domaines (IASC, 2012b). La stratégie du cluster alimente la stratégie humanitaire déterminée par l'EHP dans son ensemble.

La coordination inter-clusters

Généralement, une forme d'ICCM relie les clusters aux EHP. On détermine ce mécanisme en fonction du pays. Dans certains cas, du personnel spécialement chargé de la coordination inter-clusters est investi des responsabilités en question. Dans d'autres cas, et de plus en plus, le chef du bureau de l'OCHA dans le pays endosse ce rôle.

ENCADRÉ 6 : CONCLUSIONS PRINCIPALES DES EXERCICES D'ÉVALUATION DU MÉCANISME DE COORDINATION DE L'IASC

EHP

Un échec du leadership du CH/EHP a été observé : à Haïti ; au cours de la crise de la Corne de l'Afrique, lorsque les agences onusiennes « manquaient de vision commune de l'intervention humanitaire et de « voix unique » (Slim, 2012 : 56) ; et au cours de l'intervention liée aux inondations au Pakistan la même année où l'EHP s'apparentait à « 11 capitaines d'une même équipe sur un terrain de foot » (Polastro et coll., 2011 : 48). Cependant, cette dernière évaluation indiquait également que les EHP étaient en voie d'amélioration et s'étaient parfois avérées efficaces en tant que forum pour la coordination de l'intervention ; voir par exemple (ALNAP, 2012), au sujet du leadership et de la coordination efficace de l'EHP au Soudan du Sud.

Clusters

Bien que le compte rendu sur l'intervention humanitaire d'urgence juge la performance des clusters « décevante » (Ashdown et Mountain, 2011), la plupart des évaluations ont tendance à être plus positives. Un compte rendu des évaluations de clusters produit par l'ANALP montre que la majorité des clusters évalués^{lii} ont progressé en termes d'échange d'informations et ont surtout réduit le nombre des doublages d'opérations et ont étendu ces dernières aux zones où elles faisaient défaut. Là où les clusters n'existaient pas, on a constaté également qu'il y avait moins de coordination (Majewski et coll., 2012 ; Vega, 2011). Dans plusieurs cas, les organisations humanitaires avaient créé des structures semblables à celles des clusters (Maxwell et Parker, 2012 ; Steets et coll., 2014), ce qui tend à suggérer que les clusters répondent à un besoin réel.



Les conclusions des comptes rendus font état de trois domaines clés : un manque de clarté vis-à-vis de ce que signifie le terme « coordination », un manque de souplesse de la part du système et une certaine incapacité à intégrer les acteurs nationaux.



Pris ensemble, ces états de fait suggèrent que **le système de coordination internationale a fait face à une série d'obstacles extraordinaires**. Nombreux sont ceux qui émanent du fait que, bien que les organisations souhaitent en principe s'investir dans la coordination, leurs mandats et leurs priorités respectifs diffèrent et se font souvent concurrence pour l'obtention de fonds. Étant donné que chaque organisation constitue une entité indépendante, avec ses propres responsabilités, la coordination ne peut pas être imposée (mis à part dans les cas où le gouvernement en a fait une condition pour opérer dans l'État). Il n'y a pas une seule ligne d'autorité : les CH ne peuvent pas commander ; ils ne peuvent « qu'amadouer et persuader » (Kent, 2009 : 23).

Les conclusions des comptes rendus font état de trois domaines clés : un manque de clarté vis-à-vis de ce que signifie le terme « coordination », un manque de souplesse de la part du système et une certaine incapacité à intégrer les acteurs nationaux. Ces trois points clés ont été validés lors des débats à Berlin et on y a ajouté les deux points suivants : la question des destinataires et des motifs de la coordination — faciliter les opérations sur le terrain ou soutenir les efforts de relais de l'information et de responsabilisation entrepris au niveau du siège ; et le danger que le système de coordination finisse par amoindrir plutôt que renforcer l'efficacité de l'action.

Qu'entend-on par « coordination » ? Les écrits à ce sujet suggèrent qu'il y existe une zone d'ombre autour de ce que coordination signifie vraiment dans ce système. D'après les nombreux termes de référence, dans la typologie présentée en section 3.1, les clusters et les EHP sont censés servir de forums d'échange d'informations, d'alignement et de collaboration. La collaboration est cependant extrêmement difficile à mettre en œuvre dans la plupart des cas : il est peut-être plus réaliste de concentrer les attentes autour d'un niveau de coordination moins élevé (voir Knox Clarke et Campbell, 2015).

La coordination se passe mal si elle n'a pour seul but que de générer des informations pour les retransmettre Plusieurs participants ont pointé du doigt la tendance du système de coordination officiel à concentrer les efforts fournis sur la production d'informations visant à répondre à des demandes venant du haut. Un membre du groupe a indiqué qu'il y avait un danger à produire trop d'information du mauvais type : « Au nom des responsabilités, nous avons créé des processus que nous avons en apparence modifiés plusieurs fois, mais au final nous n'avons que peu changé la façon dont nous travaillons : cocher des cases en face de ce que nous avons fait ne nous permet pas de discuter de façon significative de l'impact de nos interventions. Les clusters ne s'en sont pas trop mal sortis, mais apportons-nous une meilleure assistance humanitaire pour autant ? Je ne crois pas. Y a-t-il trop de coordination ? Je ne pense pas [mais] je pense que nous nous concentrons excessivement sur la production d'informations [destinées aux sièges et aux bailleurs]. »^{liii}

En RCA, par exemple, le coordinateur du cluster sur la sécurité alimentaire fut dépassé par les requêtes d'informations dues, en tout cas en partie, aux nombreux effectifs affectés aux activités de « coordination ». Panos Moumtzis, de l'Équipe de haut niveau de mise en œuvre de l'Agenda transformateur (STAIT), eut affaire à la même situation aux Philippines : « [Les clusters y] ont produit plus de 200 produits de type informatif ; combien d'entre eux ont permis de guider les preneurs de décisions ? Dans quelle mesure ont-ils contribué à l'analyse, guidé et influencé l'inter-cluster ou les EHP en termes de progression ? Un grand nombre se trouvent être motivés par des donateurs ». Au Soudan du Sud, un membre du groupe a assisté à « la brusque montée de la fiche Excel » : un souci excessif du suivi de l'activité et du nombre de ses bénéficiaires, encouragé par le siège des organisations, au détriment de la collecte d'informations sur la qualité des programmes ou sur les résultats : « New York [...] sollicite la présence de X sur le terrain [et lui dit] il vous faut revenir vers nous d'ici à demain et nous informer de ce qui se passe, et il nous faudra deux mois pour revenir vers vous au sujet de ce que vous nous aurez retransmis. »^{liv}

Cette fonction « extractrice » du système de coordination a amoindri l'efficacité générale de l'architecture de la coordination : « [Cette] orientation ascendante [...] explique que,

“

La coordination sert parfois de substitut de l'action. En RCA, sur 450 employés internationaux déployés dans le pays, plus de 300 étaient reliés à des structures de coordination et la plupart à Bangui.

”

bien que nous investissions de plus en plus de ressources dans la coordination, nous ne voyons pas vraiment de gros changements dans les résultats. »^{lv}

La coordination sert parfois de substitut à l'action. Dans certains cas, la « poussée de la coordination a substitué à celle-ci l'intervention humanitaire de façon préjudiciable et inappropriée », affirme Nan Buzard du Conseil international des agences bénévoles (CIAB).

En RCA, une crise humanitaire clairement oubliée, que d'autres ont dite négligée, Panos Moutzis^{lvi} rappelle que « Sur 450 employés internationaux déployés dans le pays, plus de 300 étaient reliés à des structures de coordination et la plupart à Bangui. » Il y avait « trop de coordinateurs et pas assez de gens vraiment présents sur le terrain », a renchéri un représentant de la DG Aide humanitaire et protection civile (ECHO), en allant dans le sens des critiques exprimées par MSF dans son rapport *Where Is Everyone?* (Healy et Tiller, 2014). Les participants ont martelé que la coordination n'était pas une fin par défaut en elle-même, mais plutôt un outil d'amélioration de l'assistance humanitaire. Et pour ce faire, que les systèmes de coordination devraient être suffisamment flexibles pour s'adapter aux réalités de chaque situation d'urgence.

Malheureusement, **le système de coordination officiel a régulièrement été critiqué pour son manque de souplesse** : ses critiques ont suggéré qu'il avait eu tendance à être institutionnalisé sous la forme d'un système monolithique unique, sans égard pour les conditions nécessaires à la coordination dans un contexte donné.

Aux Philippines, STAIT a observé : « L'une des plus grosses surprises [...] [fut] que l'ensemble des 11 clusters se trouvait dans la capitale et dans 5 ou 6 des zones de terrain, avons-nous besoin de tout ça ? Absolument pas [...] Nous avons besoin d'ajuster l'approche à chaque situation, sur mesure, d'expliquer clairement que nous sommes tous là pour garantir la bonne conduite de l'aide humanitaire. Il n'y a rien dans l'Agenda transformateur ou dans les réformes qui dise que la coordination est un récipient, qu'il faut la prendre et l'appliquer complètement. »

Les débats de Berlin ont mis l'accent sur deux aspects principaux du système où la souplesse fait défaut. Premièrement, l'architecture actuelle est basée sur des secteurs spécifiques. Cette approche sectorielle est maintenant remise en cause par la multiplication des programmes monétaires. Un membre du groupe a mentionné que « Nous sommes très loin d'avoir pris le recul nécessaire pour comprendre ce que sont les implications de la monétarisation [...] elle compromet l'obligation de rendre compte et pourrait rendre obsolète l'approche sectorielle de la coordination. »^{lvii} Cela fut également évoqué par un autre membre du groupe : étant donné que « la coordination monétaire fait tout à fait figure de signal d'alarme qu'il nous faut

repenser l'architecture actuelle, vraiment divisée en secteurs [...] en quoi le système de coordination par clusters de l'IASC laisse-t-il la place aux questions transversales ? Comment soulever certains des problèmes majeurs, comme le ciblage, aux EHP et à des niveaux plus stratégiques de coordination ? »^{lviii} Le défi que pose la programmation monétaire souligne un problème de plus grande ampleur : les besoins ne sont pas nécessairement éprouvés « sectoriellement ». Un autre membre du groupe a souligné « qu'il n'y avait pas assez d'efforts pour aller vers la base [sur le terrain]. »^{lix} L'absence d'une compréhension exacte de ce que les populations affectées font et de ce qu'elles subissent est un exemple de compréhension partielle des dynamiques contextuelles qui favorise la perspective sectorielle cloisonnée. Lisa Monaghan a relié cette perspective au manque de compréhension contextuelle : « Comprendons-nous suffisamment le pays où nous travaillons ? Connaissons-nous ses dynamiques ? »

Le deuxième domaine dans lequel le système semble manquer de souplesse est, comme on l'a souligné dans la section 4.1, celui de l'échec de son adaptation aux systèmes de coordination des gouvernements existants sur le terrain. L'architecture de coordination officielle a tendance à dupliquer, ou même écarter, les efforts du gouvernement

En outre, l'incapacité générale à intégrer les acteurs nationaux, NGO et OSC constitue un défi supplémentaire à l'architecture de coordination actuelle. Manu Gupta, directeur de l'ONG nationale SEEDS en Inde, a affirmé : « La coordination est aussi en train de devenir une forme de club, avec ceux qui en font partie et ceux qui n'en sont pas. »^{lx} Il y a cependant ici une tension entre maintenir le cluster à une taille raisonnable, parce que les EHP et les clusters de très grande envergure trouvent apparemment impossible de prendre des décisions (par exemple, Grünewald et coll., 2010 ; Moumtzis, 2014),^{lxi} et permettre un maximum de représentativité. Le caractère exclusif du système de coordination officiel a été abordé au cours de la conférence à travers plusieurs interventions et au cours d'autres sessions rassemblant les membres du groupe ; voir, par exemple, section 4.3 sur les réseaux et les coalitions d'envergure nationale.

En dépit de ces défis réels au système de coordination officiel, « D'excellentes choses ont également lieu. »^{lxiii} Bien que le système de coordination actuel soit loin d'être parfait, ceux qui sont impliqués dans le développement de ses éléments se sont démontrés capables et déterminés à apprendre et à s'améliorer.

- À l'échelle nationale, certains clusters et EHP ont identifié plusieurs problèmes autour d'un excès de concentration sur la production d'information, de l'exclusion et du cloisonnement et ont travaillé à les résoudre. Plusieurs clusters ont créé des Groupes consultatifs stratégiques (GCS) afin de faciliter

“

Les débats de Berlin ont mis l'accent sur deux aspects principaux du système où la souplesse fait défaut. Premièrement, l'architecture actuelle est basée sur des secteurs spécifiques. Cette approche sectorielle est maintenant remise en cause par la multiplication des programmes monétaires.

”

ENCADRÉ 7 : MANQUE DE RECONNAISSANCE DU RÔLE DE LA SOCIÉTÉ CIVILE : UNE BARRIÈRE À LA COOPÉRATION

Christine Knudsen du Projet Sphère a attiré l'attention sur l'importance du rôle central que peut jouer une société civile dynamique dans certains contextes, au-delà du travail des ONG internationales pouvant soutenir ses efforts, puisque c'est grâce à la contribution des OSC que les gouvernements sont mis face à face avec leurs responsabilités ; comme l'illustre le travail de promotion de Sphère autour de normes à intégrer aux politiques nationales en association avec les organisations nationales (voir section 5.3 pour plus de détails sur le rôle des normes dans la coordination). Lisa Monaghan prit des exemples des OPT où les OSC sont aux services de la population depuis plus de 40 ans et sont pourtant exclus des efforts de construction d'une autorité palestinienne. Au Soudan du Sud aussi la société civile a été aux services de la population, à travers un réseau d'églises étendu, pendant des années. Or, encore une fois, les efforts de construction des capacités des autorités du Soudan du Sud ont mis ces structures à l'écart.

Panos Moumtzis^{xii} a exposé également cette limite de la reconnaissance de la société civile et des ONG nationales par le système actuel, ajoutant que, lors des missions de STAIT dans des pays en crise, les ONG nationales sont « presque les seules à toujours avoir donné la priorité à l'obligation de rendre des comptes aux populations affectées, comme le point le plus important à traiter ». Ce déficit de reconnaissance est aggravé parce que, dans de nombreux contextes où l'accès et la sécurité sont sujets à contraintes, ce sont les ONG et les OSC nationales qui interviennent, ce qui les rend vulnérables aux niveaux élevés d'exposition à la violence, aux risques et aux menaces associés. Voir section 4.3 pour des exemples de cet ordre issus de la crise régionale en Syrie.

la prise de décision lorsque la taille du cluster est trop importante pour que des débats stratégiques substantiels soient tenus. (ANALP a conduit une recherche approfondie sur la question du leadership de groupe ou collectif, mise à votre disposition ici). Parfois, ces clusters ont également trouvé des moyens de travailler efficacement dans le cadre du système de coordination gouvernemental lorsque cela se justifiait (par exemple, Beúnza, 2011) : au Kenya, il existe un système dirigé par le gouvernement dont les coordinateurs sont assistés par les clusters, ce qui constitue un bon exemple de souplesse.

- Dans le cadre de la réponse transfrontalière de la Turquie à la Syrie où l'ONU ne joue pas de rôle, les ONG ont lancé un appel à former des équipes chargées d'aider la coordination entre secteurs et demandèrent l'aide de l'ONU pour mettre en place une structure similaire à celle des clusters.
- Au Bangladesh, les intervenants ont utilisé un exemple de cluster, bien qu'il n'ait pas été activé officiellement, comme plateforme de préparation à l'action.

- En RCA, il y a eu une tentative de relier les clusters à l'échelon national à un système recouvrant les localités à l'échelon local afin d'endiguer une concentration « ridicule » au niveau de la capitale.

Plusieurs de ces innovations ont été saluées à travers le monde et ont été incorporées aux orientations de l'action humanitaire internationale : la note de référence la plus récente à l'attention des clusters explicite que souplesse et contexte sont des considérations importantes lors de la création d'un cluster quel qu'il soit, que les clusters ne devraient être opérationnels que tant qu'ils répondent à une nécessité et que, dans tous les cas, « L'approche idéale consiste à soutenir les mécanismes de coordination sectorielle nationaux » (IASC, 2012b : 4). En reconnaissant la nécessité de trouver un « équilibre entre le besoin de consultation autour des concepts opérationnels et [...] la garantie que les décisions soient prises par un nombre raisonnable de partenaires » (ibid. : 11), les orientations suggèrent aussi comment peuvent être créés des GCS. Au niveau des EHP, les orientations récentes ont tenté de clarifier le rôle des CH vis-à-vis des EHP (IASC, 2012a).

Le système actuel devrait-il être remplacé par un nouveau système ou devrait-il être renforcé de sorte qu'il évolue et s'améliore ? Le consensus général à Berlin semblait être en faveur d'une amélioration plutôt que d'un remplacement. Comme l'a souligné Julia Steets, au Liban et en Turquie : « Assez rapidement, on a pu voir certaines personnes faire appel à la mise en place de quelque chose de très similaire à un cluster ; pour moi, c'était là la preuve que non, nous n'avons pas de meilleur système, **nous devrions probablement l'améliorer et nous y tenir.** » Plus généralement, les participants se sont accordés sur le fait que « la qualité n'est pas une question de plus ou de moins, mais de pourquoi et de comment coordonner, [nous avons besoin de] coordination intelligente et pertinente qui s'adapte au changement et soit mise à jour en fonction des changements du contexte local » comme l'a formulé Steets.

La coordination est une question urgente. Si la coordination (efficace) peut sauver des vies, alors l'échec de la coordination peut les menacer : dans un cas, « Il y avait un problème de protection de certaines communautés où nous avons échoué collectivement en ne parvenant pas à donner de réponse, où nous avons peu ou mal informé l'EHP, ce qui a entraîné des décès. »^{lxiv}

“

Dans maints pays où les opérations d'interventions humanitaires sont importantes, les ONG ont mis sur pied des réseaux et des consortiums visant à permettre une meilleure coordination entre elles et à lutter contre leurs problèmes communs.

”

4.3 Relations entre ONG : consortiums et réseaux nationaux

La diversité des ONG aux échelons international et national est impressionnante. L'état des lieux dressé dans l'ESH (ALNAP, 2012) rend compte de quelque 4 400 ONG,^{lxv} dont 18 % internationales et 64 % nationales. On ne s'étonnera peut-être pas que, dans maints pays où les opérations d'interventions humanitaires sont importantes, les ONG aient mis sur pied des réseaux et des consortiums visant à permettre une meilleure coordination entre elles et à lutter contre leurs problèmes communs. Lancée par le CIAB, l'initiative NGO Coordination Resource Centre compile des renseignements utiles et dispose d'une boîte à outils sur la coordination.

Si le but de la formation de réseaux varie, on distingue des traits et des défis associés communs. Tout d'abord, la nécessité de prendre en compte, au-delà des besoins urgents, les besoins à plus long terme du pays ou de la région en crise.^{lxvi} Plusieurs participants ont indiqué que les réseaux et les coalitions établis depuis longtemps au niveau national étaient souvent bien placés pour comprendre le contexte qui entoure les besoins humanitaires. De ce fait, ils ont souvent la motivation commune de s'impliquer dans une meilleure préparation et dans le renforcement des capacités existantes pour engager et conduire des interventions en cas de catastrophe.

Ensuite, les réseaux naissent souvent du besoin de s'impliquer dans des initiatives de plaidoyer à long terme qui dépassent le cadre d'activités spécifiques ou ponctuelles. Là encore, les participants aux discussions de Berlin ont établi le lien entre connaissances locales, plaidoyer et redevabilité envers la population affectée, en soulignant le rôle particulier du suivi régulier du contexte et des tendances dans l'apport de l'assistance humanitaire (tels les exemples fournis par Nyamiye Hermenegilde du Burundi.)^{lxvii} Dans certaines régions, les membres du réseau national sont mieux placés pour plaidoyer et pour surveiller la situation en raison des restrictions imposées au travail des acteurs internationaux (c'est le cas en Inde, par exemple) ou d'obstacles au niveau de l'accès et de la sécurité (avec l'action des membres du réseau national dans l'intervention en Syrie, par exemple).

Enfin, les situations d'urgence voient souvent naître et se développer de nouvelles ONG. Il s'agit là d'un phénomène intéressant, car il apparaît habituellement à la suite de situations d'urgence et fait naître le besoin de concevoir et d'adopter des principes et des normes communs, ce à quoi les réseaux d'ONG peuvent utilement parvenir.

Ces traits communs qui se dégagent des présentations de Berlin pointent la diversité des fonctions que peuvent remplir les réseaux nationaux. Dans le rapport de recherche d'ALNAP intitulé « A Networked Response? », Scriven (2013) examine

la structure, les fonctions et les critères de réussite pour les réseaux d'ONG dans quatre pays asiatiques. Ces réseaux – de tailles variables, allant de cinq à plusieurs centaines de membres – sont actifs dans un éventail de domaines : développement de relations de confiance entre acteurs similaires (renforcement de l'édifice communautaire) ; rassemblement d'acteurs divers (rassemblement) ; gestion des connaissances et échange d'information ; plaidoyer ; mobilisation de ressources ; enfin, dans certains cas, mise en œuvre de programmes humanitaires.

ENCADRÉ 8 : INSTANTANÉ DES FONCTIONS DES RÉSEAUX NATIONAUX ISSUES DES PRÉSENTATIONS DE BERLIN

- En Syrie, la **fonction rassemblement** a permis aux ONG nationales et internationales de coopérer à la mise en œuvre, dans des régions inaccessibles aux acteurs internationaux – ces derniers sont donc dépendants des disponibilités en capacité des membres des réseaux syriens. Le renforcement des capacités et la gestion des connaissances à travers le réseau, notamment en ce qui concerne l'adhésion à des normes et le développement de méthodes spécifiques de travail dans l'intervention humanitaire, qui n'étaient pas mis en œuvre avant le déclenchement de la crise, ont renforcé ces activités.
- Au Myanmar, notamment dans le cadre de l'intervention après Nargis, le réseau national a favorisé la **fonction rassemblement/renforcement de l'acceptation** en formant une association, en plaidant pour une plus grande acceptation des ONG en démontrant leurs succès dans la communauté (à l'époque, en 1998, un gouvernement très strict était en place). De plus, les réseaux remplirent la **fonction rassemblement** en assurant la coordination entre les pouvoirs publics et les ONG qui souhaitaient être actives dans le pays. Enfin, l'acheminement de l'aide dans les situations de conflit était problématique à cause de l'accès limité pour les secouristes. Grâce à la connaissance du contexte local et à la capacité administrative du réseau, des membres de groupes opposés furent sélectionnés et formés pour faciliter l'apport des secours dans leurs propres secteurs, ce qui a permis d'étendre la couverture.
- Le Sénégal a offert un exemple représentatif de la **fonction défense d'intérêt et plaidoyer** : les pressions exercées par les ONG locales et nationales au moyen d'une entité nationale ont joué un rôle prépondérant dans le retour de 25 000 réfugiés dans le pays. La capacité à rassembler varie selon la situation ; en l'occurrence, les organisations nationales étaient mieux placées sur le plan des contacts que les ONG internationales.
- Le Burundi a donné un exemple de la **fonction rapprochement/rassemblement** : le réseau a facilité une action commune entre les pouvoirs publics, les donateurs et la communauté, notamment de plaidoyer pour l'adoption de normes et de redevabilité par un meilleur suivi de l'utilisation de l'aide et une lutte contre la corruption éventuelle.



Les présentations faites lors de la réunion reprenaient les principales fonctions dégagées par Scriven et clarifiaient davantage les relations entre celles-ci. L'encadré 7 présente des exemples tirés de différents pays.

Du point de vue du réseau national, les capacités locales en matière de connaissances contextuelles et sociales ainsi que la qualification des professionnels étaient souvent citées comme des atouts. Des intervenants en provenance de la Syrie et du Myanmar ont fourni des exemples d'un usage fructueux des capacités locales. Les réseaux peuvent en outre offrir de sérieuses possibilités de renforcement des capacités, en particulier lorsqu'ils combinent activités de renforcement des capacités avec la mise en œuvre. Un membre du groupe a expliqué que « donner la capacité, c'est donner l'occasion d'accomplir quelque chose, pas seulement de former. Cela doit s'accompagner d'un suivi. Par exemple, j'ai un projet avec notre réseau que nous pourrions mettre en œuvre tous seuls, mais en demandant à 12 autres ONG d'aller réaliser l'enquête initiale, je leur donne les moyens d'effectuer leur propre enquête, et cela leur donne une certaine crédibilité de l'avoir fait. ».^{lxviii} Cela correspond bien aux modalités d'apprentissage privilégiées par les acteurs de terrain : la majorité des humanitaires estiment qu'*apprendre en faisant* est leur méthode d'apprentissage préférée (Beckand Borton, 2003).

“

Dans certains cas, la construction de réseaux nationaux se heurte à des obstacles considérables.

Dans un tel cas de figure, les ONG ont trouvé avantageux de collaborer plutôt avec des structures régionales afin de mieux se faire entendre et d'influencer la capacité.

”

Dans certains cas, toutefois, la construction de réseaux nationaux se heurte à des obstacles considérables. Dans un tel cas de figure, les ONG ont trouvé avantageux de collaborer plutôt avec des structures régionales afin de mieux se faire entendre et d'influencer la capacité. L'un des participants aux discussions de Berlin a signalé que cela avait été le cas pour des organisations nationales somaliennes qui avaient été intégrées à des structures régionales : « les réseaux régionaux sont assez fortes pour faire effet de levier ». Les délégués du Sénégal et du Sud-Est asiatique ont indiqué des similitudes dans leurs pays respectifs. En ce qui concerne la gamme de la coordination évoquée plus haut, ces réseaux s'apparentent en général à des Clusters : leur fonction la plus souvent signalée est liée au partage de l'information : communication via les canaux officiels (réunions, sites web et publications) et les voies informelles (discussions lors des pauses café et des activités sociales). Les réseaux sont également actifs dans le partage **d'activités d'harmonisation**, telle la promotion des bonnes pratiques – souvent en faisant circuler du matériel et des offres de formation – et, parfois, dans les **activités collaboratives**, par exemple les activités conjointes. Les plus communes et les plus fructueuses d'entre elles (comme c'est souvent le cas avec les clusters – voir Knox Clarke et Campbell, 2015) semblent être consacrées au plaidoyer, comme le montraient les exemples de l'encadré 7.

Scriven (2013) abonde dans le sens des discussions de la réunion en affirmant que les réseaux ont plus de chances d'être porteurs dans les activités plus difficiles de coopération et de collaboration si leurs membres se connaissent et se font confiance. Il est sans doute plus facile d'y parvenir dans les situations où les membres se connaissaient avant de rejoindre le réseau, où le réseau ou consortium est de taille relativement réduite, où le pouvoir est équitablement réparti entre les membres ainsi que dans les contextes où il n'existait auparavant pas de forte concurrence parmi les agences. S'il est en général requis pour les activités du réseau, le financement extérieur peut être à l'origine d'une rivalité considérable et peut entraîner un conflit au sein du réseau.

Des réseaux « existent bel et bien, et nous travaillons souvent au sein de ces réseaux ou avec eux, ou d'une certaine manière reconnaissons leur présence, mais dans la plupart des cas ils ne font pas partie de l'architecture humanitaire officielle », a déclaré le président de la session sur les réseaux et les coalitions à l'échelon national.^{lxix}

ENCADRÉ 9 : FACTEURS QUI DÉFINISSENT L'EFFICACITÉ DES RÉSEAUX NATIONAUX

Scriven (2013) propose les huit facteurs suivants qui tendent à distinguer les réseaux humanitaires efficaces à l'échelon du pays :

1. Les réseaux efficaces affichent des buts et objectifs clairs, créant de la cohésion et mobilisant l'action de leurs membres.
2. Les membres d'un réseau devraient former un groupe d'une taille et d'une composition qui crée de la cohésion et soutient ses fonctions.
3. Les formes et les structures organisationnelles devraient permettre au réseau de remplir les fonctions qui lui ont été attribuées.
4. Pour réussir, les réseaux humanitaires nationaux et leurs bailleurs doivent définir des modèles de financement durables qui préservent leur indépendance.
5. Pour que les réseaux fonctionnent de manière durable, ils doivent élaborer et maintenir des structures de gouvernance claires et transparentes, en évitant toute concurrence et tout dédoublement.
6. Les réseaux humanitaires nationaux ont tout intérêt à encourager les liens extérieurs, nationaux et internationaux.
7. Pour réussir, les réseaux ont besoin d'un leadership fort, mais celui-ci doit être ancré dans le consensus et l'humilité.
8. Les réseaux humanitaires nationaux peuvent bénéficier de leur adoption et promotion des principes et des normes humanitaires.

La reconnaissance de l'existence de réseaux nationaux pourrait gagner du terrain, comme le montre l'exemple récent des Philippines après Haiyan/Yolanda. Toutefois, ces réseaux ne font toujours pas partie, dans l'ensemble, de l'architecture décisionnelle et du leadership collectif évoqués lors des discussions de Berlin. Toutefois, inclus dans des clusters ou dans les EHP, les réseaux nationaux peuvent offrir un forum permettant d'associer les organisations nationales et locales aux efforts internationaux. Quoi qu'il en soit, cette question de l'inclusion demeure liée à qui détient le pouvoir d'autoriser l'accès, et les réseaux nationaux frappent toujours à la porte.

4.4 Partenariats avec les ONG^{lxx}

“

Parmi les plus importantes ONG « du Nord », plusieurs mènent traditionnellement leurs secours humanitaires via des mécanismes de partenariat. Toutefois, ce modèle s'est avéré moins commun que celui de l'intervention directe, et maints « partenariats » avec des ONG locales ont souvent été essentiellement des relations de sous-traitance.

”

Dans le secteur humanitaire, on use et abuse souvent du terme « partenariat », et le mot est souvent marqué d'une certaine « ambiguïté [...] il n'existe pas de formulation claire de ce que l'on entend par un bon partenariat » (Bojanic et coll., 2013 : 3). Lorsqu'ils ont abordé comment évaluer les partenariats (en discutant par exemple des relations entre organisations en général), les délégués invités à la réunion de Berlin ont souligné l'importance d'avoir une définition claire de ce terme. John Cosgrave, consultant évaluateur indépendant, a avancé la définition qui suit : « une relation de coopération entre des personnes ou des groupes qui s'accordent à partager les responsabilités pour atteindre un objectif commun, ce qui implique une coopération, la responsabilité commune et un objectif commun ». Dans cette section, nous nous pencherons sur les partenariats qui constituent des relations formelles entre deux organisations humanitaires, et en particulier ceux entre des organisations internationales et des ONG nationales ou locales (encadré 9).

Parmi les plus importantes ONG « du Nord », plusieurs mènent traditionnellement leurs secours humanitaires via des mécanismes de partenariat. En 2011, 82 % des dépenses humanitaires de la Catholic Agency for Overseas Development (CAFOD) et 72 % de celles de Christian Aid ont été répercutées sur les ONG nationales (Poole, 2013). Ces organisations fondées sur le partenariat ont eu tendance à opérer dans des relations à long terme avec les acteurs nationaux, s'impliquant dans le développement des capacités et l'apprentissage mixte.

Pour autant, ce modèle de partenariat s'est avéré moins commun que celui de l'intervention directe, en vertu duquel c'est l'organisation internationale elle-même qui dirige les activités humanitaires. De plus, bien que de nombreuses organisations aient mené un mélange d'activités d'intervention directe et de partenariat, de tels « partenariats » avec des ONG locales ont souvent été essentiellement des relations de sous-traitance : « Les partenaires locaux impliqués dans la réponse au

ENCADRÉ 10 : LES PRINCIPES DU PARTENARIAT

En 2007, la Plateforme humanitaire mondiale a adopté les PdP dans un effort collectif pour contribuer à une intervention humanitaire plus efficace. Comme le note le CIAB (2013), les partenariats se créent souvent par le biais de la coordination, et les PdP représentent un outil permettant d'améliorer la coordination en faveur d'une meilleure intervention humanitaire.

Les cinq principes sont définis, mais pas le concept de partenariat lui-même. Comme le relève Knudsen (2011 ; 5), cette absence de définition « s'est soldée par l'application de ces principes à toute forme de collaboration, y compris aux relations contractuelles, aux accords sans transfert de ressources, voire à une intention générale de coopérer fondée sur des valeurs similaires (un protocole d'entente, par exemple) ». Ils ont servi par ailleurs à informer de soi-disant partenariats bilatéraux et des relations entre organisations multiples..

- **L'égalité** requiert le respect mutuel entre les membres du partenariat, sans tenir compte de leur taille et de leur pouvoir. Les participants doivent respecter les mandats, les obligations et l'indépendance de chacun, et reconnaître les contraintes et les engagements de chacun. Le respect mutuel ne doit toutefois pas empêcher les organisations d'exprimer leurs divergences de vues de manière constructive.
- **La transparence** s'obtient par le biais du dialogue (sur un même pied d'égalité), l'accent étant mis sur des consultations précoces et un partage précoce de l'information. Les communications et la transparence, y compris financière, relèvent le niveau de confiance entre organisations.
- **Orientation sur les résultats**, toute action humanitaire efficace doit être ancrée dans la réalité et axée sur l'action. Cela demande une coordination orientée sur les résultats fondée sur des capacités efficaces et des capacités opérationnelles concrètes.
- **Responsabilité** : les organisations humanitaires ont une obligation morale les unes envers les autres de s'acquitter de leurs tâches de manière responsable, avec intégrité et de manière pertinente et appropriée. Elles doivent veiller à ne s'engager dans des activités que lorsqu'elles ont les moyens, les compétences, les aptitudes et la capacité de tenir leurs engagements. La prévention décisive et sévère des abus commis par les humanitaires doit par ailleurs faire l'objet d'un effort constant.
- **Complémentarité** : la diversité de la communauté humanitaire constitue un atout si nous mettons à profit nos avantages comparatifs et complétons nos contributions mutuelles. La capacité locale est l'un des principaux atouts à mettre en valeur et à renforcer. Autant que possible, les organisations humanitaires devraient s'efforcer à faire de la complémentarité une partie intégrale de toute intervention d'urgence. Les obstacles linguistiques et culturels doivent être surmontés.

Si les PdP sont devenus un point de repère, leur mise en œuvre pose des défis pratiques et opérationnels. Certains pays, tel le Myanmar, les ont adaptés à leur propre contexte. On qualifie parfois les Principes de quatrième pilier de l'agenda des réformes onusiennes (avec le leadership, la coordination et la redevabilité), d'« engagement à changer la façon dont les acteurs humanitaires internationaux coopèrent » (Knudsen, 2011 : 5).

tremblement de terre en Indonésie étaient traités plus comme des sous-traitants et on n'a pas beaucoup investi pour améliorer leur intervention dans les catastrophes futures. Cette préoccupation était partagée par les membres de l'ADRRN [Réseau asiatique pour la réduction des catastrophes et l'intervention en cas de catastrophe] [...] qui ont affirmé que lorsque les OING [ONG internationales] parlent de partenariat, elles veulent dire « sous-traitance » (ALNAP, 2012: 71).

Dans de telles situations, le financement est en général à court terme, et peu d'attention est accordée à la coopération en vue d'améliorer les capacités des deux parties. La relation est normalement de nature « réactive, poussée par l'urgence et (Ramalingam et coll., 2013: 4) dictée par les interactions ponctuelles qui ont lieu au point de crise ».

Eman Ismail de CARE Jordan a souligné un défi lié à la mise en place de partenariats au point de crise. Les méthodes de partenariat hiérarchisées du sommet vers la base, et motivées par la nécessité d'intervenir, demandent que les partenaires nationaux et locaux soient prêts à intervenir dès que les fonds sont disponibles. Dès lors, dans le cadre de l'intervention en faveur des réfugiés syriens en Jordanie, les partenaires locaux n'étaient souvent pas impliqués dans les premiers stades de la planification de l'intervention, ce qui a constitué une « occasion perdue ».

Si l'on observe depuis quelque temps un soutien en faveur d'investissements accrus dans les stratégies de partenariat (voir Ashdown et Mountain, 2011) la concrétisation de cette approche semble depuis 12-18 mois susciter de l'intérêt dans plusieurs milieux. Cela pourrait être en partie une réaction aux situations en Somalie (en particulier en 2011) et en Syrie, où les OING se sont rendu compte qu'elles dépendaient fortement de leurs partenaires locaux pour avoir accès aux populations affectées par une crise. Deux signes de ce regain d'intérêt : la création d'une CdP sous l'égide d'ALNAP^{lxxi} et le lancement du projet Start Build Project, qui a pour objectifs de construire des partenariats et de « faire évoluer la contribution des ONG internationales d'un rôle de livreur d'assistance vers un rôle de soutien, de médiation et de négociation avec les organisations locales ». ^{lxxii}

Une étude récente commanditée par cinq ONG britanniques^{lxxiii} (Ramalingam et coll., 2013) s'est penchée sur l'expérience des partenariats d'ONG internationales dans quatre situations d'urgence de grande envergure, dans le but d'évaluer le degré d'efficacité de la stratégie de partenariat et de tirer des enseignements généraux. Elle conclut que, dans les situations étudiées, de tels partenariats augmentent l'utilité et l'adéquation de l'intervention, améliorent la redevabilité envers les populations affectées et alignent mieux l'action humanitaire sur les perspectives à plus long terme. Une analyse bibliographique d'ALNAP sur les situations d'urgence chronique était parvenue à des conclusions similaires (Hedlund et Knox Clarke, 2011).

Les discussions de Berlin sur le renforcement des partenariats ont **souligné l'importance d'avoir une vision commune du partenariat** : « Avoir une conception commune et partagée de la raison pour laquelle nous [les humanitaires] souhaitons travailler ensemble pourrait servir de point de départ. »

Ramalingam et ses collaborateurs (2013 : 5) concluent que « renforcer les stratégies de partenariat devrait être considéré comme essentiel pour répondre à l'impératif humanitaire ». Ils ne prétendent pas pour autant que les partenariats sont un remède miracle qui à lui seul révolutionnera l'action humanitaire. En ce qui concerne certains domaines de la performance humanitaire, le tableau est mitigé : il est difficile de mesurer l'efficacité et le rapport coût-résultats des stratégies de partenariat. De plus, la majorité des ONG étant assez petites et localisées, elles peuvent difficilement couvrir toutes les populations dans le besoin sur de vastes étendues.

De même, tout en reconnaissant que les acteurs de la société civile constituent parfois un « facteur important » dans la fourniture d'assistance humanitaire (Healy et Tiller, 2014 : 15), un rapport de MSF de 2014 affirme lui aussi que ces organisations manquent souvent des compétences nécessaires et – notamment en situation de conflit – risquent d'avoir du mal à rester neutres et impartiales.

Il serait en outre légitime de se demander si les OSC nationales et locales peuvent réaliser leur incontestable potentiel en travaillant uniquement en partenariat avec des organisations internationales. En gros, s'il existe un argument en faveur du développement de la capacité locale, pourquoi les donateurs ne fourniraient-ils pas les fonds directement aux organisations humanitaires nationales et infranationales ? Quelle est la valeur ajoutée du partenaire international dans cette relation ? Il semble cependant que, pour le moment du moins, cette question a peu de chances d'être posée : Poole (2013) estime que, en 2011, seuls 16 millions de dollars de financement des bailleurs bilatéraux sont allés aux ONG nationales, par rapport à 728 millions acheminés à ces ONG nationales par l'intermédiaire des organisations internationales. Swithern (2014 : 64) estime quant à lui qu'entre 2009 et 2013 « les ONG locales et nationales ont reçu ensemble [...] 1,6 % du total [du financement] apporté directement aux ONG. » Les délégués aux débats de Berlin ont avancé trois domaines clés que le système international doit aborder pour accroître l'action des ONG nationales :

- Financement : plaider en faveur de l'allocation d'un pourcentage de financement aux ONG nationales dans le cadre du droit de la gestion des catastrophes ;
- Participation à la prise de décision : militer en faveur d'un co-leadership des ONG nationales dans les structures de coordination ainsi que d'une part de pourcentage dans l'accès aux fonds de financement communs ;
- Établir un contrôle qualité des activités d'intervention d'urgence par le biais d'un organe national, pour surveiller l'utilisation des fonds par tous les acteurs.

“

Les délégués aux débats de Berlin ont avancé trois domaines clés que le système international doit aborder pour accroître l'action des ONG nationales : plaider en faveur de l'allocation d'un pourcentage de financement aux ONG nationales dans le cadre du droit de la gestion des catastrophes ; militer en faveur d'un co-leadership des ONG nationales dans les structures de coordination, et établir un contrôle qualité des activités d'intervention d'urgence par le biais d'un organe national.

”

Ce qui se dégage assez clairement des travaux sur les partenariats international-national est que, pour être efficaces, ils doivent s'inscrire dans des relations et des investissements à long terme. Il faut qu'il y ait un apprentissage mutuel et un développement des capacités : Les OING devraient peut-être remettre en question leurs propres démarches et priorités et envisager la relation comme une occasion de renforcer leur propre capacité, ainsi que celle de leurs partenaires.^{lxxiv} Les OING – et, en fin de compte, les donateurs – devront peut-être également repenser leurs processus de financement et de présentation de l'information, afin de les rendre plus accessibles. Enfin – comme avec beaucoup d'autres relations entre organisations dans ce secteur –, les partenaires devront peut-être relever véritablement le défi que représente une collaboration étroite avec des organisations qui sont des concurrents en puissance : « le travail en partenariat exige des changements transformateurs dans la manière de faire les choses – ce qui menace le statu quo dans le secteur sur le plan de la distribution des ressources, du pouvoir et du contrôle » (Ramalingam et coll., 2013: 6).

Les questions concernant le **pouvoir au-delà de l'accès aux fonds et à leur contrôle ont été abordées**. Les intervenants et les délégués à Berlin ont également analysé la qualité des relations établies par le biais de partenariats. Une des principales questions soulignées a été celle **du déficit de confiance**, tant du point de vue des capacités opérationnelles (savoir si les organisations nationales peuvent se charger de l'ensemble du travail requis) que des capacités d'absorption (savoir si les partenaires et les ONG nationaux ont la capacité d'intensifier leurs activités pour fournir à la fois la rapidité requise et la couverture nécessaire et répondre ainsi à l'échelle et à l'ampleur des besoins). Il s'agit là en fait d'une critique communément formulée dans les contextes d'urgence et liée à la pression de fournir une intervention rapide.

Shwoq Alamoudi de la Jordan River Foundation a souligné qu'il était essentiel que « le partenaire sente que l'on lui fait confiance [...] et qu'il se sente à l'aise pour se concentrer sur la qualité, et qu'il sache que la présentation d'informations n'est pas une fin en soi ». La pression d'être performant et d'assurer la couverture requise dans les interventions est un défi commun pour les acteurs locaux et internationaux, comme cela a été mentionné dans les sessions sur l'IASC, notamment dans les remarques partagées par Lisa Monaghan du Soudan du Sud sur la pression de rendre compte régulièrement du nombre de bénéficiaires atteint.

Or, aborder la question de la confiance, c'est aborder celle de la dynamique du pouvoir. Certaines des tactiques, présentées lors des discussions de Berlin, qui visent à bâtir la confiance, notamment « partager les expériences plutôt que

supposer que nous sommes là pour instruire nos partenaires locaux », demandent un investissement en temps. Parmi les autres exemples d'expériences et actions concrètes destinées à surmonter les inégalités de pouvoir, il y a lieu de mentionner la planification et la mise en œuvre d'évaluations conjointes (Jordanie) et la création de relations de mentorat et de coaching (Jordanie, Somalie). Là encore, ce sont des initiatives utiles qui requièrent d'engager des ressources et du temps.

S'adapter à la taille et à l'avantage comparatif de chacun de ses partenaires dans la négociation des buts et objectifs est très important, et une formule unique n'est pas toujours applicable. Forte de 40 ans d'apprentissages dans le pays, CARE Jordanie a défini et adopté trois modèles de partenariat adaptés au type d'organisation partenaire et aux activités privilégiées. « Un premier modèle en partenariat avec les associations locales, en très étroite collaboration avec celles-ci, permettant de bénéficier de leur proximité et de l'accès aux communautés, avantage critique dans le travail avec les communautés de réfugiés et d'accueil, lesquelles sont très interdépendantes dans les zones urbaines marginalisées. Un deuxième modèle de partenariat avec des OSC bien structurées ; dans ce cas, compte tenu de leur degré élevé d'implantation et d'indépendance, on met l'accent du partenariat sur l'avantage mutuel découlant de leurs réseaux et contacts bien établis, et de leur plus grande capacité à mettre en œuvre une action à plus grande échelle. Enfin, un troisième modèle de partenariat avec les organismes publics à divers échelons, afin d'axer les efforts sur l'intervention en cas d'urgence en temps voulu et rapidement. »^{lxxv}

Les intervenants à Berlin se sont penchés sur la nature politique des dispositions de partage du pouvoir avec un message assez consensuel : il est nécessaire de s'accorder sur des « valeurs communes, de reconnaître la valeur des partenaires afin de favoriser une meilleure compréhension, avoir des objectifs clairs et sur la question de l'espace, pour la prise de décision et au-delà ». À l'instar de toutes les autres relations entre organisations, la confiance est essentielle, mais il ne semble pas y avoir de formule unique pour bâtir cette confiance.

4.5 Familles organisationnelles

Les réponses à la portée et à l'ampleur du volume de travail et des approches humanitaires visant à améliorer l'intervention humanitaire comptent d'autres modalités d'organisation en dehors des partenariats et de la coordination. On entend par « familles organisationnelles » des groupements d'organisations différentes mais liées entre elles sous une forme de structure commune. On recense différentes typologies de familles organisationnelles ; selon une étude de la Tufts University, on distingue cinq modèles différents (parmi les ONG) : les

“
Les intervenants à Berlin se sont penchés sur la nature politique des dispositions de partage du pouvoir avec un message assez consensuel : il est nécessaire de s'accorder sur des « valeurs communes, de reconnaître la valeur des partenaires afin de favoriser une meilleure compréhension, avoir des objectifs clairs et sur la question de l'espace, pour la prise de décision et au-delà ».

”



organisations et coalitions séparées et indépendantes ; les ONG liées par une faible coordination faitière ; les confédérations ; les fédérations ; enfin, les familles d'ONG commerciales unitaires (Webster et Walker, 2009). Si chaque catégorie a ses nuances et ses spécificités propres, elles doivent toutefois relever des défis communs : développement de principes communs ; accord sur l'image de marque et les politiques ; rôles et limites de la collecte de fonds ; leadership dans le plaidoyer à divers échelons ; coordination au niveau de la mise en œuvre des activités et des interventions lorsque plusieurs membres interviennent dans une même crise ; enfin, questions liées à l'élaboration de systèmes et de structures communs.

Le Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, le plus grand réseau humanitaire du monde avec quelque 97 millions de volontaires dans 186 pays,^{lxxvi} est un exemple représentatif de famille organisationnelle. Créé en 1863, le CICR détient pour mandat précis d'intervenir dans les situations de guerre et de conflits armés, et notamment de promouvoir et de renforcer le droit international humanitaire. D'autres organisations furent créées pour traiter d'autres domaines et activités : l'action de l'IFRC porte sur les catastrophes naturelles et d'origine humaine dans les situations hors conflits, tandis que les sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge soutiennent les pouvoirs publics dans leurs pays et jouent un rôle d'auxiliaires indépendants du gouvernement dans le domaine humanitaire. Toutes ces organisations travaillent les unes avec les autres tout en maintenant leurs mandats distincts et leurs domaines d'opération au sein du mouvement.

La stratégie de coordination et de collaboration du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge repose sur deux principales modalités. D'une part, dans la famille de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, les membres peuvent conclure, entre eux ou avec des acteurs extérieurs comme les gouvernements, les donateurs et d'autres organisations humanitaires, des accords de partenariat portant sur des projets précis. Les partenariats qui sont conclus au sein du mouvement et en dehors de celui-ci sont très variés : dans une certaine mesure, chacun est unique et dépendant du contexte et des personnes impliquées. « Ils concernent les personnes, et ce que nous devons faire c'est tenir compte des perceptions du personnel impliqué – que dit-il au sujet du partenariat ? [...] On a parfois l'impression d'un mariage arrangé, et parfois l'alliance est idéale [...] Les partenaires sont-ils faits pour s'entendre ? [...] Le premier point est ce que je qualifie de **stratégie humanitaire commune ou histoire commune**, comment les partenaires parlent-ils de ce qu'ils font ? »^{lxxvii}

D'autre part, le mouvement a une division du travail globale plus formalisée, le CICR dirigeant les efforts dans les situations de guerre et de violence armée, y compris dans les activités de secours international et l'action liée aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. Selon les calculs du CICR, 30 % de

son travail est mené en coopération avec les sociétés nationales. L'action dans le domaine des catastrophes naturelles et de celles d'origine humaine non conflictuelle est coordonnée et dirigée par l'IFRC en étroite collaboration avec les sociétés nationales. Enfin, les 186 sociétés nationales soutiennent les autorités publiques dans le domaine humanitaire, sur la base d'une présence sur le terrain et d'une approche communautaire. Leur personnel et leurs volontaires sont souvent parmi les premiers intervenants dans une catastrophe et « restent actifs au sein des communautés affectées longtemps après que tout le monde est parti ». ^{lxxviii} La capacité d'intervention humanitaire des sociétés nationales reflète la tendance reconnue internationalement d'une charge de travail accrue et de besoins humanitaires plus grands à l'échelon planétaire. À titre d'exemple, on estime qu'entre 2004 et 2006 le nombre d'opérations d'intervention dirigées par les sociétés nationales dans le cadre de catastrophes a progressé de 254 à 445.

4.6 Travailler avec le secteur privé

L'implication du secteur privé dans l'intervention humanitaire n'est pas un phénomène nouveau : depuis des siècles, les négociants et les commerçants ont joué un rôle dans les situations d'urgence. L'engagement sur le terrain du secteur privé se manifeste par la fourniture d'assistance monétaire ou marchande, notamment via le secteur bancaire et les entreprises de téléphonie mobile. Menée à partir d'une analyse de la situation en Haïti, au Pakistan et dans la Corne d'Afrique, une étude comparative des mécanismes de coordination monétaire d'urgence révèle parmi les acteurs humanitaires traditionnels des attitudes mitigées envers l'implication du secteur privé. Bien que certains « considèrent que le secteur privé devrait en fait rester un acteur extérieur afin de maintenir l'indépendance [humanitaire][...], d'autres [...] ne voyaient aucun risque » (Kauffman et Collins, 2012 : 27). Chez certains acteurs humanitaires, la réticence à collaborer avec le secteur privé semble augmenter avec la taille du partenaire : dans la plupart des cas, l'implication et le rôle des entreprises multinationales inquiètent davantage que ceux des entreprises locales. En revanche, d'autres acteurs humanitaires préfèrent collaborer plus étroitement avec des multinationales à la présence géographique étendue.

Les acteurs du secteur privé étaient autrefois considérés comme des fournisseurs de biens et de services aux agences humanitaires et aux gouvernements. ^{lxxix} « De nos jours [ils sont] perçus comme des facteurs prépondérants d'innovation et des partenaires stratégiques » (Khiyara, 2013, dans Zyck et Kent, 2014 : 9). Il y a lieu de noter que le secteur privé recouvre à la fois les petits commerçants locaux et les multinationales ; ce n'est pas une entité composée d'acteurs homogènes.

“

L'une des conclusions, élémentaire mais importante, était que la coordination avec les acteurs du secteur privé n'était pas plus facile que celle avec n'importe quel autre groupe. Plusieurs obstacles à une collaboration ont été relevés : identification des interlocuteurs, manque de zones d'interaction et d'espaces d'échange et accent disproportionné mis sur la collecte de fonds et les relations publiques.

”

L'implication du secteur privé dans l'intervention humanitaire continue de gagner du terrain, « mais il demeure une part réduite des ressources globales et il se limite à certains contextes » (ALNAP, 2012 : 34). Sa part moyenne tourne autour de 7 % pour toutes les interventions enregistrées en 2013.^{lxxx}

L'An 2000 marque une date pivot en ce qui concerne la participation du secteur privé dans l'architecture de l'aide internationale : c'est l'année où le Pacte mondial de l'ONU est établi en tant qu'outil déterminant de la coopération entre les organisations humanitaires et le secteur privé. Un autre tournant sera pris en 2004 avec le tsunami dans l'océan Indien (Zyck et Kent, 2014 : 9) : on estime que 565 millions de dollars furent soit fournis, soit mobilisés par les entreprises en faveur de l'assistance humanitaire. Cela correspond à la préférence du secteur privé international pour les interventions dans le cadre de catastrophes naturelles, avec un biais en faveur des crises à survenue rapide – résultat possible du degré élevé d'exposition du public et de la très forte couverture médiatique que ce type de crise reçoit. Lorsqu'on analyse la présence et le poids des contributions du secteur privé, la localisation de la catastrophe est elle aussi importante : « L'intérêt commercial porté à une région particulière joue aussi un rôle » (ibid : 13), et les dons des entreprises après des catastrophes survenues dans des lieux de moindre importance sur le plan commercial, tel le Cachemire en 2005, ont été relativement modestes (ibid).

Une session spéciale a eu lieu à Berlin sur le rôle du secteur privé dans les interventions humanitaires. L'une des conclusions, élémentaire mais importante, était que la coordination avec les acteurs du secteur privé n'était pas plus facile que celle avec n'importe quel autre groupe. Plusieurs obstacles à une collaboration ont été relevés : identification des interlocuteurs (les deux secteurs étant très variés et atomisés) ; manque de zones d'interaction et d'espaces d'échange ; accent disproportionné mis sur la collecte de fonds et les relations publiques ; enfin, le vocabulaire et les spécificités marginalisant du secteur de l'aide et des organismes spécifiques.

On constate une grande diversité des formes et de modalités de la participation des acteurs du secteur privé à l'intervention en cas d'urgence ou de catastrophe. Trois points se sont dégagés de ces sessions :

- **Diversité de perceptions :** « Ils nous considèrent comme formant un seul bloc » – les deux secteurs semblent percevoir une homogénéité dans l'autre groupe, alors que la réalité est plus nuancée à la fois pour les humanitaires et pour les acteurs du secteur privé.
- **Différence de modalités d'implication :** les considérations d'ordre éthique (environnementales, liées aux principes humanitaires) et les questions

EXEMPLE 2

LE GROUPE DE MOBILISATION DU SECTEUR PRIVÉ CONTRE EBOLA (EPSMG) : UN PARTENARIAT ENTRE LES SECTEURS HUMANITAIRE ET PRIVÉ

Composée au départ de 24 entreprises, la coalition EPSMG couvre désormais plus de 250 entreprises actives en Afrique de l'Ouest. Voyant leurs opérations menacées par l'épidémie d'Ebola, ces entreprises ont souhaité s'impliquer dans l'intervention. Dans le même temps, la Croix-Rouge de Sierra Leone n'avait pas assez de véhicules nécessaires pour intervenir.

Partant de motivations différentes, les acteurs privés avaient un intérêt, mais ils ne savaient pas forcément comment s'impliquer ou avec qui engager le dialogue dans le secteur humanitaire. Lors des conversations initiales, d'importants défis ont dû être relevés, notamment celui des principes humanitaires contre les intérêts privés, les entreprises privées souhaitant limiter leur collaboration à leurs zones d'intervention (« mon district, mon personnel »), alors que les humanitaires devaient défendre l'idée selon laquelle, dans une épidémie, on ne peut pas établir ce genre de limites.

L'EPSMG est l'exemple d'une collaboration qui va au-delà des financements ou de la prestation de services ; toutes les entreprises, y compris certaines qui sont en concurrence les unes avec les autres, ont mis sur pied une unité de gouvernance afin d'apprendre comment collaborer entre elles et avec le secteur humanitaire. Les acteurs du secteur privé ont acquis une meilleure compréhension des différents acteurs, ce qui a entraîné l'extension du nombre de partenaires au-delà de la Croix-Rouge « à une collaboration avec l'OMS [Organisation mondiale de la santé], MSF et d'autres agences [de l'ONU] », selon Christine Tokar.^{lxxxiii}

Et tandis que d'autres partenariats humanitaires-privé engendrent des questions d'ordre éthique, dans le cas de l'EPSMG, selon Tokar, la Croix-Rouge avait « plusieurs critères associés aux aspects environnementaux, à la façon dont le secteur privé s'est impliqué [...] dans le passé ». Des recherches, qui doivent être validées par la commission de surveillance avant tout accord sur le partenariat, sont menées sur les entreprises et des objectifs et limites sont clairement définis.

“

L'implication du secteur privé semble par ailleurs plus probable dans les pays, tels le Myanmar, Sri Lanka et le Zimbabwe, où les gouvernements se méfient du système humanitaire et sont soucieux de défendre leur souveraineté.

”

d'intégrité sont cruciales – les humanitaires visent souvent à sélectionner des partenaires sur la base de leur réputation et de l'association à la marque. Le Groupe de mobilisation du secteur privé contre Ebola (EPSMG) en Afrique de l'Ouest illustre ce point (Encadré 10).

- **L'importance d'identifier un ensemble divers d'acteurs humanitaires, en fonction des avantages comparatifs de chacun :** « Nous devons dépasser cette perception d'acteur unitaire en portant notre attention sur nos capacités et nos besoins financiers, et en analysant, secteur par secteur, les acteurs nationaux, les entreprises internationales et en déterminant où se situent les problèmes. »^{lxxxii}

Le secteur privé s'est moins impliqué dans les crises liées à des conflits. Les acteurs du secteur privé semblent plus enclins à soutenir l'action humanitaire dans les situations de catastrophes naturelles que dans les conflits (Zyck et Kent, 2014). Les entreprises régionales et multinationales craignent qu'une telle implication ne soit perçue comme partisane et entraîne une perte de clientèle. Les agences humanitaires sont elles aussi beaucoup plus prudentes à l'égard de leurs partenariats dans les zones de conflit, où les perceptions sur la nature indépendante de la fourniture de l'aide humanitaire sont primordiales pour obtenir l'accès et maintenir une présence sur le terrain.

L'implication du secteur privé semble par ailleurs plus probable dans les pays, tels le Myanmar, Sri Lanka et le Zimbabwe, où les gouvernements se méfient du système humanitaire et sont soucieux de défendre leur souveraineté. Autrement dit, certains gouvernements perçoivent l'aide du secteur privé comme étant « fondamentalement plus apolitique et plus détachée des priorités des pays donateurs » (Zyck et Kent, 2014 : 14). Dans ce cas, l'implication du secteur privé peut s'avérer préjudiciable à l'accès de l'ONU et des ONG.

Certains des avantages tangibles pour les entreprises à participer à des efforts humanitaires sont en lien avec l'amélioration de la réputation, la visibilité (liée à la couverture médiatique internationale de certaines crises) et avec le fait que les crises « offrent aux entreprises des perspectives considérables de trouver de nouveaux clients, de présenter leurs nouveaux produits à leur clientèle, de développer les relations avec les clients existants et d'accroître la fidélité à la marque » (Zyck et Kent, 2014 : 10). Souvent, le milieu commercial réagit très vite à ces perspectives. Les intérêts et les priorités du personnel du secteur privé déterminent souvent les modalités de leur implication.

Les avantages pourraient aussi être moins tangibles : l'action humanitaire est souvent perçue comme une obligation morale, religieuse ou nationale, et les préoccupations pour le bien-être des populations affectées ont des chances d'être particulièrement fortes parmi les entreprises nationales et locales. Un autre facteur de motivation – surtout en ce qui concerne l'implication des entreprises dans le travail de résilience ou de réduction des risques de catastrophes – est d'assurer la continuité des opérations dans les situations de catastrophes.

Pour les humanitaires traditionnels, le volume croissant de travail au niveau mondial et l'approche de plus en plus commerciale de la prestation des services nécessiteront davantage de collaboration – soit en partenariat, soit en concurrence – avec le secteur privé. Cela exigera de s'attaquer aux préjugés (dans les deux sens), mais aussi d'aborder des questions légitimes sur la motivation de l'implication et l'application des principes humanitaires. Dans maints pays affectés par des catastrophes et des conflits, d'importants partenariats sont d'ores et déjà en place entre le secteur humanitaire et le secteur privé, par exemple au niveau des interventions monétaires et sur les marchés. L'un des intervenants a souligné que, « afin d'être mieux préparés à recourir aux transactions monétaires, notamment aux virements électroniques, nous avons besoin de meilleures relations avec le secteur privé, ainsi que de partenariats à plus long terme pour aller plus vite, pour réduire les coûts, pour avoir de meilleurs jeux d'adaptations des produits existants à usage humanitaire. »^{lxxxiii} Les humanitaires devront en outre affronter les perceptions de leurs bailleurs traditionnels : comme l'explique l'un des intervenants, « les agences humanitaires opèrent dans un espace très contesté sous le regard attentif d'une multitude de publics [...] au-delà de la réalité du comportement et des activités des entreprises, la façon dont elles sont perçues par les principales parties prenantes [...] est primordiale pour la sécurité, pour l'accès. »^{lxxxiv}

5. La situation actuelle : autres facteurs en faveur de la coopération

Divers éléments présents dans le système international peuvent rapprocher davantage les organisations et encourager une coopération, même en l'absence de structures officielles (accords de partenariat, réseaux et consortiums). Dans cette section, nous en examinerons trois : les arrangements et relations informels, les financements, et les normes, recommandations et procédures.

5.1 Arrangements et relations informels

“

L'atmosphère (souvent assez chaotique) d'une intervention dissimule des possibilités informelles d'interaction pour les divers acteurs. Ces conversations peuvent contribuer considérablement à une coordination dite informelle.

”

Comme nous l'avons vu, les interventions d'urgence et humanitaires ont tendance à rassembler une variété d'acteurs. L'atmosphère (souvent assez chaotique) d'une intervention dissimule des possibilités informelles d'interaction pour les divers acteurs. Ces conversations peuvent contribuer considérablement à une coordination dite informelle. Ces échanges à bâtons rompus parmi les acteurs humanitaires ont souvent lieu lors d'activités sociales ou en marge d'espaces de coordination officiels, immédiatement avant ou après des réunions structurées. Lors des discussions de Berlin, les délégués ont insisté sur l'importance des forums non officiels pour la coordination, distincts des assemblées officielles. La représentante de MSF dans la séance d'ouverture, Ulrike Von Pilar, a lié la question des relations et des communications informelles à celle complexe de la confiance ; « de toute évidence, nous ne nous faisons pas confiance ». « Nous savons que la coordination et la collaboration sont efficaces lorsque les gens se connaissent personnellement et peuvent travailler ensemble », a-t-elle cependant ajouté. Lors d'une autre discussion a été soulignée l'importance des réseaux informels aux échelons national et local. Il y était affirmé qu'ils pourraient être encore plus utiles s'ils étaient reconnus par les structures officielles.

Les nouvelles technologies ont accru les possibilités de miser sur les relations informelles pour collaborer dans des activités humanitaires. Dans un cas pratique présenté par CARE International, les nouvelles technologies étaient mises au service d'un suivi collaboratif qui exploitait les réseaux informels. Dans le suivi à distance mené par CARE sur ses programmes en Somalie et en Syrie, l'internet et les autres outils liés aux réseaux sociaux sont utilisés comme moyen d'externalisation ouverte, permettant d'obtenir et de trianguler les informations provenant des partenaires sur le terrain.

Les relations informelles peuvent soit mener à l'établissement de structures interinstitutionnelles formalisées, soit rester informelles. Par exemple, les représentants des agences humanitaires sont souvent en liaison informelle les uns avec les autres pour discuter de leurs préoccupations en matière de sécurité.

À travers ces échanges, les individus créent des réseaux personnels de contacts locaux et internationaux qui se recoupent, leur permettent de partager l'information et servent de systèmes d'alerte pour les incidents de sécurité. Il est intéressant de constater que les tendances vers la professionnalisation de la gestion de la sécurité semblent de plus en plus formaliser ce type de connaissances tacites et d'arrangements informels.

Les interactions informelles ont l'avantage d'être hautement adaptables, ce qui est un atout dans le contexte très fluide et très dynamique des interventions humanitaires. Marquées par la confiance et rarement enregistrées, elles permettent des échanges sur des sujets sensibles comme la sécurité. Elles peuvent en outre jeter les fondations de la confiance qui sous-tend des relations formelles plus efficaces : entre organisations internationales et gouvernements (Beúnza, 2011), au sein des réseaux et des consortiums (Scriven, 2013 ; Wilson, 2010) et dans les clusters (Steets et coll., 2014). L'importance des relations informelles pour accompagner la coordination officielle entre organisations a été également relevée dans d'autres contextes d'intervention d'urgence (Buck et coll., 2006 ; Moynihan, 2009 ; Boin et T'Hart, 2010). Pour autant, les arrangements informels sont par définition moins prévisibles et plus difficiles à identifier et à saisir ; de plus, ils peuvent servir à exclure ceux qui ne font pas partie du « groupe », lequel est souvent de l'hémisphère nord et de sexe masculin (Hedlund, 2010 ; Knox Clarke et Darcy, 2014).

5.2 Financement^{xxxv}

Le financement – et les mécanismes utilisés pour le canaliser – peut soutenir les efforts de coordination dans les interventions humanitaires. Plusieurs donateurs ont expressément dirigé des fonds vers des approches coordonnées faisant intervenir une multitude d'acteurs. Lors de la sécheresse et de la crise de sécurité alimentaire au Sahel en 2012, la stratégie régionale ECHO de lutte contre la malnutrition a plaidé pour l'intégration des projets WASH, santé, sécurité alimentaire et moyens d'existence parmi les partenaires de la mise en œuvre, ce qui a permis aux agences d'échanger davantage leurs informations et de coordonner leurs approches de la crise. À cet égard, le cluster régional WASH a conçu une stratégie applicable à l'échelle du pays, comprenant des conditions de coordination précises, et notamment : « les acteurs de WASH doivent œuvrer en étroite collaboration avec les acteurs des autres secteurs, notamment ceux de la nutrition et de la sécurité alimentaire », et établir « un paquet minimum » avec des indicateurs communs et les types d'activités par cible (groupe régional WASH, 2012). ECHO a adopté ces conditions comme recommandations pour les organisations sollicitant des fonds.

Le RRM est un autre exemple où le financement a contribué à des actions conjointes et coordonnées. Un intervenant^{lxxxvi} a présenté l'exemple du RRM tel qu'il a été mis en œuvre en RCA.^{lxxxvii} Ce mécanisme d'intervention rapide est une initiative interinstitutions qui lance des évaluations multisectorielles dans les régions affectées par un choc ayant des retombées humanitaires. Il s'appuie sur un mécanisme de coordination formel, en l'occurrence en particulier les Clusters : l'information est diffusée rapidement à travers les Clusters et à la communauté humanitaire plus large dans le pays. Grâce à cette information en temps réel, les humanitaires peuvent analyser les insuffisances géographiques et sectorielles : si les Clusters conviennent de l'existence de ces insuffisances, les fonds du RRM sont utilisés pour y remédier. Jusqu'en mars 2015, les cinq OING actives dans le RRM de la RCA ont conduit 19 missions exploratoires, 11 évaluations multisectorielles et huit interventions avec une vaste couverture du territoire centrafricain.^{lxxxviii} Le RRM soutient les efforts de coordination par le mécanisme formel du Cluster en place et contribue à assurer une couverture plus étendue, à éviter les doublons et à s'adapter à l'évolution des besoins, en particulier ceux liés aux situations de déplacement. Le RRM actuel de la RCA est doté d'un budget de 12,2 millions de dollars, les fonds étant fournis par le Fonds central pour les interventions d'urgence (CERF), le Fonds humanitaire commun (CHF), ECHO, l'Agence suisse pour le développement et la coopération et les fonds généraux du Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF).

Une autre modalité de financement susceptible de contribuer à des approches collaboratives consiste à rationaliser les allocations de fonds, comme l'illustre le consortium ECB dans le pays en Indonésie (Wilson, 2010). Canaliser ainsi les fonds à destination d'un groupe d'organisations tendra à assurer une coopération plus rapprochée (en fonction du niveau de travail collaboratif, comme défini à la section 2 ci-dessus) : en effet, les organisations bénéficiaires seront en général tenues de travailler à partir d'un plan établi en commun et fondé sur une évaluation commune de la situation. Elles auront en outre plus de chances de recueillir des renseignements communs sur le suivi pour leurs rapports et de partager les ressources. L'objectif original du consortium ECB en Indonésie était de renforcer les approches communes des bonnes pratiques : la raison d'être du consortium – comme le suggère son nom – était de consolider les capacités, et non de soutenir la coordination lors d'une intervention (ibid.). À la longue, cependant, elle a joué davantage un rôle de coordination opérationnelle.

Ce rôle a évolué progressivement. En 2009, en réponse au tremblement de terre à l'ouest de Java, certains membres du consortium ont œuvré bilatéralement par souci d'alignement avec WASH et l'hébergement d'urgence, en veillant à éviter les doublons et à combler les lacunes. Un an plus tard, en réponse au tremblement de terre à l'ouest de Sumatra, le consortium est allé plus loin.

ENCADRÉ 11 : LE FINANCEMENT AU SERVICE DE LA COOPÉRATION : UN EXEMPLE

À Berlin, un intervenant a présenté une démarche inédite mise en œuvre par certains donateurs, en particulier dans les situations de besoin humanitaire chronique, de financement et de planification pluriannuels comprenant des efforts coordonnés à la fois parmi les acteurs concernés et, grâce au prolongement de la vie du programme, dans le temps.^{lxxxix} Cette démarche permet à différentes agences et organisations de coopérer, de coordonner leurs activités et leur planification et de faciliter la coordination des systèmes de suivi et d'évaluation.

Aviles a montré que 78 % des dépenses humanitaires sont consacrées aux crises prolongées. Si l'on y ajoute une prévision de croissance des besoins humanitaires qui ne s'accompagne pas forcément d'une augmentation des fonds, ce pourcentage révèle qu'il existe un manque à gagner, un « écart persistant de financement de 30 % correspondant à des besoins non satisfaits ». Dès lors, cette nouvelle démarche pourrait représenter une évolution décisive dans le secteur.

La planification et les processus de financement pluriannuels visent à tirer les leçons des crises passées. Aviles a pointé l'incapacité du système humanitaire à intervenir précocement, en citant la Corne (2011) et le Sahel (2012) comme exemples de ces crises multisectorielles prolongées, où l'ampleur des besoins exige une approche coordonnée afin d'accroître la couverture à la fois géographique et sectorielle de l'action.

Sur le plan des avantages, la prévisibilité du financement peut accroître la planification et la coordination parmi les parties prenantes, d'éliminer les coûts récurrents et de réduire les coûts opérationnels. En même temps, il est clair que pour certains donateurs « cette approche se heurte à des obstacles institutionnels et juridiques » ; elle crée de plus des tensions concernant « la souplesse par opposition à la redevabilité ». En définitive, la question se pose de savoir si le financement humanitaire devrait en fait financer des activités relevant du développement. De fait, dans ce sens, un participant a indiqué que le financement humanitaire ne va pas nécessairement changer les situations chroniques, et que d'autres solutions sont requises.

La coordination s'accrut entre tous les membres (bien qu'elle fût entièrement volontaire, et qu'il y eût parfois des dédoublements), lesquels mirent à l'essai une programmation collaborative, commune pour certains éléments du cycle du programme, notamment l'évaluation et la logistique. Surtout, l'intervention dépendait elle aussi d'un financement commun. Cette expérience en programmation collaborative montra clairement aux agences participantes qu'afin de coopérer efficacement sur un programme unique, elles devraient harmoniser leurs normes et leurs procédures d'opération, clarifier leurs rôles et leurs responsabilités relatifs, et se mettre d'accord à l'avance sur les procédures décisionnelles et les mécanismes d'allocation des fonds (ibid.).

ENCADRÉ 12 : TENDANCES FINANCIÈRES DANS LES FONDS DE FINANCEMENT COMMUNS À L'ÉCHELON NATIONAL

Les fonds de financement communs ont pour but d'apporter des fonds prévisibles en temps utile pour répondre aux besoins les plus critiques des populations vulnérables affectées par une crise humanitaire ou une catastrophe. Ils permettent également de faciliter un financement coordonné qui est plus réactif par rapport à l'évolution d'une crise. Un volume (mais pas une proportion) accru de financement humanitaire est canalisé par ce type de fonds : en 2009, ils ont reçu 824 millions de dollars (soit 5 % du total de la réponse humanitaire internationale) ; en 2010, ils ont reçu 1 milliard de dollars (soit 4,7 %).

CERF	CHF	ERF
<p>Le CERF est une voie de financement générale consacrée aux réponses financières en cas de nouvelles crises ou d'escalades soudaines et de situations d'urgence oubliées. En 2013, il a reçu 464 millions de dollars, affectés à 45 pays.</p> <p>Seuls les agences onusiennes et l'OIM ont droit à ces fonds de financement communs, bien que les ONG mettent en œuvre un important pourcentage de projets financés par le CERF à titre d'intermédiation.</p> <p>En 2013, les principaux bénéficiaires en valeur absolue étaient :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Soudan: 47\$ million • Syrie: 40\$ million • Éthiopie: 24\$ million 	<p>Les CHF sont des voies de financement dans le pays consacrées au financement de projets présentés dans les plans d'intervention coordonnés par l'ONU. En 2013, ils ont reçu 382 millions de dollars ; leur importance relative varie d'un pays à l'autre.</p> <p>Y ont droit l'ONU et les ONG qui font partie de la Procédure d'appel global (CAP).</p> <p>En 2013, les principaux bénéficiaires étaient :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Soudan : 18 % • Soudan du Sud et en RDC : 11 % chacun • Somalie : 14 %. 	<p>Les fonds d'intervention d'urgence ou ERF sont des voies de financement nationales destinées à répondre, au moyen de dons plus modestes, à des besoins imprévus en dehors des plans d'intervention coordonnés par l'ONU. En 2013, ils ont reçu 178 millions de dollars ; leur importance relative varie d'un pays à l'autre.</p> <p>Sont éligibles au titre de ces fonds les ONG nationales et internationales.</p> <p>En 2013, les principaux bénéficiaires de l'ensemble du financement étaient :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pakistan: 10 % • Éthiopie: 9 % • Yémen: 7 %.

Source: Swithern (2014).

Dans de nombreux cas, les donateurs vont au-delà d'un financement commun et font de l'adhésion à un réseau ou à un groupe officiel une condition d'obtention des fonds (voir par ex. Goyder et James, 2002 ; Grünewald et coll., 2010). Là encore, les bailleurs de fonds se servent du financement pour encourager la collaboration, quoique de manière plus officielle.

Les divers fonds de financement communs constituent un autre groupe de mécanismes de financement qui influence le degré de coopération entre les organisations.

Les fonds de financement communs offrent de la souplesse, et dans l'idéal permettraient d'accélérer les versements et d'alléger le fardeau de la présentation des informations. Constituent-ils pour autant un outil efficace pour améliorer la performance via la coopération ? C'est la question qu'a posée à Berlin le président du groupe sur le financement.^{xc}

Les évaluations de divers fonds de financement communs donnent à penser qu'ils ont eu des effets positifs sur le degré de coopération des organisations, en améliorant la coordination.

Le rapport final d'évaluation quinquennale du CERF (Cosgrave et coll., 2011 : 58) relève que, en Afghanistan, il a « contribué à renforcer la coordination ». Au Burkina Faso et au Lesotho, le CERF « a permis d'appliquer une stratégie d'agences et de partenaires multiples à la fois à l'évaluation et à la mise en œuvre, ce qui a amélioré la coordination des activités humanitaires et a eu pour résultat une couverture meilleure et plus ciblée » (ibid. : 76). Au Kenya, il a « amélioré la coordination au niveau de l'EHP [...] ainsi que la coordination sectorielle et le partenariat [avec le] gouvernement » (ibid. : 74) ; au Salvador, il a « favorisé la coopération entre les agences onusiennes, les pouvoirs publics et les ONG » (ibid. : 70) ; en Mongolie, il aurait « renforcé la coordination et les mécanismes de partage de l'information » (ibid. : 79) ; enfin, en RCA, il a « encouragé davantage d'échanges et de coordination entre les agences » (ibid. : 65). S'agissant des effets du CERF sur les partenariats, les données « sont moins concluantes, bien qu'ils [les effets] se fassent davantage sentir en RCA que dans le reste du monde » (ibid. : 65).

Selon une évaluation réalisée au Soudan, le CHF « agissait comme un lubrifiant améliorant la coordination » (Goyder, 2011 : 4). Toutefois, l'affectation de fonds est source de tensions et de rivalités autour des ressources et « parfois le CH est allé contre les conseils du groupe consultatif sur le CHF. Ces cas fragilisent les principes du partenariat sur lequel repose le CHF et ont été fustigés par de nombreuses personnes interrogées » (ibid. : 23).

L'évaluation globale des **ERF^{Exci}** (Bojanic et coll., 2013 : ii-iii) indique qu'ils ont « comblé des lacunes sélectives et contribué ainsi à la réalisation des objectifs humanitaires [...] [et entraîné] une contribution limitée mais importante au renforcement de la coordination et du leadership ». Selon l'évaluation, l'un des principaux atouts communs des cinq fonds passés en revue est qu'ils « promouvaient une coordination accrue » (ibid. : 11). Plus précisément, ils servent à encourager le CH à jouer un rôle actif dans la coordination interinstitution (ibid. : 14 ; italique ajouté), identifiée comme une des principales pratiques de référence, ils jouent un [rôle] actif dans la coopération informelle avec les agences publiques pour assurer la coordination et la congruence (ibid. ; italique ajouté). Pour autant, « les données sont mitigées, les résultats de perception interne d'OCHA étant plus optimistes que les données issues des entretiens semblent l'indiquer à l'échelon mondial et national » (ibid. : 35).

Dans l'évaluation 2 de l'approche des clusters, Steets et ses collaborateurs (2010 : 39) concluent que, « À ce jour, les interactions entre clusters et mécanismes financiers ont été pour la plupart très positives, mais les exemples négatifs soulignent des risques non négligeables. » Le risque le plus souvent cité est la possibilité de conflit interne à un groupe que crée le financement : canaliser les fonds par des groupes qui existent pour soutenir la coordination peut « s'avérer contreproductif parce que [cela] peut créer des conflits entre [...] les membres [du groupe], entraîner du maquignonnage au niveau de la sélection des propositions et susciter des conflits d'intérêt (ibid.: 14). Les tensions créées par le financement ont été constatées dans les réseaux et les consortiums d'ONG (Goyder et James, 2002 ; Scriven, 2013 ; Wilson, 2010) ainsi que dans les Clusters (De Silva et coll., 2006 ; Kuitens, 2009). Une des conséquences particulièrement néfastes de l'allocation de fonds via des groupes de coordination est le renforcement de l'impression qu'un type précis d'organisation domine le groupe. Le fait que seules les agences onusiennes aient accès au CERF, par exemple, peut avoir donné l'impression à certains acteurs que les Clusters (qui participent souvent aux demandes et à l'allocation de fonds au titre du CERF) « appartiennent » à l'ONU.

Les questions entourant le contrôle des fonds, qui y a accès et comment ils sont alloués, dépassent le cadre des fonds de financement communs. Lors de la réunion, la concurrence pour accéder aux fonds a souvent été décrite comme un défi à toute action coordonnée et collaborative. Ce qui distingue peut-être les fonds de financement communs c'est qu'ils coordonnent non seulement l'activité des agences opérationnelles, mais aussi celles des donateurs : en mettant les ressources dans un fonds commun, les bailleurs abandonnent une certaine autonomie en faveur d'éventuelles améliorations sur le plan de l'efficacité et de l'efficience. De plus, à l'instar d'autres aspects de la coordination humanitaire, les agences (en l'occurrence les organismes de donateurs) diffèrent dans leur démarche et dans leur appétit

pour la coordination. Certains pays donnent beaucoup aux fonds de financement communs ; d'autres préfèrent garder le financement sous leur propre contrôle – dans certaines situations, du moins, « pour intégrer le financement humanitaire à leur politique étrangère », a indiqué un participant. L'un des intervenants est clair à ce sujet :^{xcii} « Il est évident que certains des États membres contrôlent ou souhaitent contrôler strictement ce qui se passe avec leur argent, plutôt que le verser dans un fonds commun où il est sans affectation et à cause duquel ils perdent le contrôle de leur argent. » Anke Reiffenstuel renchérit : « Du point de vue des bailleurs, les fonds de financement communs sont très convaincants lorsque nous parlons de principes humanitaires de neutralité et d'intérêts [...] pas d'affectation, pas d'étiquette. »^{xciii} AAhmed Abdi de Somali Aid a présenté un exemple somalien concret où l'appauvrissement d'un fonds commun de bailleurs, notamment en 2014, pourrait être attribué à une tendance à s'éloigner de l'aide fondée sur le principe des besoins pour fournir l'aide dans le cadre des politiques étrangères.

Un autre effet négatif du financement peut se faire sentir lorsque les groupes de coordination finissent par s'en préoccuper à l'exclusion des autres problématiques. Il se peut ainsi que des organisations qui bénéficient déjà de fonds en provenance d'autres sources et qui pourraient être intéressées par la coordination cessent de vouloir y participer (Altay et Labonte, 2014 ; Culbert, 2011 ; Humphries, 2013).

La lenteur des versements des fonds communs peut également avoir un effet dissuasif sur la coordination et la collaboration : l'évaluation du CHF indique que les longs délais entre la soumission et les décaissements excluent les organisations qui dépendent des financements externes pour lancer des interventions. Les discussions de Berlin ont reconnu que les retards étaient un frein à l'efficacité des interventions. L'un des intervenants a affirmé que « la durée globale pour les fonds de financement communs dans le pays était aux alentours de 51 jours », ce qui, en fonction du type de crise – et notamment dans le cas des situations d'urgence à survenue rapide – peut s'avérer préjudiciable. De tels délais peuvent affecter de manière disproportionnée les acteurs – nationaux, notamment – dénués de ressources.

En effet, si dans l'ensemble les mécanismes de financement en commun semblent favoriser la coordination parmi les acteurs internationaux, les acteurs nationaux ont toujours du mal à participer en tant que partenaires ou membres de réseaux ou groupes financés. Les financements sont moins accessibles aux acteurs nationaux, soit parce que ces derniers sont directement exclus des appels à soumission (c'est le cas des fonds de financement communs dans le pays, auxquels n'ont accès que les agences onusiennes et les ONG qui ont déjà été validées dans le cadre de la CAP), soit en raison des coûts de procédure élevés liés à la soumission et à la présentation de l'information par rapport aux conditions des donateurs

Une étude récente révèle cependant que si 42 % des ONG nationales consultées citaient les « contraintes administratives », comme étant un important obstacle à l'obtention d'un financement, 91 % ont dit que l'ignorance des sources de financement disponibles était le principal obstacle (Poole, 2013 : 14). La participation à des mécanismes de coordination peut sensibiliser davantage les ONG nationales aux possibilités de financement – mais elle ne supprime pas pour autant les autres contraintes liées à l'accès aux fonds par ces voies.

Certains participants ont souligné la nécessité d'éviter les conflits d'intérêts en séparant la coordination, le financement et les structures de mise en œuvre. La viabilité et la compatibilité avec les structures de gouvernance humanitaire actuelles nécessiteraient une analyse contexte par contexte, mais le débat continue.

5.3 Normes, recommandations et procédures

Dans le secteur humanitaire, les normes techniques, celles de redevabilité et les procédures communes offrent des orientations qui peuvent permettre à des acteurs très différents de travailler de manières similaires. Elles créent des points communs dans l'action menée au sein des projets et des programmes des différents acteurs (selon la terminologie adoptée dans la section 2, elles permettent aux organisations de « s'aligner »). De plus, elles peuvent permettre de bénéficier des avantages de la coordination sans qu'il soit nécessaire d'avoir des structures d'organisation communes.

Ces « façons communes de faire les choses » diffèrent considérablement dans leur degré de spécificité. Les normes et les orientations internationales ou les orientations générales en matière de procédures tendent à être moins spécifiques afin d'être applicables à une variété de contextes. Une norme internationale sur l'hébergement, par exemple, pourrait espérer que « les populations aient suffisamment d'espace de vie couvert leur fournissant confort thermique, de l'air frais et une protection contre les intempéries » (The Sphere Project, 2011: 258). En revanche, des recommandations en la matière approuvées par un réseau national ou un cluster seront plus susceptibles de spécifier les matériaux, la taille et le style précis des abris. De même, les orientations relatives aux procédures d'évaluation ou de suivi seront contextualisées et rendues plus spécifiques dans chaque cas (Knox Clarke et Darcy, 2014). Il se peut que les organisations préfèrent adopter des normes plus larges, plus globales que des accords locaux plus spécifiques et plus directeurs. Pour autant, au fur et à mesure que des groupes ou paires d'organisations passent de la communication à la collaboration, elles ont plus de chances de convenir de procédures plus spécifiques leur permettant de réglementer des activités particulières dans un contexte précis (Staples, 2011).

Les normes et les recommandations diffèrent par ailleurs au niveau des mécanismes utilisés pour encourager leur adoption. Dans certains cas, l'adoption est purement volontaire : dans d'autres, un degré de pression de l'entourage peut intervenir. C'est souvent le cas, semble-t-il, avec les orientations émanant des clusters nationaux : n'étant pas obligatoires, elles ne sont pas toujours suivies (on trouvera des exemples de ce type chez Altay et Labonte, 2014, et Kuitens, 2009). Parfois, il peut exister un système externe de vérification et de certification de la conformité : le financement des bailleurs peut, dans certains cas, être conditionné à une telle certification.

L'un des ensembles de normes qui ces dix dernières années a le mieux réussi à favoriser l'action commune est celui des standards minimums de l'intervention humanitaire du Projet Sphère. Un large éventail d'acteurs humanitaires ont accepté et adopté ces standards volontaires. Dans maints pays, les acteurs locaux les ont traduits, et une série de normes connexes ont adopté leur format et leur démarche.

Outre qu'ils permettent un degré plus large (quoiqu'assez souple) de connexion dans l'action internationale, les standards de Sphère peuvent servir de base et de point de départ à une coopération et à une harmonisation plus charpentées. Par exemple, au lendemain du tremblement de terre en Haïti de 2010 et de la crise de la sécheresse de 2011 dans la Corne d'Afrique, un groupe varié d'acteurs a participé aux discussions avec les autorités publiques afin d'examiner les normes techniques et de les appliquer à chaque contexte. En Haïti et en Éthiopie, les membres du cluster WASH se sont mis d'accord pour séparer les phases d'urgence et de relèvement à l'aide du standard minimum de Sphère relatif à l'approvisionnement quotidien en eau par personne dans les phases d'urgence de l'intervention. Ils ont en outre convenu d'œuvrer de concert pour accroître les quantités d'eau fournies lors de la transition vers le relèvement.

Cependant, si les normes peuvent rassembler les organisations, elles sont également soumises aux tendances à la fragmentation que l'on observe dans le secteur. Alors que des normes communes ou génériques peuvent être adaptées afin d'être applicables dans des organisations et des pays spécifiques, chaque adaptation peut à la longue devenir autonome. Ainsi, un nombre très élevé de normes spécifiques à des organisations ont-elles vu le jour. L'initiative conjointe récente sur les standards avait pour but de relever ce défi par la création d'un Standard humanitaire commun. Au moment de la rédaction de ce rapport, celui-ci vient d'être lancé : il sera intéressant de voir quel effet ce standard commun aura sur la coopération entre les organisations.

EXEMPLE 3

COMMENT L'ALLIANCE DES PROMOTEURS DE SPHÈRE AUX PHILIPPINES AMÉLIORE LA QUALITÉ ET LA REDEVABILITÉ GRÂCE À LA DIFFUSION DES STANDARDS DE SPHÈRE

L'*Alliance of Sphere Advocates in the Philippines* (ASAP) est une coalition d'organisations qui travaillent la main dans la main sur l'adhésion aux standards dans les interventions humanitaires. Roderick Valones,^{xcv} de Lutheran World Relief, l'une des organisations fondatrices, a présenté son cas à Berlin. Il a expliqué que, lors de l'orientation sur les standards de Sphère pour les familles affectées par les inondations en 2012, une personne a posé la question : « Pourquoi maintenant, pourquoi seulement lors d'une intervention d'urgence ? » C'est ainsi qu'est née l'ASAP, composée à l'origine de trois organisations membres soutenues par Sphère, dont les six standards essentiels incluent la coordination et la collaboration comme élément critique de l'efficacité des interventions humanitaires. En 2013, l'ASAP comptait 10 membres ; en 2014, elle en avait 18 et ambitionnait d'intégrer les standards de Sphère dans les programmes des pouvoirs publics et de la société civile de préparation et de réduction des risques de catastrophes, ainsi que dans les initiatives du secteur privé.

Roderick a relevé deux exemples d'amélioration de la qualité et de la redevabilité dans les groupes et les agences qui participent à l'ASAP. Premier exemple, l'alignement fondé sur les standards de Sphère a permis de munir les familles touchées par des catastrophes et impliquées dans des activités de gestion des déchets d'équipements de protection, et de reconnaître leur travail en leur fournissant une pièce d'identité. Deuxième exemple, l'amélioration coordonnée de la qualité de l'assistance fournie via les activités du programme d'hébergement.

Enfin, Roderick a souligné que l'ASAP avait encouragé une véritable coordination et collaboration, et l'un des enseignements tirés avait été la prise de conscience que ses meilleurs résultats avaient été obtenus grâce à une action soutenue, au-delà des réactions aux situations d'urgence.

6. Conclusions

Les retours reçus des personnes qui ont participé à la 30e réunion annuelle d'ALNAP à Berlin ont souligné l'importance de ce sujet et ont vanté l'explicitation du contenu et des discussions. Le fait que la réunion ait réuni « une diversité de points de vue sur une question qui nous [les humanitaires] concerne tous » a été particulièrement apprécié. Le présent document reflète cette mixité des parties prenantes – large éventail d'acteurs, bailleurs, responsables de la mise en œuvre, ONU et chercheurs – qui à Berlin a été soulignée comme une force, notamment « l'inclusion dans la réunion de voix et points de vue variés, y compris ceux de nombreux orateurs issus du Sud et du terrain ». ^{xcvii}

En même temps, la grande variété de relations organisationnelles examinée – partenariats bilatéraux, réseaux, organes de coordination officiels et processus conduisant à une meilleure coordination – rend difficile d'établir un modèle unique des « pratiques efficaces ». En nous appuyant sur les pratiques précises qui se sont avérées fructueuses pour les types particuliers de coordination et de collaboration abordés dans les sections précédentes, nous tenterons à présent d'examiner certains points généraux qui ont paru sous-tendre bon nombre des discussions.

Le premier point qui se dégage de la réunion est, tout simplement, que les relations entre organisations sont si déterminantes pour l'ensemble du secteur humanitaire que **toute discussion à leur sujet devient une discussion sur les forces, les potentiels et les faiblesses du « système » humanitaire lui-même**. En particulier, ces discussions font ressortir nettement trois des principales caractéristiques de l'action humanitaire :

1. le nombre d'acteurs impliqués dans la préparation et l'intervention humanitaire
2. la grande diversité parmi ces acteurs, tant au niveau de la représentation et des opinions des groupes (en particulier l'absence de consensus parmi eux sur ce qu'est l'action humanitaire, ce qui entraîne de grandes différences au niveau des priorités et des objectifs)
3. l'existence de relations de pouvoir et de déséquilibres considérables dans le secteur.

Sur cette toile de fond, **il peut être ardu de déterminer si la coordination est un moyen d'atteindre un objectif – une façon de répondre aux besoins des populations plus efficacement – ou si elle est une fin en soi.** Lors des débats sur les relations entre acteurs internationaux, la coordination avait tendance à être vue comme un moyen de parvenir à un but : une relation pour l'essentiel transactionnelle dans laquelle les avantages à court terme l'emportaient sur les coûts à court terme. Or, lorsqu'elles examinaient les relations entre acteurs internationaux et nationaux, les discussions penchaient vers les aspects moraux et normatifs de la coopération, et le potentiel à plus long terme ou en terme de développement de ces relations, ainsi que sur leur valeur immédiate en terme d'efficacité de l'intervention.

Une question connexe a été soulevée à plusieurs reprises lors de la réunion : quelle quantité de coordination est-elle suffisante ? Lorsque celle-ci été vue comme une fin en elle-même, la réponse été en général : « plus il y a de coordination, mieux c'est », ce qui semble être la supposition de défaut dans bon nombre de conversations sur le sujet. Les groupes et les discussions ont toutefois laissé entendre qu'il était possible d'avoir « trop de coordination », lorsque ses coûts en temps et en rapidité, ainsi que la perte d'indépendance et la diversité d'opinion, l'emportaient sur les avantages. C'est le cas en particulier lorsqu'une organisation attache plus d'importance aux avantages opérationnels à court terme qu'à ceux de développement à long terme.

Ces conceptions divergentes de l'intérêt potentiel d'une relation démontrent combien les perceptions sont importantes pour la réussite de la coordination et autres alliances entre organisations. Les perceptions s'observent à plusieurs niveaux. Différents acteurs auront des perceptions différentes du sens du terme « coordination » – en fonction de sa valeur et de la quantité de ressources à consacrer à une éventuelle relation, par exemple. De plus, ils risquent de ne pas avoir les mêmes idées de ce à quoi ressemble une « bonne » action humanitaire, et ainsi de fixer des objectifs différents pour les partenariats ou les relations de coordination. Enfin, ils risquent de se faire des idées précises d'autres groupes (ONU, gouvernements ou le secteur privé, par exemple) ce qui peut faciliter ou freiner l'efficacité de la coordination. La clarté autour de ces perceptions et de ces hypothèses (souvent non vérifiées) devrait former la base de relations plus stables.

Les expériences échangées au cours des nombreuses sessions permettent également de penser que la confiance est importante, puisque les besoins de souplesse et de transparence sur la façon dont les décisions sont prises (et les ressources affectées, obtenues et contrôlées) ont été réitérés dans les discussions de Berlin. Le défi à relever est donc de renforcer la confiance dans les courts délais qui caractérisent une grande partie de l'action humanitaire (ou du moins une grande partie du financement humanitaire).

Enfin, les participants à la réunion ont constamment souligné l'importance du pouvoir. De nombreux « partenariats » bilatéraux sont davantage mis en place sous la forme de contrats de sous-traitance entre un puissant détenteur de fonds et un organisme de mise en œuvre plus faible. De même, les groupes de coordination peuvent servir les intérêts du membre ou organe le plus puissant assurant la coordination. Dans ces situations, ledit coordinateur exerce un contrôle sur le reste du groupe, ou utilise le forum pour obtenir des renseignements pour son propre usage. Dans la plupart des cas abordés lors de la réunion, c'étaient les organes internationaux qui détenaient le pouvoir dans ces relations. Il y a lieu néanmoins de veiller à ne pas réduire ces rapports de force à un débat « international-national ». Nous sommes en réalité confrontés à un débat sur les niveaux relatifs de pouvoir et comment celui-ci est utilisé : dans certains cas, les États, voire les ONG nationales puissantes, pourraient eux aussi utiliser les partenariats et la coordination de cette manière.

Curieusement, il ressort de certaines conversations entendues à la réunion que les structures sont peut-être moins importantes qu'on ne l'a pensé en général. Les structures inter-organisations formelles (clusters, équipes, réseaux, partenariats, etc.) ont tendance à avoir été la stratégie de coordination humanitaire par défaut. Cependant, ces approches structurelles exigent parfois beaucoup de ressources et sont assez rigides. Le recours à des normes, outils et procédures communs pourrait offrir des moyens alternatifs de parvenir à une action coordonnée efficace – c'est une approche qui semble gagner du terrain dans le secteur humanitaire.

Sur quelle voie cette discussion nous mènera-t-elle donc dans les prochaines années ? Nous avons demandé aux participants quelle était la performance du système en termes d'activité coordonnée, commune et conjointe. En général, ils étaient conscients des défis considérables à venir, mais ils se montraient aussi assez optimistes. On constate depuis dix ans une importante évolution : une action plus coordonnée ; des efforts pour s'éloigner de plus en plus de l'approche « à l'emporte-pièce » ; une plus grande reconnaissance du rôle de la société civile et des acteurs nationaux ; un constat commun de déséquilibres de pouvoir au sein du secteur et de réelles tentatives de les résoudre. Les limites de l'action humanitaire continuent d'être repoussées et, avec des besoins humanitaires prévus à la hausse dans les années à venir, la coordination sur le terrain restera un sujet critique mais épineux au cœur des priorités humanitaires.

7. Notes

- i L'attribution de ce concept est disputée entre A.H. Maslow (1966) et A. Kaplan (1964) et on s'y réfère également sous le nom de loi de l'instrument.
- ii Elias Sagmeister, Global Public Policy Institute, session Comment évaluer les approches de partenariat et de collaboration
- iii Ulrike Von Pilar, chargée d'affaires humanitaires, à Médecins Sans Frontières, Allemagne, au Groupe inaugural lors de la 30e réunion annuelle de l'ALNAP
- iv Le terme fait référence à Henry Dunant, celui qui a inspiré la création du Comité international de la Croix-Rouge. Il dénote généralement les organisations dont les stratégies et opérations sont principalement influencées par les principes humanitaires d'humanité, de neutralité, d'impartialité et d'indépendance.
- v Bien qu'il soit légitime de se demander à quel point ces diverses approches culturelles de l'action humanitaire diffèrent réellement. En effet, comme c'est souvent le cas dans ce type de situation, il est possible que ces différences aient été exagérées et que les rapports en commun, eux, aient été ignorés. Voir, par exemple, les commentaires faits dans l'ESH 2012 (ALNAP, 2012) sur les similarités entre les principes soutenus par les organisations humanitaires islamiques et les principes de conduite établis par la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et les ONG dans leur programmes de réponse à une situation de catastrophe humanitaire.
- vi ACF (faisant partie de RRM), ACTED (RRM), AHA, Caritas Bouar, Caritas Kaga Bandoro, COHEB, COOPI, DRC, FCA, Intersos, IRC (RRM), NRC (RRM), Plan, PU-AMI (RRM), SCI. Solidarites (RRM), UNICEF et Yamacuir
- vii Voir encadré 4 sur l'évaluation de la coordination pour un débat des critères du CAD, OCDE et de leurs limites.
- viii Dans le cadre de l'Appel de la Coalition humanitaire pour la sécheresse en Afrique de l'Est réunissant CARE, Oxfam Canada, Oxfam Québec, Plan et Save the Children.
- ix Par exemple, l'ANALP produit et diffuse les leçons apprises au cours de catastrophes de natures diverses. Voir <http://www.alnap.org/what-we-do/lessons> pour plus de détails.
- x Pour de plus amples informations sur la situation de Vanuatu et d'autres pays, voir https://www.youtube.com/watch?list=PLdj_WJXmfmz496eoFSfQtO1vWIKCf79fj&v=DsRnsZYA5iY
- xi Voir « Your Story in 5 », Louise Mooney, Oxfam Australie video pour de plus amples détails.
- xii Écoutez le sound cloud de cette session dans lequel figure des exemples du Liban et de Jordanie fournis par Save the Children, le Comité international de secours, la Croix-Rouge américaine, Mercy Corps et l'Agence des Nations Unies pour les réfugiés. <http://www.alnap.org/what-we-do/effectiveness/meeting-2015>
- xiii Si la viabilité est l'un des critères de l'OCDE-CAD, il est néanmoins important de remarquer qu'à ce jour, il n'existe pas de consensus sur la façon dont l'action humanitaire devrait subvenir aux besoins à long terme (Beck, 2006) et que les réponses à ces questions varient en fonction des individus.
- xiv Emmanuel Tommy, Croix-Rouge en Sierra Leone, session Le rôle des gouvernements dans la coordination d'urgence
- xv Carla Lacerda, coordinatrice du groupe de travail sur la programmation monétaire au Liban, session Travailler ensemble autour des réponses monétaires et de celles fondées sur le marché
- xvi Communication personnelle, août 2014
- xvii Nurhaida Rahim de l'initiative de partenariat syrienne, session sur Réseaux et coalitions d'ONG au niveau national
- xviii Nurhaida Rahim de l'initiative de partenariat syrienne, session sur Réseaux et coalitions d'ONG au niveau national

- xix John Cosgrave, consultant indépendant, session sur Comment évaluer les approches de partenariat et de collaboration
- xx D'après Knox Clarke et Campbell (2015). Le phénomène de variété des degrés de coordination dans le secteur humanitaire est tiré d'autres travaux (Grünewald et al., 2010; Staples, 2011).
- xxi Pour des détails supplémentaires et pour accéder aux publications, voir <http://www.aidmi.org/publications.aspx>
- xxii Groupe inaugural de la 30e réunion annuelle de l'ANALP
- xxiii Anne Luzot, Programme alimentaire mondial, session sur Comment évaluer les approches de partenariat et de collaboration
- xxiv La session complète est disponible à l'écoute sur sound cloud, session 1.3, ici : <http://www.alnap.org/overlay/36>
- xxv Josse Gillijns, Fédération internationale de la Croix-Rouge, session Comment évaluer les approches de partenariat et de collaboration
- xxvi Anne Luzot, Programme alimentaire mondial, session Comment évaluer les approches de partenariat et de collaboration
- xxvii Les critères du CAD, OCDE se basaient initialement sur la nécessité d'intervenir dans les situations de défaillance de projets de développement les plus courantes dans les années 1970 et 1980. Au cours des situations d'urgence complexes des années 90 et au regard de leur ampleur et de leur magnitude, le critère clé de la couverture fut ajouté aux critères initiaux de l'évaluation d'interventions humanitaires. La même chose se produit pour la cohérence, au vu des liens entre action humanitaire et politique qu'ont révélé certaines de ces urgences complexes dans les années 90.
- xxviii Pour plus de détails, voir <http://foodsecuritycluster.net/working-group/programme-quality-working-group>
- xxix En entreprenant ensemble de résoudre les problèmes posés par la coordination de leurs projets, les partenaires sont parvenus à simplifier le partage d'informations. Ceci a permis d'améliorer la quantité et la qualité des informations, ce qui en échange a facilité le partage et l'analyse transversale entre secteurs : les outils évoluent et s'améliorent constamment à mesure qu'ils sont ajustés et que l'on tire les leçons de notre expérience, sans que l'on se réinvente à perte. En effet, pour chaque urgence, le point de départ se situe à un niveau plus avancé.
- xxx Lisa Monaghan, conseillère à la protection et à la promotion, Organisation norvégienne d'aide aux réfugiés du Soudan du Sud, session Le système de coordination de HASC : pays humanitaire équipes, IcCMS et clusters
- xxxi Koorosh Raffii, spécialiste des situations d'urgence, Fonds de l'ONU pour l'enfance, session Les mécanismes de financement communs au niveau des pays
- xxxii Une initiative d'apprentissage et de responsabilisation multi-organisationnelle établie en février 2005 et organisée par le Secrétariat d'ANALP.
- xxxiii Pour de plus amples détails sur l'approche de l'évaluation de catastrophes par Contribution au changement, voir : <http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/contribution-to-change-an-approach-to-evaluating-the-role-of-intervention-in-di-305537>
- xxxiv Pour plus d'informations sur le cadre de qualité et de responsabilité du DEC et sur ses initiatives, voir <http://www.dec.org.uk/about-dec/how-we-ensure-quality>
- xxxv Vous trouverez plus d'informations à ce sujet sur <http://parcelproject.org/>
- xxxvi Concern Worldwide, MercyCorps US, Save the Children International, Tearfund, World Vision International, Action Contre la Faim et cinq affiliés d'Oxfam.
- xxxvii « La souveraineté, l'intégrité territoriale et l'unité nationale des États doivent absolument être respectées en accord avec la Charte des Nations Unies [...] Chaque État a pour responsabilité première de prendre en charge les victimes de catastrophes naturelles et d'autres situations d'urgence prenant place sur leur territoire ». Pour le texte complet, voir <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/584/92/IMG/NR058492.pdf?OpenElement>
- xxxviii Charles Antoine Hoffman, expert-conseiller thématique, World Humanitarian Summit, session Le rôle des gouvernements dans la coordination d'urgence
- xxxix Voir le rapport d'évaluation et la gestion de la réponse à l'évaluation pour plus de détails : www.oxfamintermon.org/es/documentos/21/08/14/evaluacion-final-interna-republica-dominicana-mayo-2014-echo

- xl Communication personnelle, Kevin Misenheimer, Service des forêts des États-Unis, décembre 2014. Parmi les pays utilisateurs de ces systèmes se trouvent le Bangladesh, l'Éthiopie et les Philippines.
- xli En effet, Harvey (2010) suggère que, même lorsqu'ils ne travaillent pas avec l'État (parce que l'État est impliqué dans la création de la situation humanitaire, par exemple), les acteurs internationaux devraient adapter leur structure à celle de l'État, de manière à pouvoir s'aligner avec l'État ultérieurement.
- xlii Brian Grogan, Membre du bureau de la direction des affaires humanitaires, Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations unies, session Le rôle des gouvernements dans la coordination d'urgence
- xliii Bertrand Thaite, directeur, Humanitarian et Conflict Responses Institute, session Le rôle des gouvernements dans la coordination d'urgence
- xliv L'adoption de législation antiterroriste illustre bien ces tensions entre gouvernements et acteurs humanitaires (voir Burniske et coll., 2014).
- xlv Bertrand Thaite, directeur, Humanitarian et Conflict Responses Institute, session Le rôle des gouvernements dans la coordination d'urgence
- xlvi Hugo Grotius (dans *De jure belli ac pacis*, 1625) a exprimé cette même idée il y a longtemps. Si l'on en trouve des exemples au XX^e siècle, ce n'est que dans les années 1990 que la doctrine connue sous le nom d'intervention humanitaire apparaît pour la première fois dans les interventions multilatérales de l'ONU en tant qu'argument juridique (Kennedy, 2004 : 259).
- xlvii Bertrand Thaite, directeur, Humanitarian et Conflict Responses Institute, session Le rôle des gouvernements dans la coordination d'urgence
- xlviii Bertrand Thaite, directeur, Humanitarian et Conflict Responses Institute, session Le rôle des gouvernements dans la coordination d'urgence
- xlix En tout cas dans une situation d'intervention de type L3, les orientations les plus récemment établies au sujet des clusters se concentrent sur ce type d'intervention.
- l Le rôle des CH et des EHP a été étudié par le biais d'évaluations en temps réel (Grünewald et coll., 2010 ; Polastro et coll., 2011 ; Slim, 2012) ainsi que via des analyses après action effectuées par l'Équipe de haut niveau de mise en œuvre de l'Agenda transformateur de l'IASC. De plus, on a considéré l'efficacité générale des CH et des EHP (Featherstone, 2010), le rôle des CH (Kent, 2009) et le rôle des ONG dans l'architecture de la coordination humanitaire (McIlreavy et Nichols, 2013). Les clusters ont reçu plus d'attention : deux évaluations du système de cluster furent effectuées dans l'ensemble (Steets et al., 2010; Stoddard et al., 2007); des évaluations à grande échelle des clusters mondiaux, y compris celle des clusters de logistique de la sécurité alimentaire (Majewski et coll., 2012 ; Steets et coll., 2014) ; et un nombre d'évaluations relativement important des clusters à l'échelle du pays.
- li « Si en théorie les EHP ont le potentiel de mener le collectif humanitaire, en pratique, ils ont éprouvé des difficultés à le faire et souvent n'ont pas été la hauteur du mandat défini par l'IASC [...] les ambitions d'utilisation des EHP comme forum stratégique restent non satisfaites, et [...] dans de nombreuses situations d'urgence, les EHP se caractérisent plutôt par l'absence de leadership stratégique et de résolution » (Featherstone, 2012 : 9).
- lii Sur les 25 évaluations et études de cas prises en compte, 16 étaient positives dans l'ensemble, cinq négatives et quatre indéterminées.
- liiii Cyril Ferrand, coordinateur de la sécurité alimentaire mondiale, Organisation pour l'alimentation et l'agriculture, session Le système de coordination de l'IASC : Équipe humanitaire pays, ICCM et clusters
- liv Lisa Monaghan, conseillère à la protection et à la promotion, Organisation norvégienne d'aide aux réfugiés du Soudan du Sud, session Le système de coordination de l'IASC : Équipe humanitaire pays, ICCM et clusters
- lv Julia Steets, directrice, Global Public Policy Institute, session Le système de coordination de l'IASC : Équipe humanitaire pays, ICCM et clusters
- lvi Directeur général de l'Agenda transformateur, Groupe inaugural de la 30^e réunion annuelle de l'ANALP
- lvii Julia Steets, directrice, Global Public Policy Institute, session Le système de coordination de l'IASC : Le système de coordination de l'IASC : Équipe humanitaire pays, ICCM et clusters
- lviii Carla Lacerda, conseillère financière interinstitutions, Save the Children/Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, session Travailler ensemble autour des réponses monétaires et de celles fondées sur le marché

- lix Cyril Ferrand, coordinateur de la sécurité alimentaire mondiale, Organisation pour l'alimentation et l'agriculture, session Le système de coordination de l'IASC : Équipe humanitaire pays, ICCM et clusters
- lx Session Réseaux et coalitions d'ONG au niveau national
- lxi Bien que, selon des travaux récents d'ALNAP (Knox Clarke et Campbell, 2015), cela ne soit pas aussi problématique que l'on a pu le croire auparavant – de nombreux grands Clusters ont trouvé des moyens de prendre des décisions rapidement et efficacement.
- lxii Directeur, Équipe de haut niveau de mise en œuvre de l'Agenda transformateur, session The IASC Coordination System: Équipe humanitaire pays, ICCM et clusters
- lxiii Lisa Monaghan, conseillère à la protection et à la promotion, Organisation norvégienne d'aide aux réfugiés du Soudan du Sud, session Le système de coordination de l'IASC : Équipe humanitaire pays, ICCM et clusters
- lxiv Cyril Ferrand, coordinateur de la sécurité alimentaire mondiale, Organisation pour l'alimentation et l'agriculture, session Le système de coordination de l'IASC : Équipe humanitaire pays, ICCM et clusters
- lxv À noter toutefois que, sur ces 4 400 ONG, l'ESH indique que cinq ONG/fédérations internationales bénéficient à elles seules de 38 % des fonds : MSF, Catholic Relief Services, Oxfam, l'Alliance internationale Save the Children Alliance et World Vision International (ALNAP, 2012).
- lxvi Pour les 19 % restantes, la portée de leurs opérations n'apparaît pas clairement.
- lxvii Les présentations et le débat qui ont eu lieu à Berlin sont disponibles en audio sur le cloud en cliquant sur le lien suivant : www.alnap.org/overlay/39
- lxviii Représentant juridique, Aide humanitaire sanitaire Burundi, séance sur les réseaux et coalitions d'ONG à l'échelon national
- lxix Khin Maung Win, Président de l'Association pour l'aménagement de la société, Myanmar, session sur Réseaux et coalitions d'ONG à l'échelon national
- lxx Manu Gupta, Directeur de SEEDS, session sur Les réseaux et les coalitions d'ONG à l'échelon national
- lxxi Session sur Les partenariats Nord-Sud avec les ONG
- lxxii <https://partnerplatform.org/alnap/partnershipsandcapacity>
- lxxiii <http://www.start-network.org/how/start-build/#.VJQdopDpABg>
- lxxiv ActionAid, CAFOD, Christian Aid, Oxfam et Tearfund.
- lxxv Il est intéressant de noter que l'une des principales contraintes que rencontrent les ONG nationales pour obtenir des fonds à l'heure actuelle est la « nécessité de respecter les priorités des financiers » (Poole, 2013: 14).
- lxxvi Eman Ismail, Directeur du programme, CARE (Jordanie), session sur Le partenariat Nord/Sud avec les ONG
- lxxvii Les informations sur le mouvement sont résumées à partir de http://www.ifrc.org/Global/Publications/general/at_a_glance-en.pdf
- lxxviii Josse Gillijns, Responsable de la planification et de l'évaluation, Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, session sur Comment évaluer les stratégies de partenariat et de collaboration
- lxxix http://www.ifrc.org/Global/Publications/general/at_a_glance-en.pdf
- lxxx Cette section s'inspire fortement des travaux de Zyck et Kent (2014).
- lxxxi Voir <http://www.globalhumanitarianassistance.org/GHAreport2015/>
- lxxxii Gilles Carbonnier, Directeur des études, Graduate Institute of International et Development Studies, session sur Collaboration et coordination entre les humanitaires et le secteur privé
- lxxxiii Christine Tokar, Conseillère de programme pour l'Afrique de l'Ouest et Centrale, Croix-Rouge britannique, session sur Collaboration et coordination entre les humanitaires et le secteur privé
- lxxxiv Lilly Frey, Responsable des transferts monétaires électroniques, Mercy Corps, session sur Coopération dans le cadre des stratégies fondées sur l'argent et les marchés
- lxxxv Gilles Carbonnier, Directeur des études, Graduate Institute of International et Development Studies, session sur Collaboration et coordination entre les humanitaires et le secteur privé
- lxxxvi Session sur Les mécanismes de financement commun à l'échelle du pays

- lxxxvi Koorosh Raffi, Spécialiste des situations d'urgence, Fonds des Nations unies pour l'enfance, session sur Les mécanismes de financement commun à l'échelle du pays
- lxxxviii Mis en œuvre pour la première fois en RDC, le RRM est aujourd'hui étendu à la RCA, au Soudan du Sud et à l'Irak.
- lxxxix Pour plus de détails sur le RRM en RCA, voir www.humanitarianresponse.info/fr/system/files/documents/files/RRMBriefingNote.Mar15rev2.docx
- xc Sandra Aviles, conseillère principale aux développements des programmes des affaires humanitaires, Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture, session sur Les mécanismes de financement commun à l'échelle du pays
- xci Anke Reiffenstuel, Directrice du groupe de travail pour l'aide humanitaire, Ministère fédéral des Affaires étrangères allemand, session sur Les mécanismes de financement commun à l'échelle du pays
- xcii La première évaluation mondiale des ERF fut menée en mars 2013 ; les évaluations précédentes avaient été réalisées à l'échelon national.
- xciii Rudolph Müller, Directeur adjoint et Chef des services d'urgence, Bureau de la Coordination des affaires humanitaires de l'ONU et ancien directeur du secrétariat du CERF, session sur Les mécanismes de financement commun à l'échelle du pays
- xciv Anke Reiffenstuel, Directrice du groupe de travail pour l'aide humanitaire, Ministère fédéral des Affaires étrangères allemand, session sur Les mécanismes de financement commun à l'échelle du pays
- xcviii Rudolph Müller, Directeur adjoint et Chef des services d'urgence, Bureau de la Coordination des affaires humanitaires de l'ONU, session sur Les mécanismes de financement commun à l'échelle du pays se reporter aussi aux remarques faites par Koorosh Raffi, Spécialiste des situations d'urgence, Fonds des Nations unies pour l'enfance, session sur Les mécanismes de financement commun à l'échelle du pays
- xcvi Voir la vidéo sur https://www.youtube.com/watch?list=PLdj_WJXmfmz496eoFSfQtO1vWIKCf79fj&v=l0EdPMxqPNs
- xcvii Groupe de l'ONU, formulaire de retour d'information des participants à la réunion annuelle d'ALNAP, Berlin, mars 2015
- xcviii Groupe des ONG du Sud, formulaire de retour d'information des participants à la réunion annuelle d'ALNAP, Berlin, mars 2015

8. Bibliographie

Les publications suivantes peuvent être consultées via le Humanitarian Evaluation Learning Portal (HELP) : www.alnap.org/resources/meeting2015

- Achakzai, B., Shepherd-Barron, J. and Bokhari, A. (2011) *Nutrition cluster evaluation Pakistan flood response*. Islamabad: Nutrition Cluster Pakistan. (www.alnap.org/resource/9578.aspx).
- Altay, N. and Labonte, M. (2014) 'Challenges in humanitarian information management and exchange: evidence from Haiti'. *Disasters*, 38: S1-S23. (www.alnap.org/resource/10461.aspx).
- Ashdown, P. and Mountain, R. (2011) *Humanitarian emergency response review*. London: HERR and DFID. (www.alnap.org/resource/6355.aspx).
- Audet, F. (2011) 'What future role for local organizations? A reflection on the need for humanitarian capacity-building'. *International Review of the Red Cross*, 93(884): 1151-1164. (www.alnap.org/resource/19364.aspx).
- Baker, J. (2014) *Humanitarian capacity-building and collaboration: lessons from the emergency capacity building project*. London: HPN. (www.alnap.org/resource/12615.aspx).
- Beck, T. (2006) *Evaluating humanitarian action using the OECD-DAC Criteria: an ALNAP guide for humanitarian agencies*. ALNAP Guide. London: ALNAP. (www.alnap.org/resource/5253.aspx).
- Beck, T. and Borton, J. (2003) 'Learning by Field Level Workers'. *ALNAP review of humanitarian action in 2003*. ALNAP Review. London ALNAP. (<http://www.alnap.org/resource/5208.aspx>).
- Beúnza, A. (2011) *A review of the 2009 tropical storm Ida floods IFRC-led shelter cluster in El Salvador*. Geneva: IFRC. (www.alnap.org/resource/10742.aspx).
- Binder, A., Geoffroy, V. and Sokpoh, B. (2010) *IASC cluster approach evaluation 2nd phase, country study: Democratic Republic of Congo*. Berlin: GGPI. (www.alnap.org/resource/5955.aspx).
- Boin, A. and T'Hart, P. (2010) 'Organizing for effective emergency management: lessons from research'. *Australian Journal of Public Administration*, 69(4): 357-371. (www.alnap.org/resource/9638.aspx).
- Bojanic, T., Green, S., Thompson, D., Horekens, J., Mander, N., Conoir, Y., Arsenault, M., Wallis, T. and Cherkaoui, N. (2013) *The global evaluation of emergency response funds (ERFs)*. Geneva: OCHA. (www.alnap.org/resource/11906.aspx).
- Brauman, R. and Neuman, M. (2014) *MSF and the aid system: choosing not to choose*. Plaisians: MSF and CRASH. (www.alnap.org/resource/12619.aspx).
- Buck, D.A., Trainor, J. E. and Aguirre, B. E. (2006) 'A critical evaluation of the incident command system and NIMS'. *Journal of Homeland Security and Emergency Management*, 3(3). (www.alnap.org/resource/9477.aspx).

- Burniske, J., Modirzadeh, N. and Lewis, D. (2014) Counter-terrorism laws and regulations. What agencies need to know. London: HPN. (www.alnap.org/resource/19365.aspx).
- Church, M., Bitel, M., Armstrong, K., Fernando, P., Gould, H., Joss, S., Marwaha-Diedrich, M., de la Torre, A. L. and Vouhé, C. (2002) *Participation, relationships and dynamic change: new thinking on evaluating the work of international networks*. (www.alnap.org/resource/19366.aspx).
- Considine, M. (2003) 'Local partnerships different histories, common challenges – a synthesis'. *Managing decentralisation: a new role for labour market policy*, 253-272. Paris: OECD Publishing. (www.alnap.org/resource/19367.aspx).
- Cosgrave, J. (2013) *Humanitarian standards: too much of a good thing?* Joint Standards Initiative. (www.alnap.org/resource/19368.aspx).
- Cosgrave, J., Spaak, M., Baker, J., Berry-Kock, A., Collin, C. and Mattson, A. (2011) *5-year evaluation of the central emergency response fund: country study Somalia*. Ohain: ChannelResearch. (www.alnap.org/resource/11665.aspx).
- Culbert, V. (2011) *Protection cluster co-facilitation in the Democratic Republic of the Congo: lessons learned for Oxfam's protection cluster support project*. Oxford: Oxfam GB. (www.alnap.org/resource/19369.aspx).
- Currion, P. and Hedlund, K. (2010) *Strength in numbers: a review of NGO coordination in the field*. Geneva: ICVA. (www.alnap.org/resource/19370.aspx).
- De Geoffroy, V. (2014) Le core humanitarian standard (CHS): nouvelle tentative d'embrigadement du "secteur" ou étape innovante et porteuse? Grotius International. (www.alnap.org/resource/19371.aspx).
- De Silva, S., Gotoh, K., Griekspoor, A., Hall, I., Hilfiker, C., Labovitz, J. and Zejjari, M. (2006) Inter-agency standing committee real-time evaluation cluster approach – Pakistan earthquake. Islamabad: IASC. (www.alnap.org/resource/3454.aspx).
- Donini, A., Fast, I., Hansen, G., Harris, S., Minear, L., Mowjee, T. and Wilder, A. (2008) *The state of the humanitarian enterprise*. Medford, MA: Tufts University. (www.alnap.org/resource/8761.aspx).
- DuBois, M. (2015) *The hammer and nails of Ebola*. London: Humanicontrarian blog. (www.alnap.org/resource/21328.aspx).
- Dubuet, F. (2006) *United Nations: deceptive humanitarian reforms?* Brussels: MSF International. (www.alnap.org/resource/19372.aspx).
- Eliasson, J. (2014) *Deputy Secretary-General's opening remarks for the third annual global humanitarian policy forum*. New York: OCHA. (www.alnap.org/resource/19398.aspx).
- ECB. (2011a) *What we know about joint evaluations. Learning from NGO experiences: the guide*. Oxford: ECB. (www.alnap.org/resource/9536.aspx).
- ECB. (2011b) *What we know about joint evaluations. Learning from NGO experiences: the stories*. Oxford: ECB. (www.alnap.org/resource/9537.aspx).
- ECB. (2011c) *What we know about joint evaluations. Learning from NGO experiences: the tools*. Oxford: ECB. (www.alnap.org/resource/9538.aspx).

- Featherstone, A. (2010) *Fit for the future? Strengthening the leadership pillar of humanitarian reform*. Geneva: The NGOs and Humanitarian Reform Project. (www.alnap.org/resource/9501.aspx).
- Featherstone, A. (2012) *Building a better response: gaps & good practice in training for humanitarian reform*. Geneva: OCHA. (www.alnap.org/resource/9539.aspx).
- Featherstone, A. (2013) *Improving impact: do accountability mechanisms deliver results?* London: Christian Aid/Save the Children. (www.alnap.org/resource/8388.aspx).
- Featherstone, A. (2014) *Missed again: making space for partnership in the Haiyan typhoon*. London: Christian Aid. (www.alnap.org/resource/12912.aspx).
- Few, R., McAvoy, D., Tarazona, M. and Walden, V. (2013) *Contribution to change: an approach to evaluating the role of intervention in disaster recovery*. Oxford: Oxfam. (www.alnap.org/resource/10305.aspx).
- Goyder, H. (2011) *Evaluation of the common humanitarian fund. Synthesis report*. Ohain: ChannelResearch. (www.alnap.org/resource/6366.aspx).
- Goyder, H. and James, R. (2002) *The Malawi NGO consortium model: experiences, lessons learnt and future opportunities*. London: ALNAP/ERD. (www.alnap.org/resource/3120.aspx).
- Global Humanitarian Platform. (2007) *Principles of partnership: a statement of commitment*. Geneva: Global Humanitarian Platform. (www.alnap.org/resource/11207.aspx).
- Grünewald, F., Binder, A. and Georges, Y. (2010) *Inter-agency real-time evaluation in Haiti: 3 months after the earthquake*. Plaisians: Groupe URD. (www.alnap.org/resource/9962.aspx).
- Grünewald, F., Léon, V., Sokpoh, B. and Baché, J. (2014) *Real time review of the DFID funded humanitarian programmes in the Sahel 2013-2014*. Plaisians: Groupe URD. (www.alnap.org/resource/19373.aspx).
- Harvey, P. (2010) *The role of national governments in international humanitarian response*. London: ALNAP. (www.alnap.org/resource/5966.aspx).
- Harvey, P. and Bailey, S. (2011) *Cash transfer programming in emergencies*. London: ODI. (www.alnap.org/resource/6257.aspx).
- Healy, S. and Tiller, S. (2014) *Where Is everyone? Responding to emergencies in the most difficult places*. London: MSF. (www.alnap.org/resource/12983.aspx).
- Hedlund, K. (2010) *Strength in numbers: a review of NGO coordination in the field, case study: Myanmar 2008-2010*. Geneva: ICVA. (www.alnap.org/resource/8609.aspx).
- Hedlund, K. and Knox Clarke, P. (2011) *Humanitarian action in drought-related emergencies*. ALNAP Lessons Paper. London: ALNAP/ODI. (www.alnap.org/resource/6156.aspx).
- Hockaday, D. (2014) *The ECB project and the readiness assessment protocols*. Oxford: ECB. (www.alnap.org/resource/19374.aspx).
- HPN. (2011) *Humanitarian Exchange 51: humanitarian action in the Middle East*. London: HPN. (www.alnap.org/resource/19452.aspx).
- Humphries, V. (2013) 'Improving humanitarian coordination: common challenges and lessons learned from the cluster approach'. *The Journal of Humanitarian Assistance*. Medford, MA: Tufts University. (www.alnap.org/resource/19375.aspx).

- IASC. (2009) *Terms of reference for the humanitarian coordinator*. Geneva: IASC. (www.alnap.org/resource/19377.aspx).
- IASC. (2011) *Inter-agency real time evaluation (IA RTE) of emergency humanitarian operations. Procedures & methodologies*. Geneva and New York: IASC. (www.alnap.org/resource/11905.aspx).
- IASC. (2012a) *Concept paper on empowered leadership*. Geneva: IASC. (www.alnap.org/resource/12583.aspx).
- IASC. (2012b) *Reference module for cluster coordination at the country level*. Geneva: IASC. (www.alnap.org/resource/19376.aspx).
- IASC. (2014) *Inter-agency humanitarian evaluations of large scale system-wide emergencies (IAHEs)*. Geneva and New York: IASC. (www.alnap.org/resource/12850.aspx).
- ICRC. (1949) *The Geneva conventions of August 12 1949*. Geneva: ICRC. (www.alnap.org/resource/21329.aspx).
- ICRC. (1977) *Protocols additional to the Geneva conventions of 12 August 1949*. Geneva: ICRC. (www.alnap.org/resource/19126.aspx www.alnap.org/resource/8122.aspx).
- ICVA. (2013) *A basic NGO coordination guide*. Version 1.0. Geneva: ICVA. (www.alnap.org/resource/19378.aspx).
- Kauffman, D. and Collins, O. (2012) *Comparative study of emergency cash coordination mechanisms*. Plaisians: Groupe URD. (www.alnap.org/resource/7210.aspx).
- Kennedy, D. (2004) *The dark side of virtue. Reassessing international humanitarianism*. Princeton, NJ: Princeton University Press. (www.alnap.org/resource/21330.aspx).
- Kent, R. (2009) *Mapping the models: the roles and rationale of the humanitarian coordinator*. London: Humanitarian Futures Programme. (www.alnap.org/resource/9596.aspx).
- Kirk, C. (2013) *Evaluation of UNICEF's cluster lead agency role in humanitarian action*. New York: UNICEF. (www.alnap.org/resource/12830.aspx).
- Klenk, J. and Stewart, A. (n.d.) *What we know about collaboration: the ECB country consortium experience*. Atlanta, GA: ECB. (www.alnap.org/ecb/what-we-know-about-collaboration-the-ecb-country-consortium-experience).
- Knox Clarke, P. and Campbell, L. (2015) *Factors contributing to the success of humanitarian coordination: the example of the clusters*. London: ALNAP. (www.alnap.org/resource/19379.aspx).
- Knox Clarke, P. and Darcy, J. (2014) *Insufficient evidence? The quality and use of evidence in humanitarian action*. ALNAP Study. London: ALNAP. (www.alnap.org/resource/10441.aspx).
- Knudsen, C. (2011) 'Partnership in principle, partnership in practice'. *Humanitarian Exchange* 50. London: HPN/ODI. 5-7. (www.alnap.org/resource/19380.aspx).
- Kuitens, J. (2009) *Review of the WASH cluster in Myanmar, following the cyclone Nargis response*. Washington, DC: Global Wash Learning Project. (www.alnap.org/resource/19381.aspx).
- Lassa, J. (2013) *Final ECB Indonesia evaluation report (draft)*. Jakarta: CRS Indonesia. (www.alnap.org/resource/19382.aspx).
- Lehmann, C. and Masterson, D. (2014) *Emergency economies: the impact of cash assistance in Lebanon*. New York: IRC. (www.alnap.org/resource/12921.aspx).

- Majewski, B., Boulet-Desbureau, P., Slezak, M., de Meulder, F. and Wilson, K. (2012) *Joint strategic evaluation of the global logistics cluster*. Rome: WFP. (www.alnap.org/resource/7904.aspx).
- Maxwell, D. and Parker, J. (2012) 'Coordination in food security crises: a stakeholder analysis of the challenges facing the global food security cluster'. *Food Security* 4(1): 25-40. (www.alnap.org/resource/19895.aspx).
- McIlreavy, P. and Nichols, C. (2013) *Collective responsibility: the perceptions, expectations and realities of NGO coordination in humanitarian leadership*. Washington, DC: IASC/Valid International. (www.alnap.org/resource/8718.aspx).
- Mommers, C. and van Wessel, M. (2009) 'Structures, values, and interaction in field-level partnerships: the case of UNHCR and NGOs'. *Development in Practice* 19(2): 160-172. (www.alnap.org/resource/19383.aspx).
- Moumtzis, P. (2014) Improving humanitarian response – lessons from operational peer reviews. [YouTube]. 14 October. (www.alnap.org/resource/19384.aspx).
- Moynihan, D. P. (2009) 'The network governance of crisis response: case studies of incident command systems'. *Journal of Public Administration Research and Theory* 19(4): 895-915. (www.alnap.org/resource/9616.aspx).
- Neseni, N. and Guzha, E. (2009) *Evaluation of the WASH response to the 2008-2009 Zimbabwe cholera epidemic and preparedness planning for future outbreaks*. Harare: Zimbabwe Wash Cluster. (www.alnap.org/resource/12498.aspx).
- Obrecht, A. (2014) *'De-internationalising' humanitarian action: rethinking the 'global-local' relationship*. Paris: IRIS. (www.alnap.org/resource/19385.aspx).
- Polastro, R., Nagrah, A., Steen, N. and Zafar, F. (2011) *Inter-agency real time evaluation of the humanitarian response to Pakistan's 2010 flood crisis*. Geneva: DARA. (www.alnap.org/resource/6087.aspx).
- Poole, L. (2013) *Funding at the sharp end: investing in national NGO response capacity*. London: CAFOD. (www.alnap.org/resource/12547.aspx).
- Poulligny, B. (2009) *Supporting local ownership in humanitarian action*. Berlin: GPPI. (www.alnap.org/resource/10612.aspx).
- Ramalingam, B. and Barnett, M. (2010) *The humanitarian's dilemma: collective action or inaction in international relief?* London: ODI. (www.alnap.org/resource/19387.aspx).
- Ramalingam, B. and Mitchell, J. (2014) *Responding to changing needs? Challenges and opportunities for humanitarian action*. London: ALNAP. (www.alnap.org/resource/19246.aspx).
- Ramalingam, B., Mendizabal, E. and Schenkenberg van Mierop, E. (2008) *Strengthening humanitarian networks: applying the networks functions approach*. London: ALNAP. (www.alnap.org/resource/8644.aspx).
- Ramalingam, B., Gray, B. and Cerruti, G. (2013) *Missed opportunities: the case for strengthening national and local partnership-based humanitarian responses*. London: Christian Aid. (www.alnap.org/resource/8890.aspx).
- Rieff, D. (2013) *The moral legitimacy of humanitarian action*. [YouTube]. 11 November. Manchester: HCRI. (www.alnap.org/resource/21331.aspx).

- Saavedra, L. (2010) 'Integration and coherence: is there a future for independent humanitarian action? A legal inquiry into the provision of humanitarian assistance and protection during armed conflict today'. *Yearbook of Humanitarian Action and Human Rights*, 7: 105-122. Bilbao: University of Deusto. (www.alnap.org/resource/21332.aspx).
- Saavedra, L. (2014) *Why engagement Is not a one size fits all matter*. [ALNAP Blog]. 7 October. (www.alnap.org/resource/19388.aspx).
- Salomons, D. and Dijkzeul, D. (2008) 'Clusters or clutter: structuring humanitarian space in Chad', in Hoebink, P. (ed.), *The Netherlands Yearbook on International Cooperation*. The Hague: Ministry of Foreign Affairs. 181-202. (www.alnap.org/resource/19390.aspx).
- Scott, R. (2014) *Imagining more effective humanitarian aid: a donor perspective*. Paris: OECD. (www.alnap.org/resource/19391.aspx).
- Scriven, K. (2013) *A networked response? Exploring national humanitarian networks in Asia*. ALNAP Study. London: ALNAP. (www.alnap.org/resource/8662.aspx).
- Shaxson, L. and Clench, B. (2011) *Outcome mapping and social frameworks: tools for designing, delivering and monitoring policy via distributed partnerships*. London: Delta Partnership. (www.alnap.org/resource/19392.aspx).
- Slim, H. (2012) *IASC real-time evaluation of the humanitarian response to the Horn of Africa drought crisis in Somalia, Ethiopia and Kenya*. New York: IASC. (www.alnap.org/resource/7761.aspx).
- Staples, J. (2011) *ECB disaster response engagement protocols*. Jakarta: ECB. (www.alnap.org/resource/19393.aspx).
- Steets, J., Grünewald, F., Binder, A., de Geoffroy, V., Kauffmann, D., Krüger, S., Meier, C. and Sokpoh, B. (2010) *IASC cluster approach evaluation 2 synthesis report*. Berlin: GPPI. (www.alnap.org/resource/5986.aspx).
- Steets, J., Darcy, J., Weingärtner, L. and Leguéné, P. (2014) *FAO/WFP joint evaluation of food security cluster coordination in humanitarian action*. Rome: FAO/WFP. (www.alnap.org/resource/19395.aspx).
- Stobbaerts, E., Martin, S. and Derderian, K. (2007) 'Integration and UN humanitarian reform', in Couldrey, M (ed.), 'Humanitarian reform: fulfilling its promise?' *Forced Migration Review* 29. Oxford: Forced Migration Review. 18-19. (www.alnap.org/resource/19396.aspx).
- Stoddard, A., Harmer, A., Haver, K., Salomons, D. and Wheeler, V. (2007) *Cluster approach Evaluation*. New York: OCHA. (www.alnap.org/resource/3641.aspx).
- Stoddard, A., Harmer, A. and Renouf, J.S (2010) *Once removed: lessons and challenges in remote management of humanitarian operations for insecure areas*. London: Humanitarian Outcomes. (www.alnap.org/resource/7603.aspx).
- Swithern, S. (2014) *Global humanitarian assistance report 2014*. Bristol: Development Initiatives. (www.alnap.org/resource/12802.aspx).
- Tajfel, H. and Turner, J. (1979) 'An Integrative Theory of Intergroup Conflict'. *The Social Psychology of Intergroup Relations* 33(47): 74-89. (www.alnap.org/resource/21333.aspx).
- Taithe, B. (2014) *The poverty of humanitarian critique*. [Humanitarian History and Studies Blog]. 7 July. Manchester: HCRI. (www.alnap.org/resource/19397.aspx).

- ALNAP. (2012) *The state of the humanitarian system, 2012 edition*. London: ALNAP/ODI. (www.alnap.org/resource/6565).
- ALNAP. (2015) *The state of the humanitarian system, 2015 edition*. London: ALNAP/ODI. (www.alnap.org/resource/21036).
- The Sphere Project (2011) *Humanitarian charter and minimum standards in humanitarian response*. Geneva: The Sphere Project. (www.alnap.org/resource/19123.aspx).
- Truelove, S. and Ducalf, J. (2012) *Humanitarian coalition East Africa drought appeal: final evaluation Somalia*. Oxford: Oxfam. (www.alnap.org/resource/7980.aspx).
- UN. (1980) *Convention on prohibitions or restrictions on the use of certain conventional weapons which may be deemed to be excessively injurious or to have indiscriminate effects*. New York: UN. (www.alnap.org/resource/21334.aspx).
- UNDPKO. (2008) *Capstone doctrine: United Nations peacekeeping operations: principles and guidelines*. New York: UN. (www.alnap.org/resource/19399.aspx).
- UNICEF. (2014) *Evaluation of UNICEF's cluster lead agency role in humanitarian action (CLARE)*. New York: UNICEF. (www.alnap.org/resource/19327.aspx).
- USAID. (2014) *Local systems: a framework for supporting sustained development*. Washington, DC: USAID. (www.alnap.org/resource/12546.aspx).
- Van Brabant, K. (1999) *Opening the black box. An outline of a framework to understand, promote and evaluate humanitarian coordination*. London: HPG/ODI. (www.alnap.org/resource/19400.aspx).
- Vega, C. (2011) *Review of the IFRC-led shelter cluster Burkina Faso September 2009 floods response*. Geneva: IFRC. (www.alnap.org/resource/19401.aspx).
- VOICE. (2010) *Voice Out Loud 11 the humanitarian sector: perspectives on current trends and future challenges*. Brussels: NGO Voice. (www.alnap.org/resource/11992.aspx).
- WASH Regional Group. 2012. *Nut du groupe regional WASH*. Mimeo. Dakar. (<http://www.alnap.org/resource/21416.aspx>).
- Webster, M. and Walker, P. (2009) *One for all and all for one: intra-organizational dynamics in humanitarian action*. Medford, MA: Feinstein International Center. (www.alnap.org/resource/9643.aspx).
- Whittall, J., Philips, M. and Hofman, M. (2014) *Opinion and debate: building resilience by deconstructing humanitarian aid*. [MSF Blog]. 7 February. Brussels: MSF. (www.alnap.org/resource/19402.aspx).
- Wilson, P. (2010) *Report of the joint evaluation of the Indonesian ECB consortium's responses to the West Java and West Sumatra earthquakes*. Atlanta, GA: ECB. (www.alnap.org/resource/5957.aspx).
- Woodland, R. and Hutton, M. (2012) 'Evaluating organizational collaborations: suggested entry points and strategies'. *American Journal of Evaluation* 33(3): 366: 383. (www.alnap.org/resource/21335.aspx).
- Zyck, S. and Kent, R. (2014) *Humanitarian crisis, emergency preparedness and response: role of business and private sector*. London: HPG. (www.alnap.org/resource/19404.aspx).



Publications ALNAP connexes

Autres ressources d'ALNAP sur l'efficacité
humanitaire :

Résultats et analyse du Forum mondial

Documents d'information sur le Forum mondial 1 – 7

L'État du système humanitaire 2015

www.alnap.org

Overseas Development Institute
203 Blackfriars Road
LondresSE1 8NJ
Royaume-Uni
T + 44 (0)20 7922 0388
F + 44 (0)20 7922 0399
E alnap@alnap.org