

Myanmar

Domitille Kauffmann et Susanna Krüger



Résumé exécutif

Les 2 et 3 mai 2008, le Myanmar a été touché par un cyclone d'une violence sans précédent aux effets dévastateurs sur le Delta de l'Irrawaddy et, avec une moindre mesure, sur le district de Yangon. Le nombre de personnes *sévèrement* affectées par le cyclone est estimé à 2,4 millions. Au vu de l'ampleur des besoins humanitaires créés par le cyclone Nargis, l'approche Cluster a été rapidement introduite afin d'assurer une réponse coordonnée de la communauté internationale. 11 Clusters ont été activés jusqu'à la fin juin 2009, date à laquelle ils ont fusionné au sein d'une nouvelle structure de coordination : les Groupes de Relèvement du Delta (Delta Recovery groups).

Dans le cadre de l'évaluation de l'approche Cluster phase 2, la réponse au cyclone Nargis a été sélectionnée comme l'une des 6 études de cas par pays. La mission d'évaluation a été conduite en septembre 2009 et a rencontré un grand nombre d'acteurs impliqués dans la réponse humanitaire (agences des nations unies, ONG internationales et locales, mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, le coordinateur humanitaire, bailleurs et représentants du gouvernement du Myanmar).

Ce rapport présente les résultats de l'étude pays sur le Myanmar. Il analyse les effets de l'activation de l'approche Cluster suite au cyclone Nargis, tout en prenant en compte la nature politique de l'aide humanitaire au Myanmar. Ce rapport cherche à donner des informations au niveau global et à distiller les leçons apprises pour d'autres régions où l'approche Cluster sera probablement activée dans le futur.

Tout d'abord, il est important de mentionner que la réponse humanitaire au Myanmar ne peut pas être uniquement attribuée aux acteurs internationaux de l'aide. Les acteurs nationaux et locaux ont fourni un impressionnant effort pour répondre à la crise. Dans ce contexte, l'approche Cluster au Myanmar a prouvé être un mécanisme pertinent et efficace pour coordonner la réponse internationale au cyclone Nargis, et dans une moindre mesure pour se coordonner avec la réponse nationale et locale. Malgré une mise en œuvre initiale assez isolationniste vis-à-vis des acteurs locaux, l'approche cluster a réussi à impliquer après une année le Gouvernement de l'Union du Myanmar et les acteurs locaux dans la réponse tout en renforçant leurs capacités à répondre à de futures catastrophes naturelles à des niveaux nationaux et régionaux. L'approche Cluster a aussi aidé à une meilleure couverture des besoins en évitant les duplications et en identifiant les lacunes.

Néanmoins, les résultats des différents Clusters ont été très inégaux. Le niveau et la qualité du support apporté par les Clusters globaux ont été irréguliers. La plupart des agences chefs de file ont assumé leurs responsabilités de leadership bien qu'il y ait eu des différences dans l'implication et l'efficacité. La collaboration entre les membres des Clusters a été bonne mais cela n'a pas permis d'empêcher certaines

approches mal coordonnées au niveau des villages. L'approche Cluster a amélioré la redevabilité entre les membres des Clusters mais n'a eu qu'un effet marginal sur la redevabilité envers le coordinateur humanitaire, et n'a fait que peu voire rien pour encourager ou standardiser des pratiques de base de redevabilité au niveau des communautés.

Plus globalement, l'approche Cluster au Myanmar a eu un effet positif sur les relations entre les acteurs de l'aide et les autorités gouvernementales du pays. Elle a aussi aidé à démystifier les questions de protection au sein du gouvernement. Par ailleurs, l'approche Cluster a concentré presque toutes les ressources et les activités sur le Delta, au risque de négliger les besoins humanitaires persistants dans le reste du pays où les Clusters n'ont pas été activés. Enfin, le cas du Myanmar montre que le cadre sectoriel de l'approche Cluster va à l'encontre d'une approche intégrée qui est un élément clef du processus de relèvement.

L'étude a identifié une série de facteurs qui ont contribué soit positivement, soit négativement, au fonctionnement de l'approche Cluster dans la réponse au cyclone :

- *Facteurs qui ont renforcé la réponse humanitaire* : claire désignation des rôles de leadership, existence de co-chefs de file non issus des agences des Nations Unies et autres initiatives des ONG pour supporter le management des clusters, rôle des Clusters et des chefs de file des Clusters dans la négociation avec le Gouvernement de l'Union du Myanmar, soutien d'UNOCHA au niveau du terrain et renforcement des mécanismes de planification collectif.
- *Facteurs qui entravent le travail des Clusters* : fort niveau de rotation des personnes, manque de formation aux techniques de facilitation et de coordination, manque de clarté du rôle des agences des Nations Unies dans l'assistance alimentaire, la sécurité alimentaire, l'agriculture et le relèvement précoce ce qui a créé une confusion dans le leadership, manque de clarté dans les rôles et les mécanismes de « reporting » entre les Clusters nationaux (à Rangoon) et ceux sur le terrain, manque d'objectifs clairs dans la coordination inter-Cluster limitant la capacité des Clusters à identifier les questions transsectorielles et à déterminer les priorités, imprécision du concept de « fournisseur » ou de « conseiller » de dernier recours, et enfin manque de financement.

Le tableau suivant présente une courte description des recommandations avec les principaux résultats qui les ont motivés.

Recommandation 1

Améliorer les capacités, la formation et les outils de l'approche Cluster

Résultats liés aux recommandations

Le support des Clusters globaux a été faible ou inapproprié, en particulier au niveau des townships (cependant, il existe de grandes variations d'un Cluster à l'autre).

§§ 32, 36-39

La plupart des responsabilités de leadership ont été assumées grâce à la claire désignation de coordinateurs pour les Clusters. Cependant, plus de formations et la mise à disposition d'un manuel auraient été nécessaires pour guider les coordinateurs. De plus, la rotation des coordinateurs a été extrêmement élevée.

§§ 42, 46, 50

Recommandations

Clusters Globaux

Développer les capacités régionales des Clusters globaux et disséminer du matériel de formation adapté au contexte régional;

Demander de manière proactive une contribution des Clusters globaux au niveau des pays et maintenir un contact régulier avec les Clusters nationaux;

Promouvoir des enquêtes en ligne sur la qualité du support et réaliser des améliorations.

§§124-126

Compétences des coordinateurs des Clusters

Améliorer la capacité de déploiement rapide de coordinateurs de Clusters et exiger un engagement minimum de 3 mois;

Développer et disséminer un manuel pratique sur comment gérer les Clusters.

Gestion des connaissances au sein de l'approche Cluster.

Améliorer la gestion de la connaissance au sein des Clusters et réduire les pertes d'information liées à la rotation des personnes;

Elaborer, au déploiement de l'approche Cluster, des formations pour les membres du Cluster et les coordinateurs.

Veiller aux processus de passation entre différents coordinateurs de Clusters.

§§ 127-131

Recommandation 2

Clarifier les rôles et les mécanismes d'interactions entre les clusters nationaux et locaux

Résultats liés aux recommandations

Faible communication entre Rangoon et les townships, en particulier quand l'agence chef de file du Cluster n'est pas la même au niveau national et dans les townships. L'information ne circule que dans un seul sens.

§§ 39, 64

Les exercices de priorisation des besoins menés au niveau national ont été inefficaces car les "bonnes" informations ne sont pas disponibles à ce niveau.

§§ 81

Recommandations

Evaluer la validité d'avoir plusieurs Clusters sectoriels au niveau local et permettre plus de flexibilité dans l'approche Cluster en donnant l'opportunité de réorganiser les Clusters localement;

Clarifier et assurer les mécanismes de communication entre les coordinateurs des Clusters au niveau national et ceux au niveau local;

Conduire régulièrement des visites pour les coordinateurs de Clusters nationaux et locaux;

Formaliser des lettres d'entente entre les organisations chefs de file des Clusters quand elles diffèrent entre le niveau national et le niveau local.

§§ 132-135

Décentraliser la plupart des activités au niveau du terrain (prise de décision, priorisation, gestion de l'information);

§§ 136

Recommandation 3

Renforcer the rôle de UN OCHA en soutien au fonctionnement de l'approche Cluster au niveau du terrain

Résultats liés aux recommandations

UNOCHA a joué un rôle clef dans la mise en œuvre de l'approche Cluster, particulièrement au niveau du township.

§§ 34, 91

Recommandations

Renforcer/centrer le rôle d'UNOCHA au niveau du terrain et établir des termes de référence génériques et des lettres d'entente établissant le rôle d'OCHA comme un fournisseur de service pour les Clusters;

Améliorer les compétences de facilitation des coordinateurs des clusters en développant des formations au niveau des antennes terrain de UNOCHA;

Installer des antennes ou une présence sur le terrain le plus tôt possible dans la réponse.

§§ 137-139

Recommandation 4

Renforcer la coordination inter-clusters et la prise en compte des questions transversales

Résultats liés aux recommandations

La coordination inter-Clusters et le Cluster Relèvement précoce n'ont pas apporté d'analyse commune. La prise en compte des questions transversales a été limitée bien que le GenCap et le ProCap aient aidé à mieux considérer les questions de genre et de protection.

§§ 45, 47, 61, 82

Recommandations

Fournir aux autres Clusters des conseillers en relèvement précoce au lieu d'activer un Cluster de relèvement précoce au niveau national et local;

Designier des points focaux pour les questions transversales dans chaque Cluster et organiser des groupes de travail;

Renforcer et améliorer les capacités pour un déploiement rapide de conseillers techniques sur les questions transversales.

§§ 140-142

Recommandation 5

Renforcer le partenariat entre les membres des Clusters et les agences chefs de file des Clusters

Résultats liés aux recommandations

La qualité des activités des Clusters est améliorée quand une ONG est co-chef de file avec l'agence des Nations Unies.

§ 43

Des problèmes de conflits d'intérêt ont pu exister quand les coordinateurs ont assumé à la fois une position dans leur organisation et un rôle de coordination dans les Clusters.

§ 49

Fort engagement des membres non-Nations Unies dans l'approche Cluster et existence d'un bon niveau de collaboration entre les organisations. Cependant, il existe toujours des approches mal coordonnées et il n'y a pas de mécanismes pour vérifier la mise en application des standards. Aussi, le faible nombre de décideurs présents dans les réunions, en particulier au niveau du terrain, empêche la prise de décision commune.

§§ 35, 53, 57-59, 80

Les Clusters ont été très engagés dans la gestion de l'information. Cependant, il y a eu des duplications avec le système de gestion de l'information d'UN OCHA. Aussi, les informations fournies par le « Who What Where » ne sont pas assez détaillées pour planifier jusqu'au niveau des villages.

§§ 56, 62, 63

Recommandations

Promouvoir des accords pour une co-animation des Clusters entre les agences des Nations Unies et les ONG (nationales et internationales).

§ 143

Nommer des coordinateurs dédiés aux Clusters pour limiter les possibles conflits d'intérêt.

§ 144

Promouvoir des évaluations des besoins communes, harmonisées et les partager au sein des Clusters et entre les Clusters en particulier au niveau du terrain;

Améliorer la participation des décideurs dans les réunions des Clusters ou développer des mécanismes de prise de décision permettant que des décisions communes soient prises pendant les réunions.

§§ 145-146

Promouvoir une gestion de l'information jusqu'au niveau des villages et explorer les technologies innovantes de l'information.

§147

Recommandation 6

Améliorer l'inclusion des acteurs locaux et la redevabilité vis-à-vis des populations affectées

Résultats liés aux recommandations

Mieux inclure les acteurs locaux dans les Clusters reste un défi. L'approche cluster a été très isolationniste dans les premiers mois.

§§ 95-97

Les populations affectées n'ont été que peu impliquées dans la programmation et la priorisation des besoins.

§ 72

Recommandations

Encourager activement et faciliter la participation des acteurs locaux et nationaux.

§ 148

Pour contribuer à créer plus de redevabilité vis-à-vis des populations affectées, promouvoir les outils participatifs entre les membres des Clusters.

§ 149

Recommandation 7

Améliorer les mécanismes de redevabilité au sein de l'approche Cluster

Résultats liés aux recommandations

La redevabilité entre les organisations s'est notablement améliorée avec la mise en œuvre de l'approche Cluster au Myanmar. Cela a eu par contre un effet limité sur la redevabilité envers le coordinateur humanitaire.

§§ 66-71

Recommandations

Suivre les résultats du Cluster par rapport à 5-6 indicateurs;

Améliorer la redevabilité des chefs de file des Clusters envers le coordinateur humanitaire en liant le concept de fournisseur de dernier recours au système du coordinateur humanitaire;

Augmenter le rôle des têtes d'agences des Nations Unies dans les Clusters et assurer des mécanismes de « reporting » entre les têtes d'agence et les coordinateurs de Clusters.

§§ 150 - 152

Recommandation 8

Clarifier les relations entre l'approche Cluster et les mécanismes de financement

Résultats liés aux recommandations

Les agences chefs de file des Clusters ont agi en tant que "conseiller de dernier recours", et non en tant que "fournisseur de dernier recours" par manque de ressources financières disponibles.

§§ 48, 73

Les mécanismes financiers du CAP et du CERF sont mal connus des membres des Clusters. Ceci crée des tensions entre les membres des Clusters et les agences chefs de file des Nations Unies.

§§ 62, 111, 112, 113

Les bailleurs n'ont pas financé les Clusters en tant qu'entités.

§§ 74, 114

Recommandations

Repenser et renforcer le concept de "fournisseur de dernier recours" en établissant un mécanisme financier en lien avec le concept.

§ 153

Clarifier les mécanismes de déboursement des fonds au sein des Clusters;

§ 154

Distinguer les travaux du Cluster de l'écriture du Flash Appeal. L'approche Cluster doit soutenir le Flash Appeal et non l'inverse.

§ 155

Inviter les bailleurs très tôt dans l'approche Cluster pour discuter d'éventuels projets communs proposés par les Clusters et des possibilités de financement d'évaluations communes des besoins.

§ 156

Recommandation 9

Stratégie de sortie, flexibilité et préparation

Résultats liés aux recommandations

Le schéma très sectoriel de l'approche Cluster entrave les approches intégrées, en particulier dans la reconstruction des moyens d'existences.

§ 107

Nombre de questions demeurent sur le meilleur moment pour clôturer les Clusters.

§ 98

Les stratégies de sorties ont été bien anticipées et préparées. Des stratégies de réduction des risques de catastrophes, des plans de contingence et de préparation aux désastres ont été élaborés.

§§ 92-94

Recommandations

Clarifier le rôle et le mandat de chaque cluster, en particulier pour l'aide alimentaire, la sécurité alimentaire, l'agriculture et le relèvement précoce.

§ 157

Il est nécessaire de clarifier les critères pour clôturer les Clusters.

§ 158

Une bonne préparation est clé. Des simulations devraient être mises en œuvre de manière systématique au sein des agences chefs de file.

§ 159

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

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

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

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

Global Public Policy Institute

Reinhardtstr. 15

10117 Berlin · Germany

Tel +49-30-275 959 75-0

Fax +49-30-690 88 200

Web www.gppi.net

Groupe URD

La Fontaine des Marins

26170, Plaisians · France

Tel +33-4-75 28 29 35

Fax +33-4-75 28 65 44

Web www.urd.org

Auteurs

Domitille Kauffmann (dkauffmann@urd.org) et
Susanna Krüger (skrueger@gppi.net)

Responsable du projet

Claude Hilfiker, OCHA EGS

Publié

Berlin/Plaisians, April 2010

Mise en page et conception

Sarah Lincoln (www.sarahlincoln.com)

