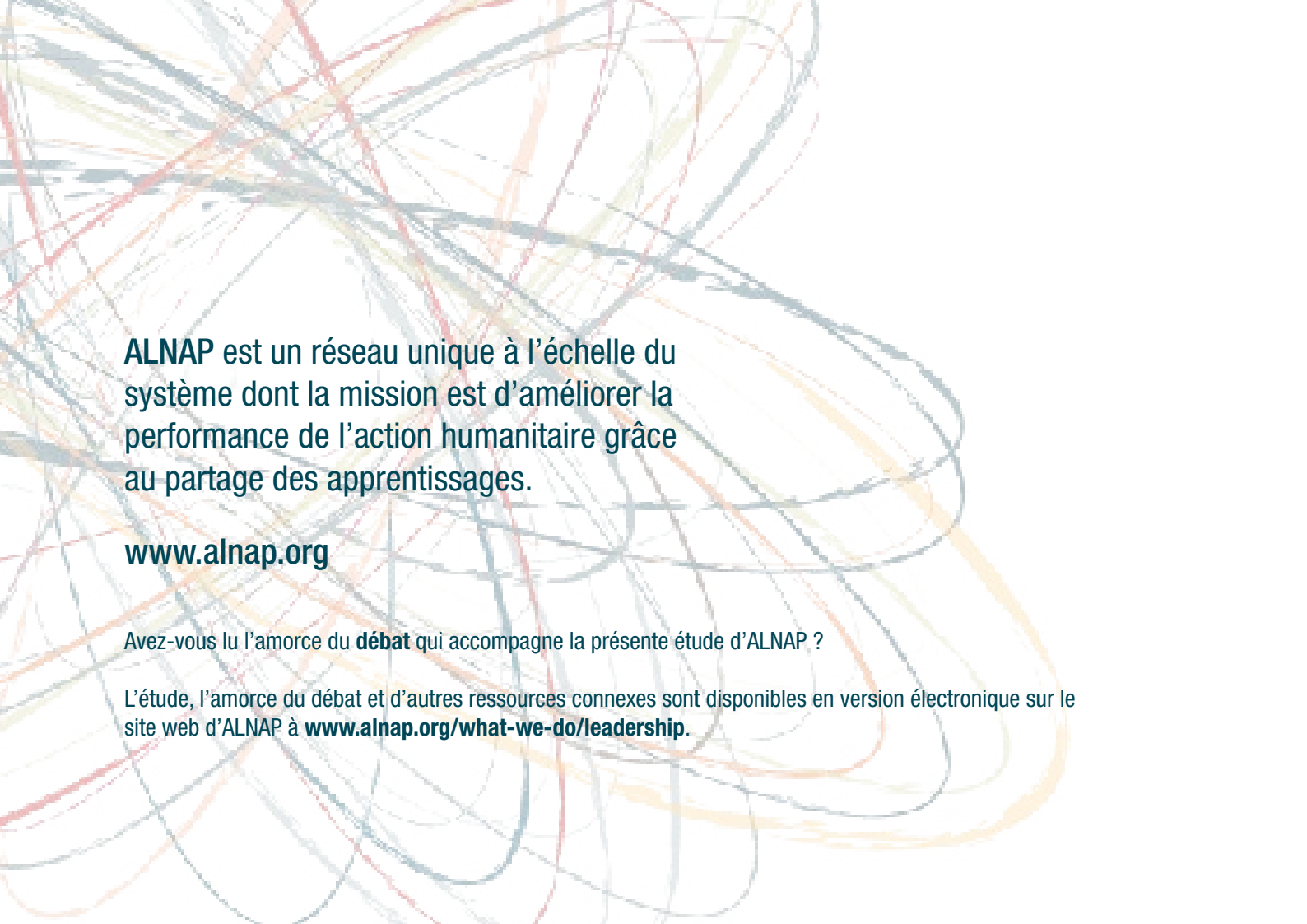




# ÉTUDE DE LA COORDINATION DANS LES GROUPES SECTORIELS HUMANITAIRES

Paul Knox Clarke et Leah Campbell



**ALNAP** est un réseau unique à l'échelle du système dont la mission est d'améliorer la performance de l'action humanitaire grâce au partage des apprentissages.

**[www.alnap.org](http://www.alnap.org)**

Avez-vous lu l'amorce du **débat** qui accompagne la présente étude d'ALNAP ?

L'étude, l'amorce du débat et d'autres ressources connexes sont disponibles en version électronique sur le site web d'ALNAP à **[www.alnap.org/what-we-do/leadership](http://www.alnap.org/what-we-do/leadership)**.

Knox Clarke, P. et Campbell, L. (2015) Étude de la coordination dans les groupes sectoriels humanitaires. ALNAP Study. Londres : ALNAP/ODI.

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

ISBN 978-1-910454-32-9

Gestion de la publication et des communications : Yael Azgad et Alex Glynn

Révision de la copie : Roo Griffiths

Conception de la couverture, infographies et maquette : Jeni Burnell

## Table des matières

<b>Remerciements</b>	<b>4</b>
<b>Résumé</b>	<b>6</b>
<b>1. Introduction</b>	<b>12</b>
<b>2. Quel niveau de coordination optimal pour les groupes sectoriels ?</b>	<b>18</b>
2.1 Qu'entend-on par « coordination » dans l'action humanitaire ?	18
2.2 Les groupes sectoriels et la coordination – en théorie	21
2.3 Les groupes sectoriels et la coordination – en pratique	23
2.3.1 Dans quelle mesure les groupes sectoriels réussissent-ils à promouvoir la communication et l'alignement ?	23
2.3.2 Dans quelle mesure les groupes sectoriels réussissent-ils à promouvoir la collaboration ?	25
2.4 Coûts et avantages de la coordination des groupes sectoriels	33
2.5 Conclusion – quel est le niveau optimal de coordination pour les groupes sectoriels ?	37
<b>3. Quels sont les facteurs favorables à une coordination efficace dans les groupes sectoriels ?</b>	<b>40</b>
<b>3.1 Facteurs liés à la nature de la mission</b>	<b>41</b>
3.1.1 Répondre aux besoins des membres	42
3.1.2 Aborder des situations complexes et difficiles	44
3.1.3 L'argent pour motiver : affectation des fonds dans les groupes sectoriels et par leur intermédiaire	46
<b>3.2 Facteurs liés à l'opportunité des activités des groupes sectoriels et de leur déploiement</b>	<b>52</b>
<b>3.3 Facteurs liés aux membres et à la composition des groupes sectoriels</b>	<b>56</b>
3.3.1 Combien ?	56
3.3.2 Similitudes entre organisations membres	59
3.3.3 Inclusion des ONG nationales dans les groupes sectoriels	62
3.3.4 Qui représente son organisation ?	65
<b>3.4 Facteurs liés au leadership et à la structure du groupe sectoriel</b>	<b>67</b>
3.4.1 Importance de la coordination des groupes sectoriels indépendants	67
3.4.2 Gouvernement – leader, participant ou acteur en marge ?	70
3.4.3 Importance de relier les niveaux de coordination national et sous-national	76
3.4.4 Clarté à propos des rôles et des attentes des membres de groupes sectoriels	81

## Table des matières

<b>3.5 Facteurs liés aux compétences du CC</b>	<b>84</b>
3.5.1 Quelle est l'importance du CC ?	84
3.5.2 Qu'est-ce qui fait l'efficacité d'un CC ?	86
<b>3.6 Facteurs liés aux ressources</b>	<b>91</b>
3.6.1 Capacités en ressources humaines	91
3.6.2 Ressources financières	92
<b>3.7 Facteurs liés au processus et aux procédures en place dans les groupes sectoriels</b>	<b>93</b>
3.7.1 Processus de gestion de l'information	93
3.7.2.1 Processus de prise de décision	103
3.7.2.2 Facteurs liés aux normes et aux procédures d'opération	103
3.7.3 Factors related to operating standards and procedures	96
<b>3.8 Facteurs liés à la confiance et aux relations interpersonnelles</b>	<b>110</b>
<b>4. Conclusion – que savons-nous au sujet de la coordination dans les groupes sectoriels ?</b>	<b>114</b>
<b>5. Recommandations et étapes suivantes</b>	<b>120</b>
<b>Bibliographie</b>	<b>124</b>

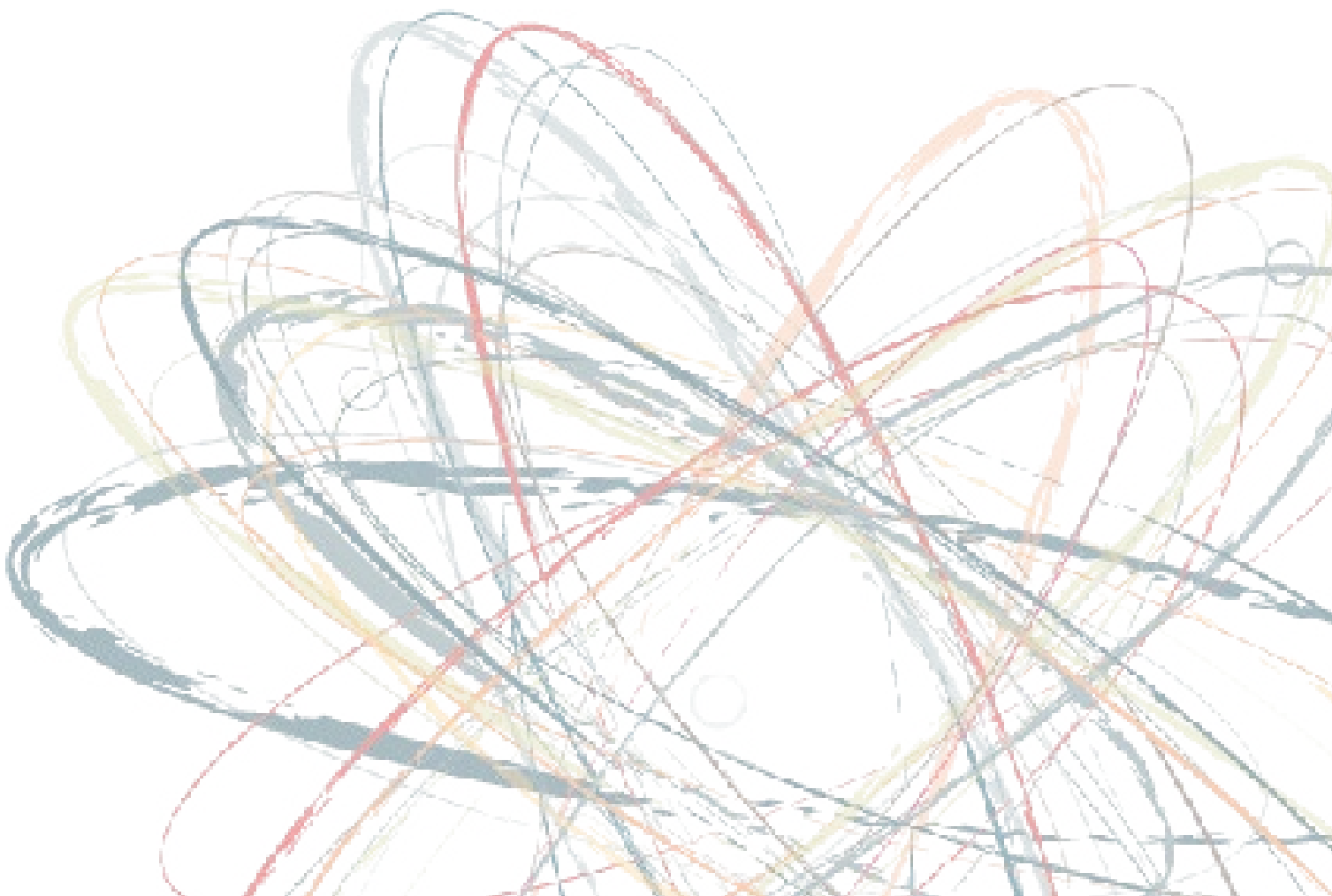
## Figures et tableaux

### Figures

Figure 1: Connexions avec les groupes sectoriels	13
Figure 2: Gamme de la coordination	19
Figure 3: Qu'est-ce qui fait fonctionner les groupes sectoriels et qu'est-ce qui leur nuit ?	40
Figure 4: Processus de gestion de l'information	90
Figure 5: Processus de prise de décision	98

### Tableau

Tableau 1 : Moyens d'atténuer les effets négatifs du financement au sein du groupe sectoriel	50
--	----



## Remerciements

Les auteurs remercient avant tout les centaines de membres et les coordinateurs de groupes sectoriels qui, par le biais de questionnaires ou d'entretiens, ont pris part à cette recherche. Sans votre concours, cette étude n'aurait pas été possible. Nous souhaitons également remercier les nombreux spécialistes du commandement des interventions, en particulier Arnold Howitt, Joe Pfeizer, Kevin Misenheimer et James Schwartz, qui ont eu l'amabilité d'expliquer les éléments des systèmes de commandement des interventions et ont clarifié les stratégies alternatives de commandement et de coordination entre organisations.

Nous remercions aussi Elinor Mair Jones, pour avoir mené et expliqué l'analyse statistique des résultats du questionnaire, Samson Desie, Dominique Porteaud et Julia Steets pour leurs précieux éclairages dans leur rôle de lecteurs critiques, l'équipe d'OCHA STAIT, notamment Panos Moutziz, Jean McCluskey et Sabine Bhanot, ainsi que les groupes sectoriels internationaux pour leur soutien permanent à cette recherche et l'équipe derrière l'évaluation du groupe sectoriel sécurité alimentaire pour avoir facilité l'accès à leurs résultats.

Il y a lieu également de remercier nos collègues au sein du secrétariat : Yael Azgad et Alex Glynn pour leur soutien en matière de communications, Luz Saavedra pour ses réflexions judicieuses sur la terminologie de la coordination, John Mitchell et Franziska Schwarz pour leur soutien constant et leurs contributions à l'axe de travail d'ALNAP sur le leadership et la coordination, et Joanna Childs pour son concours lors de la phase du questionnaire.

Nous remercions enfin tous les membres du réseau ALNAP qui ont continué à soutenir les travaux portant sur le leadership et la coordination au sein d'ALNAP, et dont l'appui constant a permis de faire avancer notre action.

## Listes des acronymes

ACAPS	Projet d'évaluation des capacités
ALNAP	Active Learning Network for Accountability et Performance in Humanitarian Action
CC	Coordinateur de groupe sectoriel
CCCM	Coordination et gestion des camps
CLA	Agence chef de file de groupe sectoriel
RDC	République démocratique du Congo
FAO	Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture
CH	Coordonnateur des affaires humanitaires
EHP	Équipe humanitaire pays
HELP	Portail de l'évaluation et de l'apprentissage humanitaire
IASC	Comité permanent interorganisations
ICCM	Mécanisme de coordination inter-cluster
FICR	Fédération internationale des sociétés de la Croix-rouge et du Croissant-rouge
IMO	Agent de gestion de l'information
ONGI	ONG internationale
NFI	Article non alimentaire
ONG	Organisation non gouvernementale
ONGN	Organisation non gouvernementale nationale
NRC	Norwegian Refugee Council (Conseil norvégien pour les réfugiés)
OCHA	Bureau de la Coordination des affaires humanitaires de l'ONU
OPS	Système de projets en ligne
PRG	Groupe d'examen des programmes/projets
GCS	Groupe consultatif stratégique
SRP	Plan stratégique d'intervention
STAIT	Équipe de haut niveau de mise en œuvre de l'Agenda transformateur
TdR	Termes de référence
TWiG	Groupe de travail technique
ONU	Nations unies
UNICEF	Fonds des Nations unies pour l'enfance
WASH	Water, Sanitation et Hygiene [eau, installations sanitaires, hygiène]
PAM	Programme alimentaire mondial

## Résumé

La coordination est essentielle au succès de toute intervention humanitaire. Dans la plupart des situations de crise, un grand nombre d'organisations s'efforcent d'apporter de l'aide dans une même zone. Dans de telles circonstances, la coordination permet à tous les acteurs de mieux cerner la situation et de mettre en commun leurs pratiques efficaces. Elle empêche les lacunes dangereuses en matière d'assistance et permet d'éviter les doublages inutiles.

Pour autant, la coordination n'est pas assurée automatiquement. Dans maintes situations, les organisations humanitaires ne se rendent pas compte de tous les bienfaits d'une action menée de manière coordonnée. Dans la présente étude, nous tenterons de décrire les facteurs qui contribuent à l'efficacité de la coordination. Ce faisant, nous nous concentrerons sur les groupes sectoriels ou « clusters » de l'IASC, qui constituent un forum officiel de coordination humanitaire pour les « secteurs » de l'intervention à l'échelon du pays.

Adoptant une démarche à méthodes mixtes qui regroupe une analyse bibliographique, un questionnaire et des entretiens, la présente étude s'efforce de répondre à deux questions fondamentales :

1. Quel est le niveau de coordination optimal dans les groupes sectoriels humanitaires ?
2. Quelles sont les conditions requises pour obtenir une coordination des groupes sectoriels fructueuse dans une intervention humanitaire ?

Pour répondre à la première question, il nous faut d'abord comprendre ce que l'on entend par « niveau » de coordination. Le terme coordination est souvent utilisé de manière assez vague dans le secteur humanitaire pour décrire différents types de relation, ce qui peut poser problème, car faute de conception commune, les divers acteurs risquent d'avoir des attentes radicalement différentes de la coordination, alors qu'ils œuvrent dans les mêmes forums pour atteindre des objectifs différents. Entre l'indépendance complète et la fusion totale, le présent rapport propose trois niveaux de coordination (voir l'illustration à la section 2.1). Au fur et à mesure que les organisations se déplacent le long de cette gamme, elles acceptent un degré plus élevé de redevabilité partagée, leurs relations deviennent plus officialisées et elles ont moins de latitude pour mener une action indépendante. Ces différents niveaux de coordination sont bien entendu généralisés ; chacun présente un degré de variété, et il se peut que les organisations opèrent à divers niveaux de coordination pour des activités différentes, et à différentes phases de l'intervention. Les trois niveaux sont :



**Communication** – Les organisations partagent l'information entre elles, mais restent indépendantes et exploitent les informations comme elles le souhaitent. En général, les organisations ne sont pas censées ou tenues d'agir selon les informations qu'elles reçoivent.

**Alignement** – Les organisations conservent un degré élevé d'indépendance, mais peuvent modifier leurs activités en fonction de celles d'autres organisations afin de créer une intervention plus efficace. Ces modifications peuvent inclure l'adoption d'orientations communes ou le changement de la nature ou du lieu des activités en vue de réduire les écarts ou les doublons. Les organisations travaillent séparément, mais s'influencent mutuellement.

**Collaboration** – À ce niveau, la coordination constitue une relation plus clairement définie, plus formelle, les acteurs partageant des objectifs et des priorités communs et assurant la coordination d'une multitude de choses à la fois. Les organisations ont moins d'autonomie, et des attentes mutuelles plus grandes.

Nos recherches constatent que, en très grande majorité, les activités des groupes sectoriels se situent au niveau de l'alignement. Afin de pousser notre étude plus loin, nous nous sommes penchés sur les travaux des groupes sectoriels en matière de développement de stratégies communes et d'évaluations conjointes – qui logiquement, du fait de leur nature (conjointe), tendent à se situer à l'extrémité collaborative de la gamme.

Il semble toutefois que dans la plupart des cas ces activités ne sont pas aussi collaboratives que l'on pourrait le croire. Au lieu de créer une stratégie commune unique, que tous les membres mettraient ensuite en œuvre, les membres de groupes sectoriels planifient et lancent en réalité des activités spécifiques à leur propre organisation, qu'ils amalgament par la suite pour élaborer une stratégie commune : cette dernière est guidée par les activités, et non le contraire. Ainsi les membres des groupes sectoriels ont-ils pris un modèle de planification stratégique conçu au niveau de coordination collaboratif, et l'ont-ils adapté pour l'utiliser au niveau de l'alignement. Ils conservent des degrés élevés d'autonomie en s'assurant que les activités de leurs agences sur le terrain forment la base de la stratégie.

De même, si certains groupes sectoriels produisent des évaluations conjointes, la présente recherche indique que celles-ci ne sont pas souvent utilisées pour développer effectivement des programmes. En général, les évaluations conjointes encouragent l'alignement au sein du groupe sectoriel, en fournissant un survol des besoins dans l'ensemble de celui-ci. Elles ne servent pas néanmoins de base

à un programme sectoriel commun et unique, comme l'on pourrait s'y attendre dans une démarche collaborative de coordination.

De manière générale, au moment de décider s'ils doivent participer ou non à des activités coordonnées et à quel degré le faire, les membres du groupe sectoriel évaluent les coûts de cette participation (temps, perte d'autonomie et d'avantage compétitif) par rapport à ses avantages (accès aux orientations et aux informations, possibilité de tisser des liens et d'avoir une vision d'ensemble, légitimité accrue de leurs activités). Selon les constats de notre recherche, pour la plupart des membres du groupe sectoriel, les avantages d'un niveau de coordination de type « alignement » moins structuré l'emportent sur ses coûts. Cependant, à quelques exceptions près (par exemple le plaidoyer), les coûts nécessaires pour parvenir à un niveau de coordination collaboratif sont trop élevés. Il semble que l'alignement soit le type de coordination qui corresponde le mieux à la coordination dans les groupes sectoriels.

La partie suivante de la présente étude examine, en faisant appel à diverses hypothèses, les facteurs qui aident les groupes sectoriels à parvenir avec succès au niveau de coordination de type alignement. Nos recherches constatent qu'une coordination efficace a plus de chances de voir le jour dans les circonstances suivantes :

- Lorsque les groupes sectoriels abordent des tâches que leurs membres identifient comme constituant des problèmes communs, prenant des mesures pour équilibrer les besoins des différents membres du groupe sectoriel ;
- Lorsque les groupes sectoriels abordent des problèmes qui dépassent le cadre de la capacité d'une seule organisation et qui ne peuvent pas être résolus efficacement ailleurs ;
- Lorsqu'il existe un lien entre les discussions (bien structurées et bien gérées) au sein du groupe sectoriel et les actions des bailleurs de fonds ;
- Lorsque les organisations affiliées à un groupe sectoriel souscrivent à un engagement en faveur de la coordination, ont une culture organisationnelle et des méthodes de travail similaires, et partagent un objectif global commun ;
- Lorsque les groupes sectoriels reçoivent un fort soutien de l'agence chef de file du groupe sectoriel (CLA en anglais), tout en assurant aussi que les priorités et les activités de la CLA, y compris leur rôle de bailleur, sont distinctes de celles du groupe sectoriel ;

- Lorsque le coordonnateur du groupe sectoriel (CC) est indépendant de la CLA ;
- Lorsque la coordination est bien dotée en ressources et menée efficacement à l'échelon local ou sous-national, et lorsqu'il y a une communication efficace, une clarté des rôles et une intégration des actions entre les échelons national et sous-national ;
- Lorsque l'on prend le temps de développer et de comprendre les rôles et les responsabilités des membres du groupe sectoriel ;
- Lorsqu'il existe un CC efficace qui n'est pas considéré comme un remède miracle, mais qui est conscient de son rôle, est capable de développer des relations dans le temps, a de fortes compétences d'animation et de communication, sait prendre des mesures préventives et être impartial et a de bonnes connaissances du contexte et des aspects techniques ;
- Lorsqu'un fort soutien est fourni au groupe sectoriel par ses membres et par une équipe plus large de coordination ;
- Lorsque des ressources adéquates sont disponibles, notamment des capacités en ressources humaines et des fonds, destinées à la coordination et aux membres du groupe sectoriel ;
- Lorsque des processus efficaces de gestion de l'information et de prise de décision sont en place ;
- Lorsque les organisations ont des méthodes de travail analogues en ce qui concerne les activités opérationnelles très communes ; et
- Lorsque les membres du groupe sectoriel ont développé des relations de confiance.

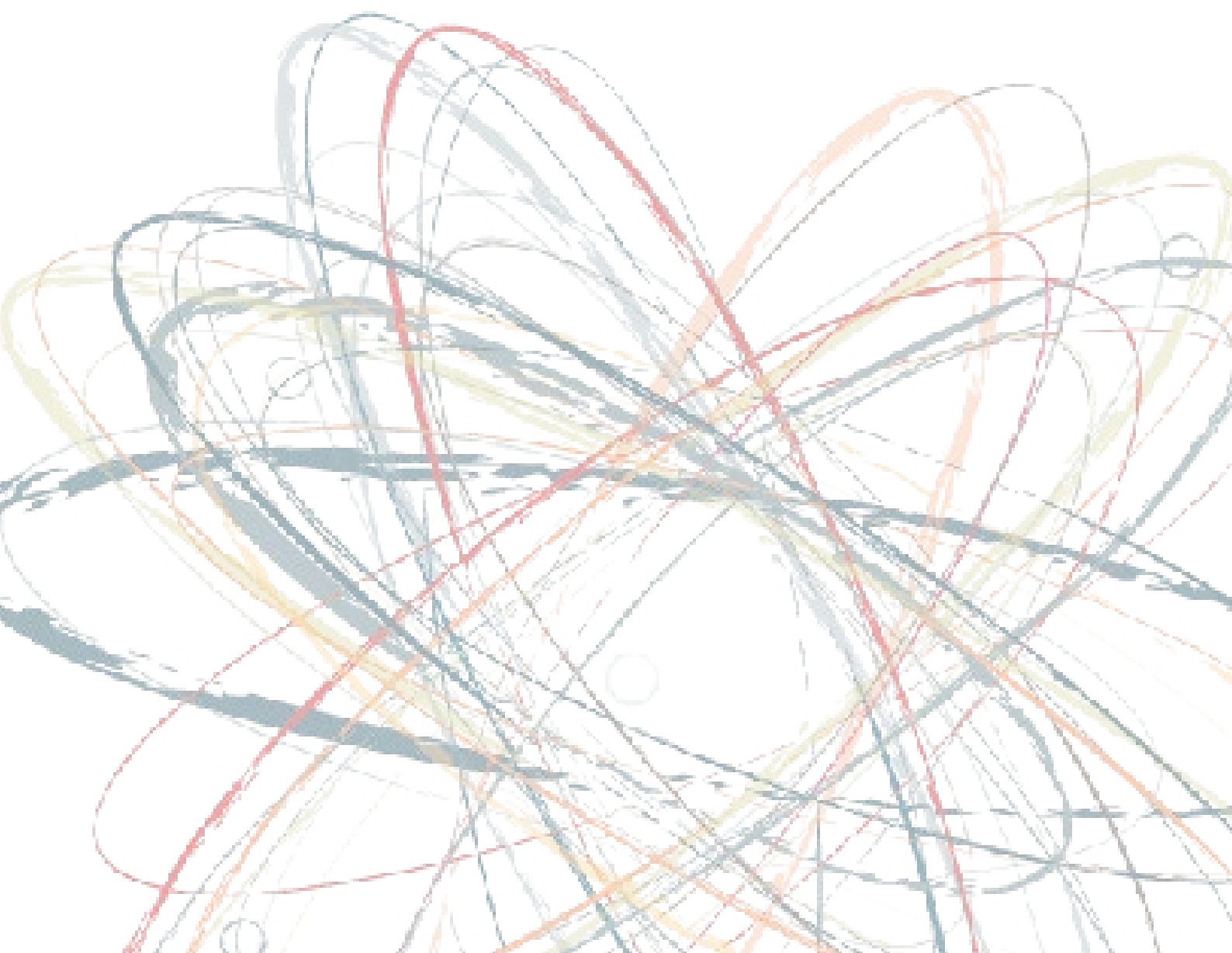
Un examen de ces aspects des groupes sectoriels nous amène à faire d'autres constatations intéressantes :

- Aucun élément ne permet d'affirmer qu'une phase particulière de l'intervention se prête plus à une coordination efficace qu'une autre, même si les facteurs les plus importants en faveur de la coordination sont susceptibles d'évoluer dans le temps. Lors des stades précoces de la réponse, lorsqu'aucun plan n'a été mis en place et que la situation est nouvelle et

difficile, il se peut que les organisations trouvent la coordination plus facile parce qu'elles n'ont pas encore mis de programmes en place et sont donc plus souples. Lors des stades plus avancés de l'intervention, les organisations trouveront peut-être la coordination plus facile parce que les relations, la confiance et des objectifs communs ont été établis. De plus, les présentes recherches ne produisent aucune donnée probante qui permette de plaider en faveur d'une période d'activation à plus court terme limitée pour les groupes sectoriels, comme le préconisent actuellement les directives de l'IASC.

- Qui plus est, aucune donnée ne permet de dire que la taille d'un groupe sectoriel a une incidence sur la qualité de la coordination – peut-être parce que, lorsque la taille pose un problème, le groupe sectoriel s'adapte en établissant des sous-groupes de taille plus réduite.
- En gros, les groupes sectoriels n'ont pas su inclure de manière adéquate les organisations non gouvernementales nationales (ONGN) dans les activités de coordination, et ce en raison de plusieurs difficultés : manque de capacités et de temps de la part des ONGN, emploi par les groupes sectoriels d'un langage complexe et d'une technologie coûteuse, faible valeur accordée à la participation des groupes sectoriels par les acteurs nationaux, et nécessité pour les groupes sectoriels de trouver un équilibre entre l'inclusivité et l'efficacité.
- La présente étude n'a pas tenté de déterminer s'il était plus efficace de diriger les mécanismes de coordination au niveau national qu'au niveau international. En revanche, nous avons constaté qu'une prise de contact précoce, la reconnaissance de l'importance de l'implication des gouvernements et des rôles effectifs qu'ils pouvaient jouer au sein d'un groupe sectoriel, ainsi que le maintien de ce contact de bout en bout contribuaient à surmonter les défis liés à la participation des gouvernements aux groupes sectoriels et leur leadership dans ces structures.
- La qualité des décisions est plus élevée lorsque c'est un groupe plutôt qu'un individu qui prend ces décisions. En dépit des hypothèses communes, la prise de décision en groupe n'a pas été jugée plus lente que la prise de décision individuelle. Forte de ces conclusions, notre étude recommande que les groupes sectoriels fassent appel à des processus de prise de décision de groupe.

À partir de l'éventail des thèmes soulevés dans notre étude, nous présentons une série de recommandations à la section 5.



## 1. Introduction

Le « système » humanitaire est composé d'un grand nombre d'organisations, lesquelles conduisent souvent des activités similaires de soutien à des populations affectées par des crises dans les mêmes zones géographiques. Dans de telles circonstances, les possibilités de dédoublement, de désaccord et d'impéritie sont légion. Ainsi n'est-il pas surprenant que la question de la coordination ait au fil des années suscité l'attention des acteurs humanitaires, tant sur le terrain que dans la recherche et les publications (voir, par ex., Currión et Hedlund, n.d. ; Lautze et coll., 1998 ; Mcilreavy et Nichols, 2013 ; Stephenson, 2006 ; van Brabant, 1999 ; Webster et Walker, 2009).

Pour la coordination humanitaire, l'une des plus importantes structures est le groupe sectoriel (ou cluster) humanitaire. Les groupes sectoriels furent créés en 2005 dans le cadre du processus de la réforme humanitaire, à l'initiative du Bilan sur l'intervention humanitaire (Adinolfi et coll., 2005). Ce sont des « groupes d'organisations humanitaires, onusiennes et autres, formés dans chacun des principaux secteurs de l'action humanitaire : eau, santé, logistique, etc. Ils sont nommés par le Comité permanent interorganisations (IASC) et leurs responsabilités en matière de coordination sont clairement définies ».<sup>1</sup>

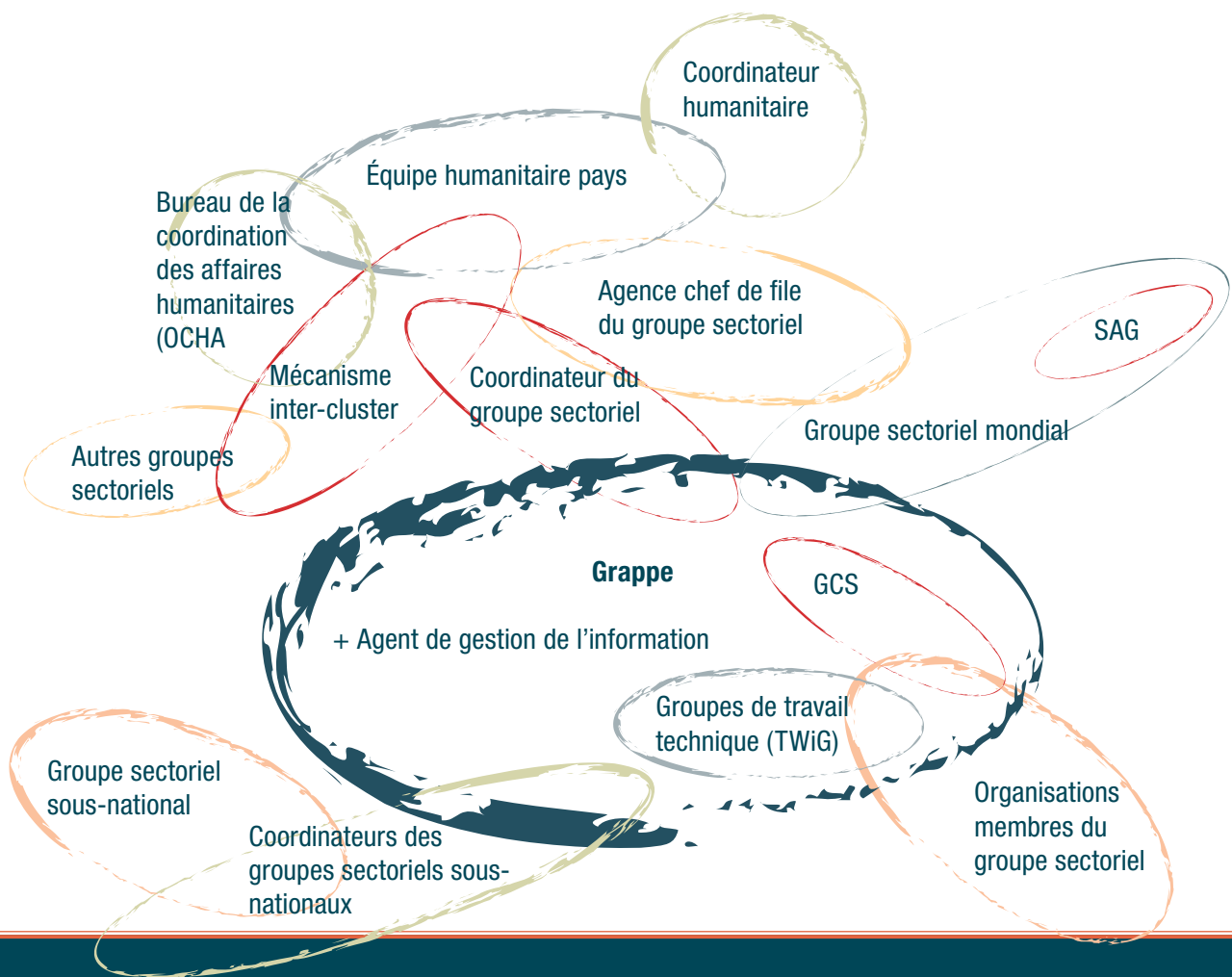
### Encadré 1 : Les groupes sectoriels et le système de coordination humanitaire

Les groupes sectoriels constituent un élément du système de coordination humanitaire international. Bien que le présent rapport n'examine pas tous ces acteurs ou relations<sup>1</sup> en profondeur, il y a lieu de noter les divers liens que les groupes sectoriels entretiennent avec les autres acteurs. .

- Coordinateur de groupe sectoriel (CC) – individu chargé d'animer le groupe sectoriel dans le pays
- Agence chef de file du groupe sectoriel (CLA) – agences et organisations auxquelles l'IASC a confié la responsabilité d'activer et de soutenir les groupes sectoriels dans le pays
- Membres du groupe sectoriel – toute organisation qui participe activement au groupe sectoriel
- Groupe sectoriel mondial – dirigé par la CLA, il soutient et oriente l'action des groupes sectoriels dans un pays
- Coordonnateur humanitaire (CH) – responsable de l'organisation globale de l'intervention humanitaire, avec l'appui de l'EHP et des groupes sectoriels

1 <http://www.humanitarianresponse.info/en/coordination/Clusters>

2 Le présent rapport porte exclusivement sur les groupes sectoriels afin de maintenir le champ de l'étude dans des limites maîtrisables. ALNAP continue toutefois d'étudier les moyens de comprendre les autres acteurs du système, entre autres les EHP les organismes de coordination informels.



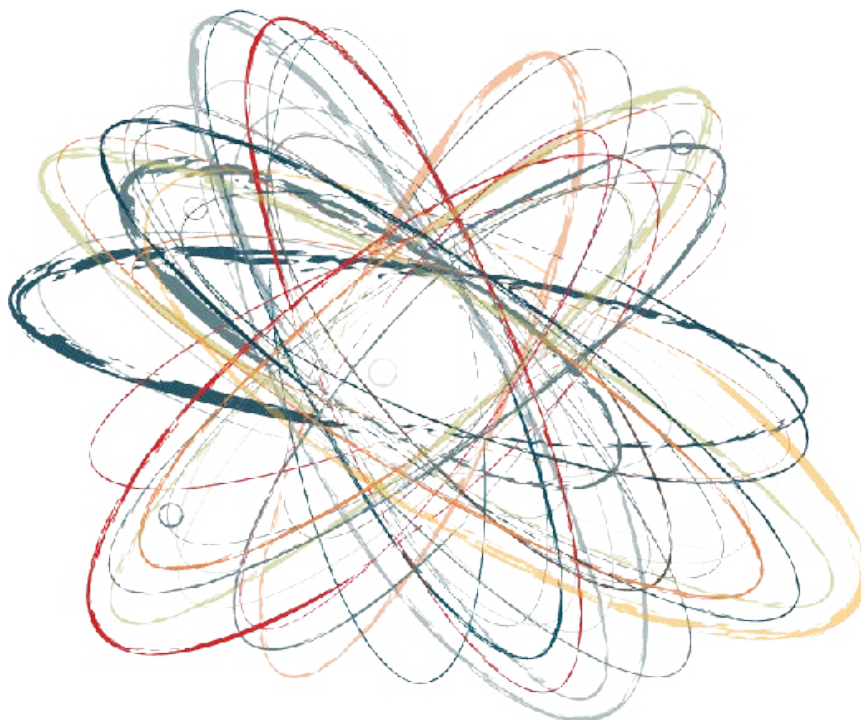
**FIGURE 1:**  
Connexions avec les groupes sectoriels

- Équipe humanitaire pays (EHP) – organe de prise de décision stratégique et opérationnelle constitué des principales agences et organisations qui mettent en œuvre la réponse humanitaire dans un pays
- ICCM (Mécanisme de coordination inter-cluster) – forum permettant aux CC nationaux de se rencontrer et de débattre de questions transversales entre les groupes sectoriels, sous l’égide de l’OCHA
- Agent de gestion de l’information (IMO) – Il gère les processus de gestion de l’information dans le groupe sectoriel
- Bureau de la Coordination des affaires humanitaires (OCHA) – organe onusien responsable de gérer la coordination humanitaire
- GCS – Groupe consultatif stratégique du groupe sectoriel
- TWiG – Groupe de travail technique du groupe technique, auquel il est fait appel, entre autres, pour examiner les modalités d’une activité d’intervention technique spécifique

Beaucoup de temps et d'argent ont été consacrés aux groupes sectoriels humanitaires au cours des 10 dernières années. Plusieurs évaluations ont examiné dans quelle mesure ils parviennent à leurs objectifs (Majewski et coll., 2012 ; Steets et coll., 2010, 2014b ; Stoddard et coll., 2007). L'objet de la présente étude est légèrement différent. Dans notre recherche, nous avons questionné les buts des groupes sectoriels tels qu'ils sont exprimés dans la documentation et par les participants, dans un effort d'obtenir une idée plus concrète de ce qu'est en fait la coordination – dans un contexte humanitaire. Nous avons tenté de déterminer quel degré de coordination était « suffisant », et si plus de coordination était toujours préférable. Nous nous sommes par ailleurs intéressés aux éléments qui semblent promouvoir une coordination efficace dans les groupes sectoriels. L'étude s'articule autour de deux grandes questions de recherche :<sup>3</sup>

1. Quel est le niveau de coordination optimal dans les groupes sectoriels humanitaires ?
2. Quelles sont les conditions requises pour obtenir une coordination opérante des groupes sectoriels au cours d'une intervention humanitaire ?

En s'efforçant de répondre à la seconde question, l'étude a cherché à vérifier plusieurs hypothèses, émises dans une analyse bibliographique initiale. Elles sont présentées dans l'encadré 2.



---

3 Pour en savoir plus sur l'élaboration de la question de recherche, se reporter à la méthodologie à l'annexe A.



## Encadré 2 : Hypothèses

- La coordination est plus fructueuse quand elle porte sur des missions qui répondent aux besoins individuels des organisations.
- La coordination est plus fructueuse quand le groupe sectoriel mène des missions qui sont complexes et difficiles.
- Plus longtemps l'organe de coordination sera en place et plus la coordination sera efficace.
- Les groupes de taille plus réduite obtiennent des niveaux de coordination plus élevés.
- Les organisations similaires sont capables de coordonner leurs activités plus efficacement.
- Un groupe sectoriel qui opère indépendamment de la CLA, mais avec son solide appui, obtient des niveaux de coordination plus élevés.
- Lorsqu'il existe des groupes sectoriels sous-nationaux et nationaux actifs, la coordination est plus efficace.
- La coordination est plus efficace lorsque les agences qui y participent ont des rôles et des responsabilités clairs et convenus.
- De bonnes compétences d'animation de la part du CC mènent à une meilleure coordination au sein du groupe sectoriel.
- Une gestion de l'information efficace améliore la coordination au sein des groupes sectoriels.
- Des processus décisionnels clairement définis et adoptés en commun améliorent la coordination au sein des groupes sectoriels.
- Lorsque les membres du groupe sectoriel ont des méthodes de travail communes pour mener des actions opérationnelles fréquentes (évaluations, logistique, distributions, etc.), ils assurent une meilleure coordination.
- Des niveaux élevés de confiance au sein d'un groupe sectoriel améliorent la coordination.

La présente étude s'appuie sur des travaux déjà effectués par ALNAP dans le domaine du leadership et de la coordination, notamment sur l'étude de 2014 « Entre ordre et contrôle : repenser le leadership opérationnel » (Knox Clarke, 2014) et sur l'analyse bibliographique « Qui dirige ici ? Analyse bibliographique des approches du Leadership dans les opérations humanitaires » (Knox Clarke, 2013a). Ces études avaient pour objet de recenser les facteurs qui menaient à la création et à la mise en œuvre effectives d'une stratégie humanitaire au sein d'une organisation unique. Il n'y avait de là qu'un petit pas à franchir pour examiner la création et la mise en œuvre réussies d'une stratégie au sein de groupes d'organisations.

Pour la présente étude, nous avons privilégié une piste de recherche adaptative : le nombre de questions et d'hypothèses a été accru plusieurs fois, de sorte que l'étude aborde désormais plusieurs sujets qui à l'origine ne faisaient pas partie du concept. Nous avons mené les recherches en adoptant une démarche à méthodes mixtes qui regroupait :

- Une analyse bibliographique examinant les évaluations de groupes sectoriels, effectuée en deux cycles ;
- Un échantillon à moitié choisi à dessein de groupes sectoriels/groupes de travail qui ont répondu à un questionnaire en ligne, dont les résultats ont été analysés statistiquement ;
- Des entretiens semi-structurés auprès de plus de 100 membres de groupes sectoriels et CC.

Nous avons inclus dans ces entretiens et ce questionnaire plusieurs groupes de travail qui opéraient comme des groupes sectoriels (assurant des fonctions et composés de membres similaires à ceux des groupes sectoriels). Il convient de noter que tous les groupes de travail dans le secteur humanitaire ne remplissent pas ces critères. Nous n'avons inclus ici que des groupes de travail qui, sans en porter le nom, fonctionnent entièrement comme des groupes sectoriels.<sup>4</sup> Par souci d'anonymat, mais aussi pour améliorer la lisibilité du rapport, nous les désignons ici sous le terme « groupes sectoriels ».

On notera également que cette recherche ne couvre que les groupes sectoriels, plutôt que l'architecture plus large de la coordination et du leadership à l'échelon du pays. Celle-ci regroupe les Mécanismes de coordination inter-cluster (ICCM) et les équipes humanitaires pays (EHP). Nous espérons que l'étude sera applicable plus largement à d'autres organes de coordination variés au sein du système humanitaire, y compris aux EHP et aux ICCM.

---

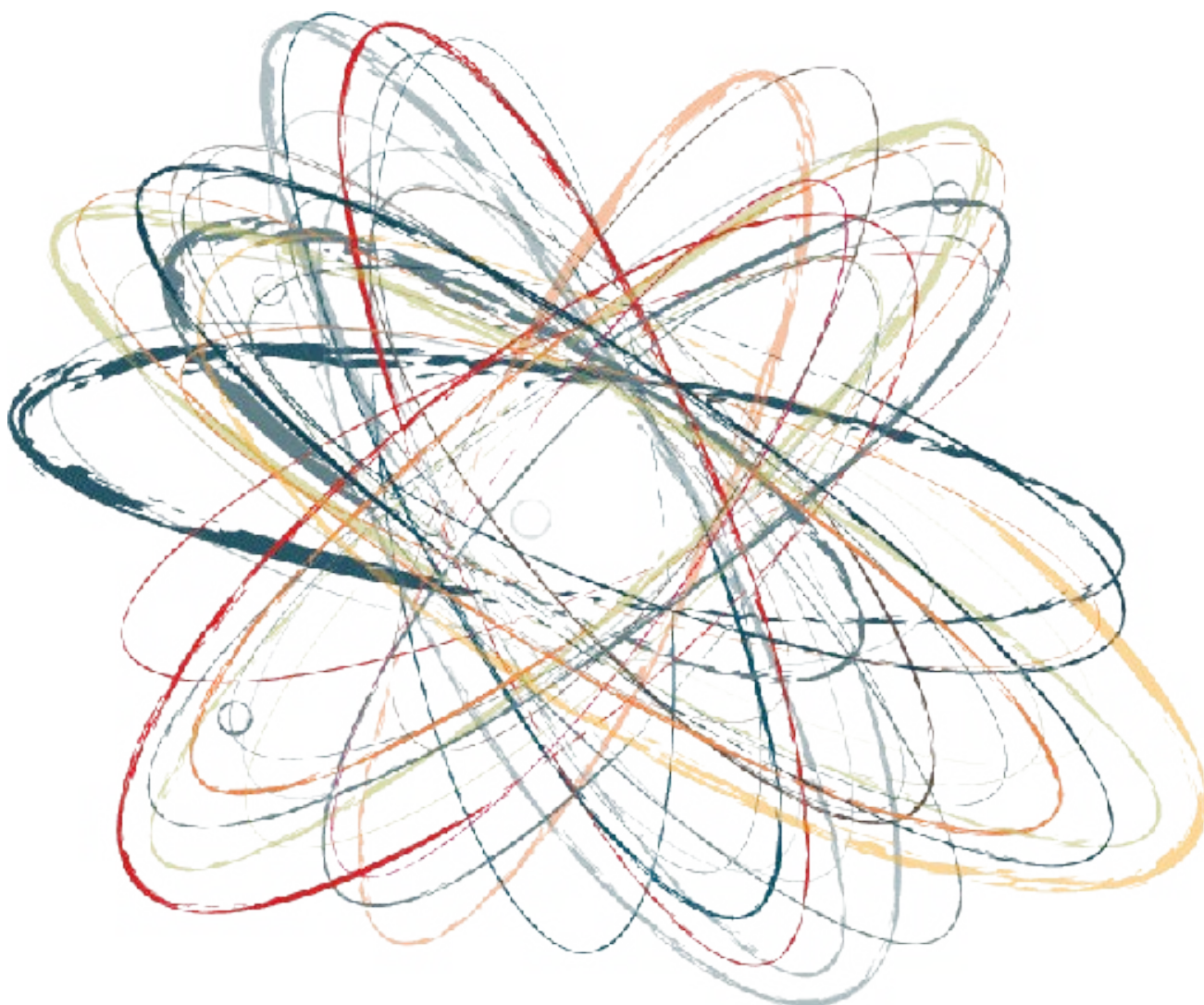
<sup>4</sup> Par ailleurs, un bilan des principales conclusions de la présente étude révèle que les résultats découlant des « groupes de travail » cadrent avec ceux des « groupes sectoriels ».

Toutefois, ses conclusions ne sont pas forcément applicables à ces autres organes, ni au mécanisme global de coordination au niveau du pays.

Nous avons rendu anonymes les propos recueillis auprès des personnes interrogées en effectuant les remplacements suivants :

- Le nom d'un groupe sectoriel (par ex., groupe sectoriel nutrition) par (groupe sectoriel) ;
- Le nom d'un secteur (par ex., éducation) par (secteur) ;
- Le nom d'un pays (par ex., Pakistan) par (pays) ;
- Le nom d'une agence chef de file (par ex., Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (IFRC) par (CLA).

Pour en savoir plus sur la méthodologie employée pour la présente étude, se reporter à l'annexe A.



## 2. Quel niveau de coordination optimal pour les groupes sectoriels ?

### 2.1 Qu'entend-on par « coordination » dans l'action humanitaire ?

- Si la coordination dans l'action humanitaire suscite beaucoup d'intérêt, il n'existe pas de consensus sur ce en quoi elle consiste.
- Dans cette étude, nous présentons une gamme de la coordination : indépendance → communication → alignement → collaboration → fusion.
- Plus le niveau de coordination est élevé, plus la liberté d'action indépendante décroît et plus le degré de formalité et de redevabilité partagée augmente au sein de la relation.

Le secteur humanitaire est composé d'un grand nombre d'organisations indépendantes, de nature et de taille différentes, qui œuvrent les unes aux côtés des autres au milieu de crises et de situations d'urgence afin d'atteindre des objectifs globalement similaires. Compte tenu de cette structure atomisée, il n'est pas étonnant que l'idée de coordination séduise de nombreux humanitaires et que le terme même soit d'usage répandu : d'ailleurs, OCHA, l'organe onusien dont la mission est de coordonner l'action humanitaire, emploie régulièrement le titre d'appel « La coordination sauve des vies ».

En dépit de l'omniprésence du terme – ou peut-être à cause d'elle –, il ne semble pas y avoir d'accord unanime sur ce en quoi consiste réellement la coordination. Une définition de la coordination généralement admise est « l'organisation des différents éléments d'un organe ou d'une activité complexe de manière à leur permettre de fonctionner ensemble efficacement » (Oxford English Dictionary, 2015). Dans le secteur humanitaire, cette « organisation » aurait semble-t-il été obtenue à des degrés variés et de diverses façons.

Globalement, on peut envisager les relations entre organisations dans ce secteur comme situées le long d'une gamme.<sup>5</sup> À une extrémité de cette échelle, les organisations – tout en partageant les mêmes buts – agissent en totale indépendance, sans aucune participation ou soumission à toute forme de stratégie, priorités, structures, ressources ou procédures communes. À l'autre extrémité, les organisations fusionnent officiellement, les différences éventuelles au niveau de la structure, des procédures, des politiques, et autres aspects étant supprimées. Ces deux extrêmes sont néanmoins assez inhabituels. Entre les deux, on trouvera

<sup>5</sup> Un certain nombre d'autorités ont relevé une variété de « niveaux » de coordination humanitaire (voir, en particulier, Grunewald et coll., 2010 ; Staples, 2011 ; Steets et coll., 2010).

“

Il ne semble pas y avoir d'accord unanime sur ce en quoi consiste réellement la coordination.

”

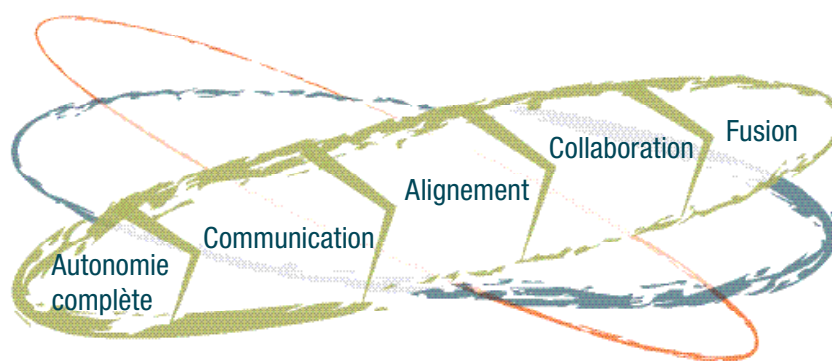


FIGURE 2: Gamme de la coordination

une série de relations différentes,<sup>6</sup> toutes parfois décrites comme des formes de « coordination », bien qu'elles diffèrent par leur degré de mise en commun des priorités, de l'engagement de ressources et des activités entreprises.

La première de ces relations est la **communication**. Dans ce cas, les organisations partagent entre elles les principales informations sur la situation et la réponse à celle-ci, et utilisent ces informations comme bon leur semble pour planifier et mettre en œuvre leurs activités indépendantes. Les organisations qui partagent l'information ne sont pas forcément censées agir en fonction des informations qu'elles reçoivent, et elles ne sont pas tenues de modifier leurs actions d'une quelconque façon. Bien que des mécanismes de partage de l'information (réunions, forums en ligne, etc.) soient parfois mis en place, une grande partie du partage est informel. Lorsque des mécanismes officiels sont en place, la mise en commun peut prévoir dans certains cas un engagement à partager certaines informations régulièrement, parfois au moyen de mécanismes de communication standardisés. Cet engagement peu structuré, auquel s'ajoute l'usage de méthodes standardisées, pousse les organisations vers le niveau suivant de coordination.

Ce niveau suivant peut être défini comme un **alignement**. Il s'opère lorsque les organisations, tout en conservant un large degré d'indépendance, conviennent de prendre en compte les activités des unes et des autres et de modifier éventuellement leurs propres activités en vue d'obtenir une intervention plus efficace mettant en jeu des agences multiples. Cela peut impliquer un changement du lieu des activités prévues pour éviter les vides ou les doublons, le choix de types précis d'activité qui complètent

<sup>6</sup> Tout en reconnaissant qu'il est difficile de trouver une terminologie sur laquelle chacun puisse s'accorder, et que les mots n'ont pas le même sens pour tout le monde, nous avons choisi les termes « communication », « alignement » et « collaboration » pour décrire trois types de coordination à l'intérieur de la gamme, et ce afin d'expliquer notre argument. Dans la présente étude, ces termes sont employés au sens des définitions données dans les paragraphes qui suivent.

celles des autres organisations opérant dans la même zone, ou la modification des politiques et des procédures pour que celles-ci cadrent avec les normes techniques communes ou les pratiques de référence. Ces changements (susceptibles d'affecter le « où », le « quoi » ou le « comment » de l'intervention) ont pour résultat que les organisations travaillent séparément, mais de telle manière que leurs opérations sont influencées par celles des autres agences ou par des décisions collectives. On a toujours affaire à des plans d'organisation multiples plutôt qu'à un plan unique. En général, l'alignement ne nécessite pas que l'organisation accepte un ensemble de priorités interinstitutions communes pour mener son intervention. Il n'exige pas non plus de partager les ressources de l'organisation. Dans la plupart des cas, l'accord en faveur de ce type de coordination est assez informel. Qu'il s'agisse d'une simple entente tacite ou d'un accord plus formel, il est en général non contraignant.

Lorsque les organisations vont au-delà de l'alignement pour joindre leurs efforts sur une stratégie ou un programme commun unique, nous pourrions dire qu'elles s'engagent dans une **collaboration**. Ce type de travail est généralement plus explicite et plus officialisé ; les participants ont tendance à coordonner en même temps leurs activités dans les trois domaines « où, quoi et quand », ils partagent des objectifs et des priorités convenus et souvent leurs ressources. Si les projets individuels peuvent demeurer indépendants sur le plan administratif ou financier, ils font toutefois partie d'un plan commun unique accepté par tous.

Bien entendu, communication, alignement et collaboration constituent des types « idéaux » de relations de coordination, et l'on rencontre de nombreux exemples d'activités coordonnées qui se situent quelque part entre ces types. Il s'agit par ailleurs de trois catégories assez grandes. Prenons l'exemple de l'adoption de normes ou de recommandations communes : il pourrait s'agir de « règles simples » assez largement définies ou de directives précises que toutes les organisations acceptent de suivre (faute de quoi elles sont dans une certaine mesure tenues responsables). Dans notre taxonomie, toutes les deux tombent dans la catégorie alignement, mais elles diffèrent nettement quant au degré d'autonomie et de coordination impliqué. Enfin, il faut noter qu'un groupe d'organisations peut travailler en mode alignement sur certaines questions (mise en œuvre d'un programme, par exemple), mais opérer de manière collaborative sur d'autres (évaluation ou plaidoyer, par exemple).

Pour autant, avant d'examiner ce qui fait le succès de la coordination, il est utile de reconnaître l'existence d'une variété de types de coordination, lesquels peuvent être différenciés principalement selon la mesure dans laquelle les organisations impliquées choisissent d'accepter une approche commune des aspects suivants (en ordre plus ou moins ascendant) : le lieu de travail ; les procédures techniques utilisées dans la conduite du travail ; les priorités et le choix des activités ; et le

“

Plus le degré de coordination et de redevabilité partagée est élevé parmi les organisations, moins la liberté d'action est étendue et, en général plus le niveau de formalité est élevé.

”



## 2.2 Les groupes sectoriels et la coordination – en théorie

- Les groupes sectoriels sont censés mener un large éventail d'activités, lesquelles ne relèvent pas toutes de la coordination.
- Ces activités couvrent tous les niveaux de coordination : communication, alignement et collaboration.

contrôle des ressources financières et humaines. Plus le degré de coordination et de redevabilité partagée est élevé parmi les organisations, moins la liberté d'action est étendue et, en général plus le niveau de formalité est élevé.

Il existe ainsi une large panoplie d'activités qui pourraient en toute légitimité être considérées comme relevant de la coordination. Dès lors, la question est de savoir s'il existe un niveau de coordination optimal pour les groupes sectoriels et, dans l'affirmative, comment y parvenir et comment pouvoir le considérer comme « fructueux ». Quel but les groupes sectoriels sont-ils censés atteindre ? Sont-ils performants s'ils encouragent un échange d'informations efficace, ou seulement dans la mesure où ils encouragent une action intégrée, collaborative ? Quand nous disons que les groupes sectoriels visent à « coordonner » des activités sectorielles, qu'entendons-nous en fait ?

Jusqu'à assez récemment, « Il [était] difficile de déterminer exactement comment la stratégie des groupes sectoriels était [...] censée fonctionner [...] les acteurs humanitaires [avaient] des opinions différentes concernant ses objectifs précis » (Steels et coll., 2010 : 24) (Steets et coll., 2010 :24). Une grande partie de cette confusion avait trait au degré auquel les groupes sectoriels étaient supposés aller au-delà de « la suppression des vides et de la prévention des dédoublements [pour] évoluer ensemble vers des objectifs de groupe sectoriel adoptés en commun » (Cosgrave et coll., 2007 : 3; voir aussi Grunewald et coll., 2010) : par rapport au modèle présenté plus haut, il était difficile de déterminer s'ils étaient censés privilégier l'alignement ou la collaboration.

En 2012, « les responsables du IASC ont convenu qu'il était nécessaire de rétablir l'objectif original des groupes sectoriels et d'y retourner » (IASC, 2012). Le Module de référence qui en a découlé présente les principales fonctions du groupe sectoriel à l'échelon du pays (voir encadré 3).



### Encadré 3 : Fonctions des groupes sectoriels

1. **Soutenir la fourniture des services** en offrant, entre autres, une plateforme pour assurer que la prestation des services est déterminée par les priorités stratégiques convenues ; en élaborant des mécanismes permettant d'éliminer les doublages au niveau de la fourniture des services ;
2. **Informar la prise de décision stratégique du CH/EHP en faveur de l'intervention humanitaire** grâce à l'évaluation des besoins ; l'analyse des lacunes dans l'intervention ; des activités visant à éliminer les vides, les doublages et les obstacles ; la hiérarchisation des priorités ;
3. **Planifier et développer une stratégie afin d'élaborer des programmes, des objectifs et des indicateurs sectoriels qui encouragent directement la réalisation des priorités stratégiques CH/EHP** entre autres en appliquant les normes et les recommandations ; en clarifiant le financement et les priorités en matière d'appels humanitaires et de plaidoyer ;
4. **Plaidoyer** : identifier les doutes au niveau du plaidoyer pour les CH/EHP qui doivent transmettre des messages et entreprendre directement des activités de plaidoyer ;
5. **Suivre et rendre compte de la mise en œuvre de la stratégie et des résultats du groupe sectoriel ; recommander le cas échéant des mesures correctives ;**
6. **Élaborer des plans d'urgence/de préparation/renforcer les capacités** dans les situations où le risque de catastrophes récurrentes ou nouvelles est élevé et lorsqu'il existe une capacité suffisante au sein du groupe sectoriel ;
7. **Intégrer le relèvement précoce dès le début de l'intervention humanitaire.**

Source: IASC (2012).

La première remarque à faire au sujet de cette liste de fonctions est qu'elle est plutôt longue : il y a sans doute peu de chances qu'un seul groupe sectoriel dans un pays soit capable de mener efficacement toutes ces activités, du moins simultanément.

Seconde remarque : plusieurs fonctions (par ex., le renforcement des capacités et l'intégration du relèvement précoce) ne sont pas directement en lien avec la coordination des activités des membres du groupe sectoriel : les groupes sectoriels font plus que coordonner l'intervention et, parfois, une tension apparaît entre leurs fonctions de coordination et ces « autres » rôles (Culbert, 2011 ; Grunewald et coll., 2010).



En ce qui concerne le degré de coordination attendu dans le cadre de ces orientations, il est assez évident que, outre l'application de normes et de directives et la mise en œuvre d'activités visant à empêcher les lacunes et les dédoublements (les deux ayant été associées à la méthode de coordination par alignement), l'intention est de créer une stratégie et des ensembles de priorités uniques pour le groupe sectoriel, et « d'assurer que la fourniture des services est motivée par des priorités stratégiques convenues ». Outre le fait qu'ils promeuvent un alignement général sur un ensemble d'objectifs humanitaires communs (et implicites), les groupes sectoriels sont censés créer une collaboration entre institutions autour d'un plan de mise en œuvre unique. Pour encourager cette collaboration, les orientations stipulent clairement que les membres du groupe sectoriel sont censés s'engager à « agir en coopération avec les autres partenaires du groupe sectoriel pour garantir un usage optimal et stratégique des ressources disponibles » (IASC, 2012: 15).

## 2.3 Les groupes sectoriels et la coordination – en pratique

- Si les groupes sectoriels facilitent effectivement la coordination au niveau de la communication et de l'alignement, ce n'est en revanche pas le cas, pour la plupart, au niveau de la collaboration.
- Si les groupes sectoriels créent bel et bien des stratégies, celles-ci reposent sur les activités des membres du groupe sectoriel au lieu d'être élaborées d'abord et de servir ensuite à orienter ces activités : le processus stratégique traditionnel est ainsi mis sens dessus dessous.
- De même, si les évaluations conjointes offrent une vue d'ensemble utile, elles ne sont généralement pas utilisées pour guider les décisions des membres du groupe sectoriel concernant l'intervention.

### 2.3.1 Dans quelle mesure les groupes sectoriels réussissent-ils à promouvoir la communication et l'alignement ?

La grande majorité des évaluations et des rapports examinés dans le cadre de nos recherches cadrent avec l'évaluation conjointe du groupe sectoriel sécurité alimentaire de l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)/ Programme alimentaire mondial (PAM), selon laquelle « avant tout, la plupart des forums de coordination de la sécurité alimentaire (ainsi que d'autres groupes sectoriels) se considèrent comme des lieux d'échange d'information et non comme des mécanismes pour prendre des décisions et organiser

une intervention conjointe » (Steets et coll., 2014b : 17). Elles tendent en outre à corroborer l'idée que, si les groupes sectoriels de sécurité alimentaire parviennent en gros assez bien à assurer l'échange d'informations, à fournir des orientations et des pratiques de référence ainsi qu'à prévenir les dédoublements, la plupart « [...] n'atteignent pas des buts plus ambitieux en matière de coordination » (p. 25) en lien avec une programmation conjointe ou commune.

Toute la documentation examinée dans le cadre de notre rapport laisse penser que la communication d'informations était l'une des fonctions les plus performantes et les plus appréciées des groupes sectoriels. Le partage de l'information produisait des résultats positifs même lorsque le groupe sectoriel n'était pas particulièrement efficace à d'autres égards (Vega, 2011). C'était également la fonction la plus remarquable par son absence dans les situations où les groupes sectoriels n'avaient pas été activés (Humphries, 2013). Les personnes interrogées s'accordaient à dire que les groupes sectoriels étaient généralement assez efficaces au niveau du partage des renseignements (sinon dans tous les aspects de la gestion de l'information – voir section 3.7.1) : l'accès à l'information était l'avantage le plus souvent mentionné de l'appartenance à un groupe sectoriel, opinion générale résumée par les paroles de ce membre de groupe sectoriel : « L'avantage de faire partie du groupe sectoriel est l'avantage de [...] être informé ».

Au-delà de la communication, les groupes sectoriels semblent pour la plupart<sup>7</sup> permettre un alignement grâce à la diffusion des meilleures pratiques et l'encouragement de débats autour des lacunes et des dédoublements dans l'intervention. Après le partage de l'information, ces deux fonctions étaient le plus souvent mentionnées comme éléments porteurs de l'action des groupes sectoriels par les personnes interrogées : « Si les groupes sectoriels n'existaient pas, il est certain que nous travaillerions tous seuls. Nous continuerions à agir parce que c'est notre devoir d'intervenir, mais je pense que notre façon de travailler séparément manquerait d'efficacité. Il y aurait beaucoup de duplications. » La documentation soutient globalement cette conclusion. Les groupes sectoriels dans les pays réussissent souvent à diffuser les bonnes pratiques et les normes, à prévenir les dédoublements des efforts des agences parmi les participants au groupe sectoriel (Achakzai et coll., 2011 ; Beúnza, 2011 ; Humphries, 2013 ; Nesen et Guzha, 2009 ; Steets et coll., 2010, 2014b) ainsi qu'à assurer que les lacunes de l'intervention sont comblées (Jespersen, 2009 ; Kuitems, 2009).

Peut-être est-il plus facile pour les groupes sectoriels d'empêcher les dédoublements – du moins parmi les organisations qui y participent – que de combler les lacunes, car les informations régulièrement recueillies permettent

“

L'avantage de faire partie du groupe sectoriel est l'avantage de [...] être informé.

”

“

Les groupes sectoriels dans les pays réussissent souvent à diffuser les bonnes pratiques et les normes, à prévenir les dédoublements des efforts des agences parmi les participants au groupe sectoriel.

”

<sup>7</sup> Mais pas dans tous les cas : dans au moins deux groupes sectoriels de pays, les personnes interrogées ont affirmé que le groupe sectoriel n'avait pas su empêcher les dédoublements.

mieux d'identifier les chevauchements que les insuffisances ; au niveau du programme, celles-ci reflètent souvent des lacunes au niveau de l'information (Steets et coll., 2014b). Et même lorsque l'information est disponible, les insuffisances ont plus de chances d'être la conséquence d'un manque absolu de ressources que d'une programmation et d'une affectation inadéquates (Achakzai et coll., 2011; Salomons et Dijkzeul, 2008).

### **2.3.2 Dans quelle mesure les groupes sectoriels réussissent-ils à promouvoir la collaboration ?**

Et qu'en est-il de la collaboration, à savoir la conception et l'exécution de programmes conjoints conformément à des priorités stratégiques communes, impliquée dans le Module de référence des groupes sectoriels ? Pour tenter de répondre à cette question, nous examinons en profondeur les principales activités dites collaboratives du groupe sectoriel : développement de stratégies conjointes, évaluations conjointes et plaidoyer commun.

#### **Planification stratégique conjointe**

Selon le Module de référence des groupes sectoriels (IASC, 2012), les groupes sectoriels devraient assurer au moins une des principales fonctions de la coordination collaborative, à savoir le développement d'une stratégie commune unique et un ensemble de priorités qui orientent les activités des membres du groupe sectoriel. Des orientations plus récentes (OCHA, 2014) présentent le processus par lequel cette stratégie devrait être développée : grosso modo, le CH et l'EHP élaborent, à l'échelon du pays, une direction stratégique et une stratégie qui oriente le développement d'un Plan stratégique d'intervention (PSI) ; les groupes sectoriels apportent leur concours (« en fonction des besoins »), alignent leurs objectifs sur les objectifs stratégiques du pays et fixent les priorités des agences individuelles pour que celles-ci reçoivent les fonds des bailleurs. Ces projets sont ensuite approuvés par l'EHP.

L'idée selon laquelle les groupes sectoriels devraient jouer un rôle dans l'élaboration et la gestion d'une intervention commune dans le cadre d'une stratégie commune semble bénéficier d'un large appui parmi les membres de groupes sectoriels. Dans le questionnaire réalisé pour la présente étude, 62 % des personnes interrogées étaient de l'avis que, outre l'échange d'informations et le développement d'une stratégie, le groupe sectoriel devrait jouer un rôle dans la supervision de la mise en œuvre de cette stratégie. En revanche, seuls 10 % pensaient que la plus importante des fonctions du groupe sectoriel était de permettre aux agences de partager les renseignements et que le groupe devait se concentrer sur cela.

Pour autant, si les orientations officielles suggèrent une situation où les groupes sectoriels (dans le cadre des mécanismes plus larges de coordination de l'IASC) promeuvent un niveau élevé de coordination collaborative, la réalité quant à elle semble moins claire. En général, les entretiens indiquaient que, s'il est certain que des documents stratégiques officiels sont produits, ils ne sont pas souvent utilisés pour orienter les programmes conjoints : il était sous-entendu que la mise en œuvre (par opposition au développement) d'une stratégie commune était souvent un pas de trop : « Le moment le plus dur est plutôt lorsque les questions stratégiques plus épineuses doivent être abordées. » Seule une minorité des enquêtés ont affirmé que la stratégie des groupes sectoriels déterminait directement les activités de leur organisation. Certains ont indiqué qu'ils rendraient éventuellement leur travail « plus similaire à la stratégie, mais que "nous ne la suivrions que si elle nous plaisait". » Il en découlait que « les objectifs stratégiques pour le [...] groupe sectoriel ne sont pas les mêmes que pour [...] les organisations individuelles. » Une personne interrogée nous a franchement dit : « Je ne suis même pas sûr d'avoir lu [la stratégie] ». <sup>8</sup> Pas étonnant, dès lors, que selon l'évaluation du groupe sectoriel sécurité alimentaire, bien que les groupes sectoriels aient investi beaucoup de temps dans la planification stratégique, leurs membres se demandent « si cet investissement en vaut la chandelle dans la mesure où les documents de stratégie à l'échelle du système ont peu d'influence sur leurs propres décisions » (Steets et coll., 2014a :V).

Les enquêtés ont donné des raisons variées pour lesquelles les agences ne concevaient pas leur action selon la stratégie des groupes sectoriels. Plusieurs CC ont indiqué que les documents de stratégie étaient généralement élaborés par des groupes de taille réduite et dans des délais limités, ce qui rendait difficile toute participation plus large. En conséquence, les membres de groupes sectoriels parlaient de stratégies créées « derrière les rideaux » et, pour eux, « il est difficile pour [nous] d'influencer ces idées. » Parfois, l'exclusion de certaines organisations se faisait à la demande des pouvoirs publics : « Les ONG n'ont pas été impliquées dans la rédaction de la [stratégie] parce que les autorités [du gouvernement] n'y tenaient pas. » Lorsque les organisations estimaient qu'elles n'avaient pas été impliquées dans le développement de la stratégie, elles avaient peu de chances – cela n'étonne guère – de se rallier aux objectifs stratégiques. Inversement, dans les entretiens, les membres de groupes sectoriels qui avaient été impliqués dans l'élaboration de la stratégie semblaient bien plus susceptibles d'aligner leurs programmes sur les objectifs stratégiques.

8 Cela semblait être le cas tout particulièrement lorsque les stratégies dépassaient le cadre des activités immédiates visant à sauver des vies. Lorsque le contexte nécessitait ces types d'activités, il semblait souvent y avoir un niveau plus élevé d'alignement de la stratégie sur les activités : « La question de savoir si ce sont les bonnes priorités ou pas n'a pas été très débattue au sein du groupe sectoriel. Il est assez commun de s'accorder à dire que ce sont les priorités les plus importantes maintenant [...] Pour mon agence, il n'a pas été difficile d'aligner nos priorités sur celles du groupe sectoriel parce que ce sont des activités vitales et on est tous sur la même longueur d'onde. »



Les entretiens indiquaient que, s'il est certain que des documents stratégiques officiels sont produits, ils ne sont pas souvent utilisés pour orienter les programmes conjoints



On a également relevé plusieurs cas où des organisations ont choisi de se soustraire à la stratégie au lieu d'en être exclues. « Je vois que nous avons reçu plusieurs emails demandant notre aide pour élaborer ces documents, mais honnêtement je n'ai pas été très utile à cet égard. » « Les partenaires qui assistent aux réunions se mettent d'accord sur des priorités. Le problème, c'est que tous les [...] partenaires ne participent pas à la planification stratégique. C'est principalement parce qu'ils ne sont pas très motivés. »

Les enquêtés ont expliqué en outre les raisons possibles pour lesquelles ils n'étaient pas motivés à participer au développement de la stratégie ou à faire cadrer leurs opérations avec la stratégie une fois que celle-ci était élaborée. La première raison était liée au temps d'élaboration de la stratégie. En théorie, le recensement des activités précises d'un projet s'effectue « après que la stratégie a été élaborée, afin d'assurer qu'elle se fonde sur une analyse des besoins et qu'elle n'est pas affectée par les préoccupations des organisations concernant la collecte de fonds » (OCHA, 2014 : 13). Dans bien des cas cependant, à cause de la longueur du processus de développement de la stratégie, les organisations avaient lancé leurs activités d'intervention bien avant que la stratégie finale soit achevée et étaient peu enclines à modifier ces activités sur la base de « priorités imposées : la stratégie, dans de telles situations, semblait n'avoir été pensée qu'après coup ». Cela était peut-être une moindre contrainte dans les situations d'urgence à survenue rapide, où les besoins étaient plus évidents et où les stratégies étaient élaborées rapidement, selon un modèle large et assez générique. Dans ce cas, les organisations pouvaient aisément faire cadrer leurs projets existants avec les objectifs stratégiques.

“

Lorsque les organisations estimaient qu'elles n'avaient pas été impliquées dans le développement de la stratégie, elles avaient peu de chances – cela n'étonne guère – de se rallier aux objectifs stratégiques.

”

Une seconde préoccupation concernait la qualité des données sur lesquelles les stratégies des groupes sectoriels étaient fondées. Dans plusieurs cas, les membres du groupe sectoriel étaient conscients du fait que le PSI ou la stratégie du groupe sectoriel reposait sur des données inexactes, et par conséquent n'en tenaient pas compte lorsqu'ils élaboraient leurs propres programmes.

Une troisième contrainte, assez fréquente, concernant l'usage de la stratégie des groupes sectoriels dans la conception du programme se présentait lorsque la mission ou les méthodes d'opération d'une organisation étaient telles que ses projets ne correspondaient pas à une stratégie sectorielle. Dans certains cas, cela était dû au fait que ces projets étaient multisectoriels et ne s'alignaient pas aisément sur un seul des objectifs du groupe sectoriel. Dans d'autres cas, cela était dû au fait que les projets faisaient partie de stratégies pluriannuelles existantes ou étaient centrés sur des approches à plus long terme de l'intervention d'urgence. Un membre d'ONG nationale interrogé s'est expliqué :

*« Nous étudions la communauté, nous essayons de comprendre son contexte, ses besoins, et nous concevons des programmes en fonction de ces besoins [...] [Cela veut dire que] certaines activités ne [...] font pas partie du plan qu'ils ont imaginé [...] le groupe sectoriel ne le soutient pas, parce que cela ne fait pas partie du but. »*

Dans d'autres cas, les membres du groupe sectoriel accordaient relativement peu d'attention à la stratégie de ce groupe parce que les bailleurs de fonds étaient disposés à financer des activités qui ne relevaient pas de cette stratégie. Lorsque « tout le financement humanitaire est [...] acheminé par le biais de la stratégie [...] C'est la stratégie, il nous faut la suivre. » C'est parfois le cas lorsque la majorité du financement en faveur d'un secteur provient de fonds de financement communs ou est fourni via la CLA. Or, ces deux circonstances semblent plutôt inhabituelles. Dans les huit contextes de pays examinés dans l'évaluation conjointe des mécanismes de coordination de la sécurité alimentaire, le financement commun représentait en général moins de 10 % des fonds totaux. Ainsi, comme l'un des enquêtés le dit, « si les donateurs ne l'utilisent pas, si les organisations opérationnelles ne l'utilisent pas, alors à quoi sert-il ? »

C'est une bonne question. Les groupes sectoriels produisent des documents de stratégie et identifient leurs priorités, mais dans beaucoup de cas (voire la plupart), leurs membres ne font appel ni à la stratégie, ni aux priorités pour planifier leurs actions. Alors que des stratégies existent pour orienter l'action et l'allocation des ressources, la majorité de ces processus stratégiques ne semblent pas parvenir à réaliser leurs principaux objectifs. De plus, comme l'utilisation d'un plan unique commun est une condition préalable pour avoir un niveau de coordination dit collaboratif, dans cet aspect du moins les groupes sectoriels ne parviennent pas à atteindre le niveau de coordination collaboratif envisagé dans les orientations de l'IASC.

Pourtant, les groupes sectoriels continuent de produire des stratégies, et beaucoup de personnes interrogées (mais pas toutes) pensent que ce développement de stratégies constitue une activité importante. Comme l'explique l'un des membres d'un groupe sectoriel, « il est très important que les organisations qui travaillent en (pays) voient le plan stratégique du groupe sectoriel pour contribuer à l'impact global du (secteur). » Ce besoin de « composer avec le groupe sectoriel » est apparu à plusieurs reprises dans les entretiens. Les participants aux groupes sectoriels sont d'avis qu'en lien avec l'architecture plus large de la coordination humanitaire, le groupe sectoriel devrait bel et bien jouer un rôle pour fixer une trajectoire commune d'intervention, mais que lorsqu'il fournit cette stratégie commune, ils l'utilisent très rarement.

“

Les groupes sectoriels produisent des documents de stratégie et identifient leurs priorités, mais dans beaucoup de cas (voire la plupart), leurs membres ne font appel ni à la stratégie, ni aux priorités pour planifier leurs actions.

”

“

Il semble que dans bien des cas la stratégie soit utile – et appréciée – non pas parce qu'elle oriente les activités, mais parce qu'elle les reflète.

”

### Quelle explication donner à cette contradiction ?

À un niveau, le PSI et les stratégies des groupes sectoriels – quoique peu utiles pour la conception du programme – servent à accéder à des fonds. Comme l'a expliqué un membre de groupe sectoriel, « si nous accédons à des fonds émanant de donateurs humanitaires locaux, nous obtenons aussi beaucoup d'argent en provenance de l'extérieur, et les objectifs par secteur sont plus reconnus à l'échelon national par divers bailleurs de fonds. »

Toutefois, la stratégie a aussi son utilité au-delà de la collecte de fonds. Il semble que, dans bien des cas la stratégie soit utile – et appréciée – non pas parce qu'elle oriente les activités, mais parce qu'elle les reflète : les activités arrivent en premier et la stratégie est édictée à partir d'elles. Une approche classique de la planification stratégique en faveur d'une action collaborative impliquerait que les organisations collaboratrices parviennent à une entente commune sur la situation, puis adoptent une stratégie commune pour affronter cette situation et ensuite affectent des éléments précis de la stratégie à différentes organisations afin que celles-ci les mettent en œuvre. La démarche adoptée par bon nombre des groupes sectoriels semble inverser ce processus : selon plusieurs enquêtés, la stratégie du groupe sectoriel est élaborée « de la base vers le sommet ». « Lorsque nous élaborons la stratégie, celle-ci doit venir du terrain, de façon à cadrer naturellement [avec les activités existantes]. » « Cela dépend totalement des contributions émanant des partenaires, et ensuite nous construisons notre [...] plan sur cette base. »<sup>9</sup> De fait, ce sont les activités des agences individuelles qui, une fois regroupées, forment la stratégie.

Ainsi, les agences ont une vue d'ensemble de l'intervention et des priorités globales, construites organiquement à partir des observations, des évaluations et de l'expertise des organisations qui interviennent sur le terrain. Tandis que se déroule l'intervention – notamment lorsque le groupe sectoriel a une fonction de suivi<sup>10</sup> –, les agences peuvent également se faire une idée de la direction probable des activités futures. En « faisant cadrer les groupes sectoriels » (sans

9 Ce développement de stratégies « ascendant » explique également pourquoi, dans certains cas, la stratégie du groupe sectoriel (ayant été élaborée à partir d'une combinaison d'activités existantes) et la stratégie du pays (plus traditionnellement du sommet vers la base) ne s'accordent pas très bien : comme l'a expliqué l'une des personnes expérimentées que nous avons interrogées, « Vous avez les objectifs stratégiques et ensuite les groupes sectoriels élaborent leurs plans d'intervention presque sans tenir compte de ce qui est écrit dans les objectifs stratégiques et personne n'y fait attention. Les groupes sectoriels ne sont pas forcés de faire le lien très spécifiquement entre les activités qu'ils proposent d'entreprendre et les objectifs stratégiques. »

10 Il convient de noter que le groupe sectoriel n'ayant pas d'autorité sur ses membres, les activités qui requièrent que le groupe sectoriel demande des comptes à ses membres soulèvent des questions ayant trait à l'autorité et à la redevabilité. Le type de suivi envisagé ici est moins mené afin de demander des comptes aux agences à propos de leurs réalisations que pour voir comment différents types de réalisations (y compris celles qui ne sont pas fournies par des membres de groupes sectoriels) affectent la situation des populations touchées par une crise.

pour autant suivre forcément leurs priorités explicites), les agences élaborent et mettent en œuvre des projets qui s'inscrivent mieux dans un contexte général en évolution. Comme l'un des CC l'a expliqué, « je crois que les gens ont besoin de cette structure au sein de laquelle ils peuvent travailler, qu'ils recommencent à zéro ou qu'ils [...] évoluent dans leur propre organisation et leur programme. » Ainsi, elle peut « façonner la manière dont ils abordent leur propre programmation. » Un autre membre de groupe sectoriel a ajouté que, du fait des activités de planification stratégique, « personne n'opère dans le vide ou tout seul, et cela a pour but de savoir comment et où nos autres partenaires opèrent et comment ils pourraient évoluer au niveau de leur propre planification, entre agences [...] C'est donc aussi un point de repère pour tous. » Si les programmes ne sont pas conçus pour se conformer aux priorités convenues, ils sont cependant « façonnés [...] pour traiter certaines de ces questions sur lesquelles nous nous sommes accordés ». En même temps, la stratégie est un « document souple » et n'est pas directive – elle laisse aux agences « l'autonomie de faire ce qu'elles souhaitent en vertu de leurs propres projets stratégiques ».

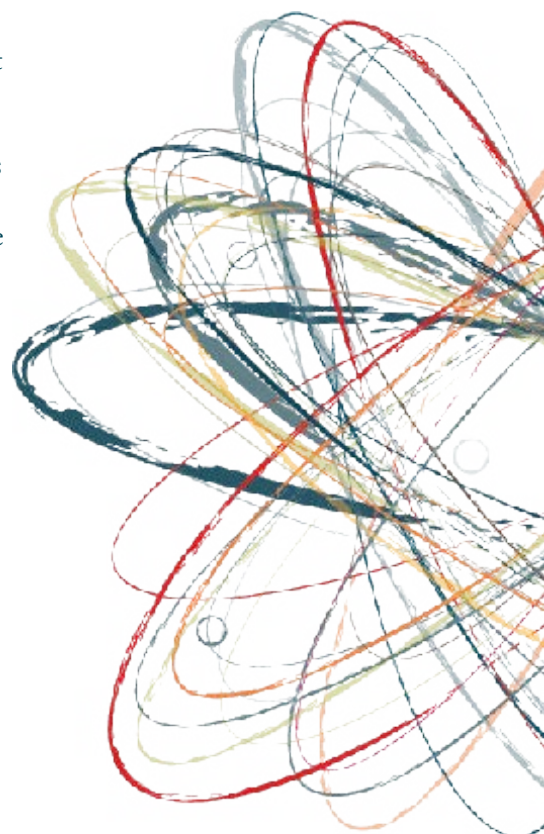
Quant aux niveaux de coordination présentés plus haut, il semblerait que de nombreux groupes sectoriels aient adapté un modèle de planification stratégique conçu implicitement autour de la collaboration – chaque organisation jouant un rôle clairement déterminé dans un plan unique commun – et l'utilisent désormais davantage comme outil d'alignement – conscients des activités et des plans des autres et adaptant les leurs en fonction de ces connaissances. De ce point de vue, la planification stratégique et les processus de hiérarchisation sont probablement plus importants pour la sélection et la conception des activités que ne le sont les documents stratégiques eux-mêmes. Explication d'un CC : « Pour moi, c'est aussi très important que [...] les acteurs passent assez de temps à discuter et à se mettre d'accord [...] ce processus rassemble tout le monde. Le processus donne un sentiment d'appropriation, et réduit ainsi les frictions entre agences. Il accroît la collaboration, car l'information est largement partagée. »

Il est intéressant de noter que lorsque les groupes sectoriels élaborent leur stratégie à partir d'activités et de manière ascendante, au lieu de développer des activités à partir de la stratégie, ils adoptent une approche du développement stratégique souvent préconisée pour les situations de complexité (telles que les opérations d'urgence). Souvent assimilée à une « stratégie créée dans le rétroviseur », « une stratégie émergente » ou à une « stratégie adaptative », cette approche se fonde sur l'impossibilité de formuler une conception unifiée, centralisée d'une situation fluide et complexe, et sur l'inopportunité d'élaborer des plans à long terme dans un environnement qui évolue rapidement. La stratégie est plutôt bâtie à partir des multiples observations décentralisées de maints acteurs, et est créée pour être souple et itérative : une place prépondérante est accordée au suivi du contexte et à la compréhension et la

“

De nombreux groupes sectoriels ont adapté un modèle de planification stratégique conçu implicitement autour de la collaboration et l'utilisent désormais davantage comme outil d'alignement.

”







Les personnes interrogées ont estimé qu'en utilisant des évaluations conjointes Cluster, elles ont été en mesure de fournir des informations sur les « besoins globaux du cluster ».



reproduction de « ce qui est opérant » (Mintzberg et coll., 2009 ; Ramalingam, 2013). Peut-être devrions-nous envisager les activités stratégiques des groupes sectoriels comme une adaptation porteuse du processus de planification à leur environnement complexe, en évolution rapide.<sup>11</sup>

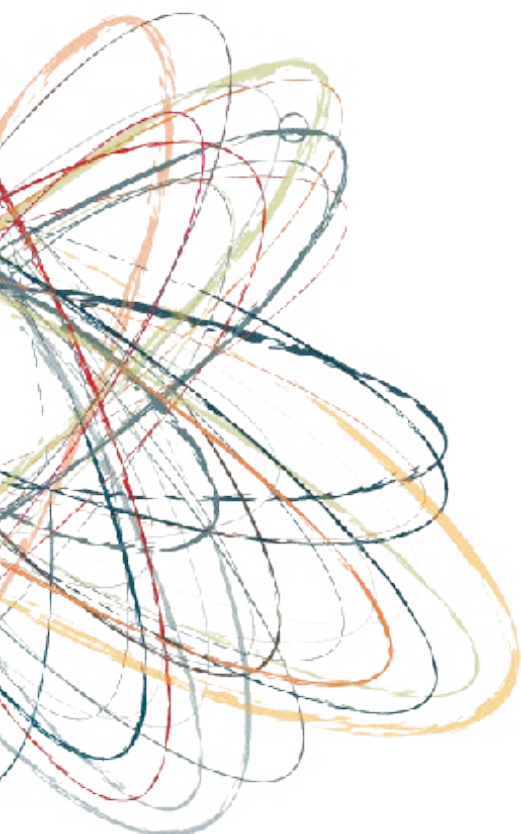
### Évaluations conjointes

Comme cela a été souligné dans la discussion sur la gestion de l'information (section 3.7.1), les groupes sectoriels abordent la collecte et l'analyse des données de l'évaluation de diverses manières. Dans certains cas, l'évaluation intervient au niveau « communication » de la coordination : chaque agence recueille ses propres informations indépendamment et les partage dans le groupe sectoriel. Dans d'autres cas, les membres du groupe sectoriel alignent leurs activités d'évaluation – par exemple en allouant différentes zones géographiques à différentes agences ou en convenant d'un ensemble de questions fondamentales. Lorsque les groupes sectoriels tentent des évaluations conjointes, uniques, nous pouvons dire que la fonction d'évaluation est devenue collaborative.

Nous avons d'ores et déjà vu que les documents de stratégie (d'après les entretiens) sont rarement utilisés pour développer des programmes. De même, beaucoup d'enquêtés ont indiqué que ces évaluations conjointes n'étaient pas utilisées pour orienter les décisions des membres du groupe sectoriel concernant le lieu et les méthodes d'intervention. Ce n'était pas toujours le cas – les évaluations conjointes avaient plus de chances d'être utilisées dans des situations où les organisations étaient confrontées à des restrictions d'accès et dépendaient donc d'autres organisations (souvent locales) pour la collecte d'informations. Plus souvent, toutefois, tout en participant à des évaluations conjointes des groupes sectoriels, les membres de groupes sectoriels (dont les CLA) continuaient aussi à mener leurs propres évaluations sur lesquelles reposaient leurs prises de décision.

Les raisons invoquées par les enquêtés pour lesquelles les évaluations conjointes ne sont pas utilisées nous sont familières : elles correspondent de près aux raisons pour lesquelles les stratégies ne sont pas employées. Les rapports d'évaluation arrivaient souvent « trop tard ». Entre-temps, les membres du groupe sectoriel

11 Il y a lieu toutefois de noter que, dans l'architecture actuelle des décisions, si cette approche dite émergente ou « du bas vers le haut » est efficace pour élaborer une stratégie sectorielle pour le groupe sectoriel individuel, elle est plus problématique lorsqu'il s'agit de formuler une stratégie multisectorielle pour tous les acteurs humanitaires. Dans le présent rapport, nous avons axé notre étude sur le rôle du groupe sectoriel. Or, celui-ci fait partie d'un mécanisme de coordination plus large, incorporant la coordination entre groupes sectoriels et l'Équipe humanitaire pays. Bien que les groupes sectoriels semblent dans bien des cas avoir adapté le processus stratégique sectoriel à des environnements complexes et fluides, des questions persistent quant à la façon dont l'architecture plus large peut au mieux adapter ses processus stratégiques à la complexité de l'intervention humanitaire.



effectuent leur propre évaluation rapide, et ont déjà conçu leur approche une fois que l'évaluation du groupe sectoriel est terminée. De même, les évaluations des groupes sectoriels ont tendance à porter sur des secteurs spécifiques. En conséquence, elles ne correspondent pas aux besoins des organisations qui planifient des programmes multisectoriels ; de plus, elles sont parfois insuffisamment détaillées pour la conception des programmes. Il se peut que les donateurs ne cautionnent pas l'utilisation des évaluations des groupes sectoriels, demandant l'information dans un format différent, ou que les organisations se méfient des données obtenues auprès d'autres acteurs, même auprès de collègues membres de groupes sectoriels. L'un de ces membres nous a expliqué que « ce n'est que si notre propre personnel participe à l'évaluation que nous utilisons ces données et que nous n'effectuons pas notre propre évaluation. »

On relève également un élément lié à la conservation de l'autonomie dans certains des entretiens : maintes agences ont « dépensé beaucoup d'argent dans le développement » d'outils d'évaluation et ne sont « pas disposées à y renoncer. Alors si vous avez de grandes OING [ONG internationales] avec ce point de vue, c'est très difficile de les faire travailler ensemble. »

Comme avec la stratégie, cependant, les organisations semblent accorder de la valeur aux évaluations conjointes, même lorsqu'elles ne les utilisent pas pour concevoir leurs programmes. Les personnes interrogées avaient le sentiment que, en utilisant les évaluations conjointes, elles étaient en mesure de fournir des informations sur « l'ensemble des besoins du groupe sectoriel », et pas seulement ceux auxquels une seule organisation devait répondre. Là encore, les agences reconnaissaient clairement la différence entre leur point de vue de la situation (souvent assez localisé) et la vue d'ensemble : « La raison pour laquelle nous préférons les évaluations conjointes est que (organisation) ne répond pas à tous les besoins sur le terrain [...] si plusieurs agences participent à cette évaluation, c'est l'idéal, car ainsi nous sommes en mesure d'aider la communauté de manière complète, au lieu d'intervenir à moitié. » De plus, elles avaient tendance à considérer le processus de collaboration sur l'évaluation comme un moyen d'élaborer une intervention plus coordonnée.

Les membres appréciaient par ailleurs le pouvoir que leur conférait cette union, qui leur permettait d'exploiter les données issues des évaluations conjointes pour demander des financements. « Ils insistent sur des évaluations des besoins reposant sur des données probantes, et ces rapports d'évaluation nous servent de sources valables d'information pour justifier les demandes [...] Si nous avons vu un rapport d'évaluation contenant des besoins que nous pouvons satisfaire dans le cadre de notre programme déjà en place, nous nous servons de cela pour justifier notre intervention. »

“

Les personnes interrogées avaient le sentiment qu'en utilisant les évaluations conjointes, elles étaient en mesure de fournir des informations sur « l'ensemble des besoins du groupe sectoriel

”

## Plaidoyer commun

L'un des éléments intéressants qui se sont dégagés des entretiens est l'importance que les membres de groupes sectoriels attachent au plaidoyer. Le plaidoyer était sans doute le seul domaine où les groupes sectoriels se livrent régulièrement à une activité collaborative conjointe. Le plaidoyer commun (notamment dans des domaines tels que l'éducation et la protection, auxquels on n'accorde pas forcément beaucoup d'attention) était considéré comme souhaitable et efficace : « Quand vous venez avec un groupe sectoriel, que tout le monde arrive à un consensus là-dessus et que vous fournissez un document à ce sujet, ça a un certain poids. » « Un bon groupe sectoriel peut changer la politique d'un gouvernement. N'est-ce pas formidable ? » Dans les situations politiquement tendues, le plaidoyer commun diminuait les risques courus par les agences individuelles : « Il nous couvre lorsque nous discutons de choses sensibles. » En somme, le plaidoyer collaboratif (contrairement à la programmation collaborative) a le potentiel d'offrir des avantages considérables tout en réduisant les coûts (politiques) de l'action pour l'organisation individuelle.

Ce qui nous amène à examiner pourquoi les organisations s'impliquent dans les groupes sectoriels, et pourquoi certains types de coordination sont peut-être plus logiques pour les membres d'un groupe sectoriel que d'autres : examen des coûts et des avantages.

## 2.4 Coûts et avantages de la coordination des groupes sectoriels

- Dans la plupart des cas, la participation aux groupes sectoriels n'est pas obligatoire
- Les organisations pèsent les coûts et les avantages de leur implication dans les groupes sectoriels
- Ces coûts peuvent s'évaluer en temps, en perte d'autonomie et perte d'avantage compétitif
- Parmi les avantages pour les membres du groupe sectoriel figurent l'accès à l'information et à la vue d'ensemble, les conseils techniques, la prévention de lacunes ou dédoublements coûteux et l'établissement de liens avec d'autres membres du même groupe

Dans certains pays – notamment ceux dont le gouvernement a présidé ou a été étroitement impliqué dans le mécanisme du groupe sectoriel, tels l’Indonésie, le Kenya et les Philippines –, toute organisation qui n’agirait pas dans le cadre d’un groupe sectoriel pourrait avoir du mal à obtenir l’autorisation de travailler. La participation au système des groupes sectoriels étant dans la pratique obligatoire, toute considération des coûts et des avantages des divers niveaux de coordination ne s’applique pas réellement.<sup>12</sup> Pour autant, au moment où le présent rapport a été rédigé, les organisations ne participaient pas toujours entièrement aux groupes sectoriels, même lorsque les agences du gouvernement le leur demandaient (voir, par ex., Beúnza, 2011), et dans la majorité des situations cette participation est volontaire. De plus, même lorsque les agences participent, elles ne sont en aucune façon tenues de suivre la direction prescrite par le groupe sectoriel. Les chercheurs et enquêtés auparavant consultés ont clairement indiqué que cette participation volontaire correspond à la réalité structurelle du système humanitaire : « Un groupe sectoriel est la somme de parties qui sont les agences et leurs différents mandats. C’est la réalité. » « À l’échelon national et sous-national, les groupes sectoriels ne sont pas en mesure de faire face aux différences fondamentales parmi les organisations en ce qui concerne leurs approches et leur logique d’intervention » (Steets et coll., 2010 : 51). « On ne peut pas entraîner des ONG libres de refléter la société civile du fait du mandat qu’elles se sont conféré sur une voie dans laquelle elles ne souhaitent pas s’engager. »

Si la participation est volontaire, pourquoi certaines organisations s’impliquent-elles (et d’autres pas) dans une situation donnée ? Qui plus est, comment les organisations pèsent-elles le pour et le contre d’une coordination accrue au sein du groupe sectoriel ?

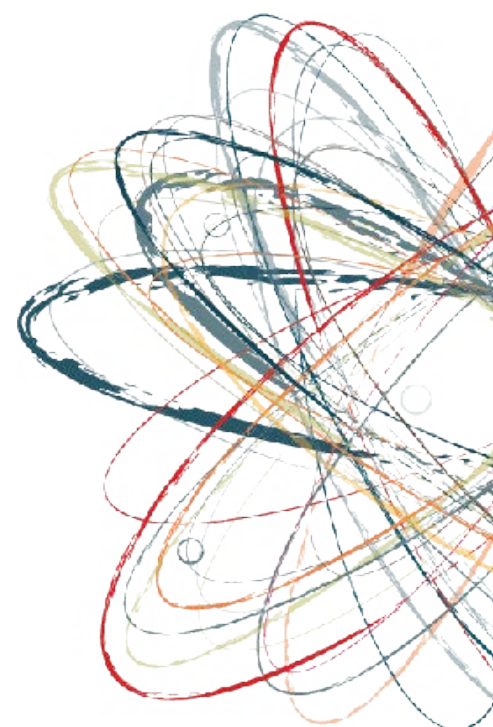
Plusieurs personnes interrogées ont affirmé que le choix de participer à un groupe sectoriel était souvent déterminé par la politique organisationnelle et l’orientation philosophique : les agences chefs de file ne peuvent pas choisir de participer ou non ; il se peut que d’autres agences aux principes sur la coordination ou l’indépendance fortement marqués participent par principe même si les coûts sont élevés, ou ne participent pas dans des situations où cela pourrait leur être bénéfique.

Plus souvent, participer aux groupes sectoriels – et suivre la voie générale qui se dégage des discussions au sein de ces groupes – est dicté par la détermination globale des coûts et des avantages : « Les agences savent qu’elles obtiennent

“

Les agences savent qu’elles obtiennent quelque chose en retour en participant au groupe sectoriel; c’est donnant-donnant.

”



<sup>12</sup> Les orientations actuelles, qui indiquent clairement que « la démarche idéale est de soutenir les mécanismes nationaux en faveur d’une coordination sectorielle » (IASC, 2014) et les changements d’approche proposés dans les agences humanitaires, qui augmentent le sentiment d’appropriation par le pays (voir Ramalingam et Mitchell, 2014) pourraient, à la longue, rendre cette situation plus commune.

quelque chose en retour en participant au groupe sectoriel [...] c'est donnant-donnant. Elles savent qu'en faisant partie du groupe sectoriel, elles donnent quelque chose et en reçoivent une autre en retour. »

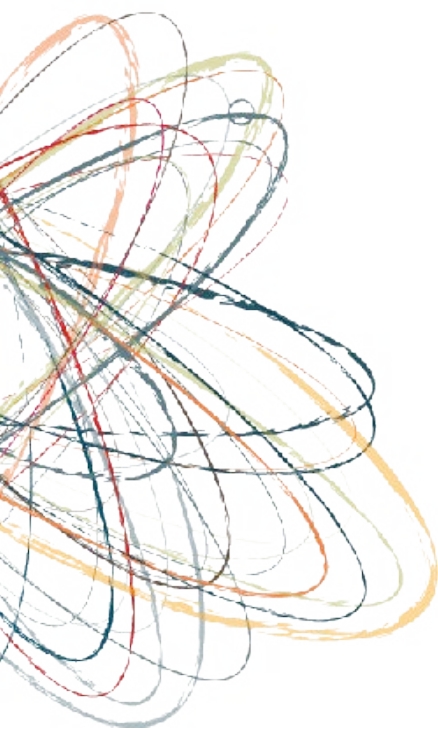
Parmi les coûts les plus souvent cités par les enquêtés liés à la coordination figuraient le temps, la perte d'un avantage compétitif et la perte d'autonomie. Plusieurs évaluations, mais aussi de nombreux enquêtés, ont mentionné le coût en temps impliqué dans la participation aux activités des groupes sectoriels, et en particulier les difficultés que les petites organisations éprouvaient dans plusieurs secteurs à participer à des groupes sectoriels multiples. Surtout, ce coût en temps n'est pas seulement celui du temps passé en réunions, mais est aussi lié au temps passé à préparer l'information pour sa diffusion. En même temps, certains enquêtés ont pris grand soin de souligner que la non-participation aux groupes sectoriels entraînait elle aussi un coût en temps. Les organisations « ne se rendent pas compte qu'elles peuvent gagner du temps sur des questions auxquelles elles sont confrontées au bureau. Lorsqu'elles assistent aux réunions de groupement une ou deux fois, elles continuent de le faire parce qu'elles s'aperçoivent des avantages qu'elles peuvent en tirer. » Pour autant, les coûts en temps constituent de toute évidence un facteur pour la plupart des organisations, et l'on pourrait s'attendre à ce que celles-ci soient plus enclines à participer lorsqu'elles ont le sentiment que leur temps est bien employé.

La perte d'un avantage compétitif se produit lorsque des renseignements sont donnés que d'autres organisations pourraient exploiter pour élaborer des propositions de programme ou obtenir des fonds :

*« C'est un secteur extrêmement compétitif, ce qui explique en partie pourquoi ces réunions de groupes sectoriels sont cette étrange rencontre où tous les participants savent qu'ils devraient travailler ensemble alors qu'au fond d'eux-mêmes, ils pensent "Les s\*\*\*\*s, ils ont pris le camp ! Ce camp, on le voulait. Maintenant, il va me falloir le dire au chef et trouver un autre camp où bosser." C'est en fait ce qui se passe. Il y a une concurrence acharnée pour avoir des ressources, de la visibilité, décrocher les projets intéressants que tout le monde veut. »*

Selon certaines évaluations, les organisations n'aimaient pas partager les informations, pour des raisons similaires (par ex., Nesen et Guzha, 2009).

Le coût le plus important, et celui qui semble sous-tendre un grand nombre de calculs, est peut-être celui lié à l'autonomie. Comme nous l'avons noté plus haut, les groupes sectoriels sont composés de différentes organisations aux mandats (dans le cas des agences onusiennes) et aux missions (dans le cas des ONG) différents, et dotées de structures de gouvernance différentes. Chaque



organisation doit rendre compte de ses propres actions auprès d'une variété de parties prenantes. Dès lors, même si elle le souhaitait, elle ne pourrait pas déléguer l'autorité générale de prise de décision aux groupes sectoriels. De plus, il est assez clair d'après de nombreux entretiens que les organisations ne souhaitent généralement pas se départir de leur autonomie, malgré leur engagement global envers la coopération : « Nous n'avons pas l'intention de changer notre programmation pour intégrer la stratégie, parce que de toute façon nous allons nous contenter de faire ce que nous voulons faire en ce qui concerne la programmation ! [...] En général, nous n'aimons pas qu'on nous dise ce que nous devons faire. »

Et qu'en est-il des avantages ? Nous devons les examiner sous deux points de vue légèrement différents (mais qui se recoupent) : celui des organisations impliquées dans les groupes sectoriels, et celui des populations affectées par la crise. Du point de vue des membres du groupe sectoriel, les principaux avantages de s'impliquer dans des groupes sectoriels seraient les suivants : possibilité d'utiliser le groupe comme un guichet d'information unique permettant de gagner du temps dans la collecte des données et dans la prise de décision ; possibilité d'avoir une vue d'ensemble de la crise, ce qui permet de mieux planifier et de mieux concevoir le programme ; accès à un soutien technique et à des pratiques de référence ; légitimité accrue pour les activités entreprises conjointement (notamment les demandes de fonds et le plaidoyer) ; possibilité de prendre conscience et ainsi d'éviter les dédoublements et les chevauchements, pouvant s'avérer coûteux en temps et en ressources ; enfin, possibilité de nouer des relations et de bâtir la confiance avec d'autres acteurs.

Il peut toutefois s'avérer ardu de mesurer les effets de tous ces éléments sur la dynamique de l'intervention elle-même (Culbert, 2011), et particulièrement difficile pour ceux qui sont affectés par une crise de voir les résultats concrets de la coordination ou de déterminer si l'intervention aurait été plus efficace si les groupes sectoriels n'avaient pas été actifs : « Les populations affectées [...] n'ont pas perçu de changements marqués au niveau du degré et de la qualité de l'intervention humanitaire qui soient corrélés à l'adoption de l'approche sectorielle » (Steets et coll., 2010 : 55). Néanmoins, dans certains cas, les communautés ont reconnu les avantages d'une coordination accrue, car celle-ci permettait d'assurer une certaine cohérence et de l'équité dans une intervention, et d'éviter les évaluations multiples (Alexander, 2009 ; Majewski et coll., 2012). De leur côté, les évaluateurs tendaient à s'accorder à dire que, dans l'ensemble, les groupes sectoriels améliorent l'intervention en empêchant les dédoublements et donc en augmentant la couverture et en permettant un usage plus efficace des ressources (Humphries, 2013 ; Steets et coll., 2010, 2014b) ; en réduisant les coûts grâce à la standardisation et aux économies d'échelle (Majewski et coll., 2012) ; et en promouvant de meilleures décisions (ibid.).

“

Le niveau optimal de coordination tend à se situer au point où les avantages de la coordination l'emportent sur les coûts.

”

Lorsqu'elles déterminent si elles doivent participer aux mécanismes de coordination – et « combien » de coordination est appropriée –, les organisations compareront ces divers avantages avec les coûts en temps, perte d'avantage et perte d'autonomie. Les personnes interrogées ont indiqué que le « niveau optimal » de coordination tendait à se situer au point où les avantages de la coordination l'emportaient sur les coûts. Pouvons-nous donc dire où ce niveau a le plus de chances de se situer dans notre gamme de coordination ?

## 2.5 Conclusion – quel est le niveau optimal de coordination pour les groupes sectoriels ?

- Si les membres de groupes sectoriels sont activement impliqués dans ces groupes au niveau de la communication et de l'alignement, en revanche les coûts de la collaboration semblent généralement l'emporter sur les avantages.
- Le niveau d'alignement de la coordination constitue en toute probabilité le niveau de coordination optimal pour les groupes sectoriels.

Pour répondre à cette question, il nous faut tout d'abord noter que, dans bien des cas, un grand nombre d'agences ne participent pas du tout aux groupes sectoriels (Alexander, 2009 ; Beúnza, 2011 ; Majewski et coll., 2012). Pour ces agences, l'orientation organisationnelle ou les considérations des coûts par rapport aux avantages jouent sans doute contre la participation : cependant, bien que nous ayons tenté d'interroger des représentants d'agences ne participant pas à des groupes sectoriels, le nombre d'entretiens était assez réduit et nous ne pouvons pas dire avec certitude pourquoi elles ne participaient pas.

Les agences qui y participent sont en général favorables au partage de l'information (niveau « communication » de la coordination). Celui-ci demande du temps à l'agence, et peut impliquer des coûts en termes d'avantage compétitif, mais en général il ne réduit pas l'autonomie de l'organisation. En retour, les agences s'attendent à recevoir des informations qui permettront une programmation plus efficace et plus efficiente, et – si l'échange d'information est bien géré – leur permettront d'obtenir les informations plus rapidement et plus aisément au sein du groupe sectoriel que si elles essayaient de les obtenir auprès de sources différentes.

Au niveau alignement de la coordination, les coûts augmentent. Afin d'aligner leurs pratiques, champ d'action ou localisation des programmes sur ceux des autres agences, les membres de groupes sectoriels devront peut-être céder plus de leur autonomie en opérant d'une façon différente que la normale, ou dans un lieu différent de celui prévu à l'origine. Toutefois, il vaut souvent la peine de céder une certaine quantité de temps et d'autonomie au profit d'une meilleure couverture, d'un meilleur usage des ressources, d'un accès potentiel à des fonds, d'une meilleure image et d'une baisse des conflits avec les autres agences. Cependant, un équilibre délicat doit être trouvé, et si la documentation et les entretiens tendaient à indiquer que les groupes sectoriels parvenaient plutôt bien à résoudre les questions d'alignement de type dédoublements et lacunes, et à promouvoir les bonnes pratiques techniques, les exemples abondaient de membres de groupes sectoriels qui « rompaient les rangs » et procédaient comme prévu, au lieu d'adapter leur action pour l'aligner sur celle des autres membres . Dans le reste de notre étude, nous nous pencherons sur les facteurs qui tendent à encourager une coordination plus porteuse au sein des groupes sectoriels et, en particulier, une coordination plus réussie au niveau de l'alignement.

Qu'en est-il de la collaboration ? Des agences multiples coopérant pour définir leurs activités conformément à un plan unique et un ensemble d'activités communes uniques ? Tant les discussions générales avec les personnes interrogées que l'examen plus spécifique de la planification stratégique commune et des évaluations conjointes (voir ci-dessus) permettraient de penser que les inconvénients d'une collaboration dans l'ensemble des groupes sectoriels, en particulier en ce qui concerne la perte d'autonomie, priment en général sur les avantages (quoique cela ne soit peut-être pas le cas lorsque ces avantages comprennent l'accès à d'importants financements ou l'aval du gouvernement pour le lancement des travaux). Le nombre d'activités mieux conduites de manière collaborative – telles que le plaidoyer – peut être limité, et le groupe sectoriel peut servir d'espace de rencontre pour les organisations qui ensuite peuvent concevoir et mettre en œuvre des activités conjointes (Steets et coll., 2014b; interviews), mais il est sans doute peu réaliste de s'attendre à ce que les groupes sectoriels conçoivent et mettent en œuvre régulièrement des programmes sectoriels unifiés. Aux dires d'une personne interrogée :

*« Pour ce qui est de la coordination, je crois que le niveau actuel est suffisant. Je ne pense pas qu'un degré plus élevé soit réaliste, parce que cela pourrait se traduire par trop de contrôle et de contraintes avec les membres des différents partenaires, ce qui serait peut-être inacceptable. Je ne dirais pas que nous menons des activités conjointes maintenant [...] En ce moment, il y a de la marge pour une certaine souplesse au sein des organisations individuelles, ce qui à mon avis devrait être maintenu et aussi respecté. »*

“

Il est sans doute peu réaliste de s'attendre à ce que les groupes sectoriels conçoivent et mettent en œuvre régulièrement des programmes sectoriels unifiés.

”



La programmation collaborative n'est peut-être pas seulement irréaliste, mais aussi indésirable. Comme nous l'avons observé plus haut, dans la discussion sur la stratégie, la programmation collaborative s'articule généralement autour d'un plan centralisé, uniforme. L'élaboration d'un plan multi-agences conjoint prend en général du temps (à moins qu'il ne soit imposé par une autorité unique, ce qui est actuellement improbable dans la plupart des contextes humanitaires).<sup>13</sup> Une fois en place, il tend à être rigide et difficile à modifier. « Avoir une stratégie [annuelle] est vraiment problématique – c'est quelque chose que l'on ne peut pas prédire à long terme : sur une base mensuelle, nous pouvons nous faire une idée de la stratégie. »<sup>14</sup> En revanche, une stratégie bâtie autour de l'alignement – avec des acteurs autonomes qui réagissent aux conditions locales inscrites dans un cadre général – est décentralisée ; en conséquence, les décisions peuvent être prises et appliquées plus rapidement.<sup>15</sup> Soulignons toutefois que parmi les personnes avec qui nous nous sommes entretenues, toutes n'étaient pas d'accord avec cette analyse : certaines sources bien renseignées plaidaient fortement en faveur d'une approche plus centralisée et plus collaborative. Toutefois, étant donné que la majorité des sources qui ont évoqué ce sujet estimaient que le niveau de l'alignement était le plus efficace, que nous n'avons pas pu trouver d'exemples démontrant l'efficacité de cette approche collaborative, et que ce qui fonctionne effectivement dans beaucoup de groupes sectoriels correspond de près à ce qui, selon nous, devrait être opérant (d'un point de vue théorique) dans des environnements complexes, nous concluons que le modèle de coordination de type alignement semble mieux convenir au contexte humanitaire que le modèle de type collaboration, plus rigide et plus centralisé. En matière de coordination, plus ne rime pas forcément avec mieux. Pour autant, notons aussi que cette approche de la coordination par l'alignement s'est développée naturellement et qu'elle ne semble pas cadrer très bien avec les attentes formelles ou avec la structure du système de coordination de l'IASC. Si l'approche de l'alignement est effectivement la meilleure façon d'aborder la coordination, alors il serait utile que l'IASC aligne sa politique afin de soutenir ce qui se passe en pratique.

“

Le modèle de coordination de type alignement semble mieux convenir au contexte humanitaire que le modèle de type collaboration, plus rigide et plus centralisé.

”

- 13 Bien que cela arrive parfois – les enquêtés ont évoqué le cas des fonctionnaires du gouvernement philippin qui ont très rapidement fourni la stratégie et le plan après le typhon Haiyan.
- 14 On en trouvera un bel exemple chez Slim (2012) : le plan d'assistance national original pour la Somalie avait pris tellement de temps à produire que les membres de l'EHP ne souhaitaient pas y revenir et l'examiner compte tenu de la situation qui se détériorait.
- 15 Le débat entre les formes d'intervention multiagences plus rigides, unitaires et les formes moins structurées, coordonnées fait rage depuis quelque temps dans le monde de la gestion d'urgences, même s'il semble que les formes moins structurées (plus proches de l'alignement) sont plus largement considérées comme plus efficaces : « Trop souvent, les planificateurs et les gestionnaires de situations de catastrophe supposent qu'un contrôle centralisé doit être imposé, du sommet vers la base, aux activités d'urgence. Cette image est souvent résumée dans la question : Qui dirige ? Elle implique ce que l'on a nommé « le modèle de commandement et de contrôle », visiblement emprunté au domaine militaire. Cependant, les recherches ont régulièrement montré que ce n'est pas un bon modèle pour les catastrophes [...] c'est de la coordination, et non du contrôle, qui est requise et réalisable en partie [...] Déstructurer plutôt que resserrer la structure de commandement convient mieux aux périodes d'urgence liées à des catastrophes » (Quarantelli : 381)

### 3. Quels sont les facteurs favorables à une coordination efficace dans les groupes sectoriels?

Dans la section précédente, nous nous sommes intéressés au sens de la coordination dans le contexte des groupes sectoriels, nous avons décrit les différents niveaux de coordination et avancé qu'un niveau plus élevé n'était pas forcément préférable – les groupes sectoriels devraient dans la plupart des cas rechercher une stratégie de coordination qui concilie les accords généraux (sur le lieu ou la méthode d'assistance, par exemple) avec un degré assez élevé d'autonomie organisationnelle.

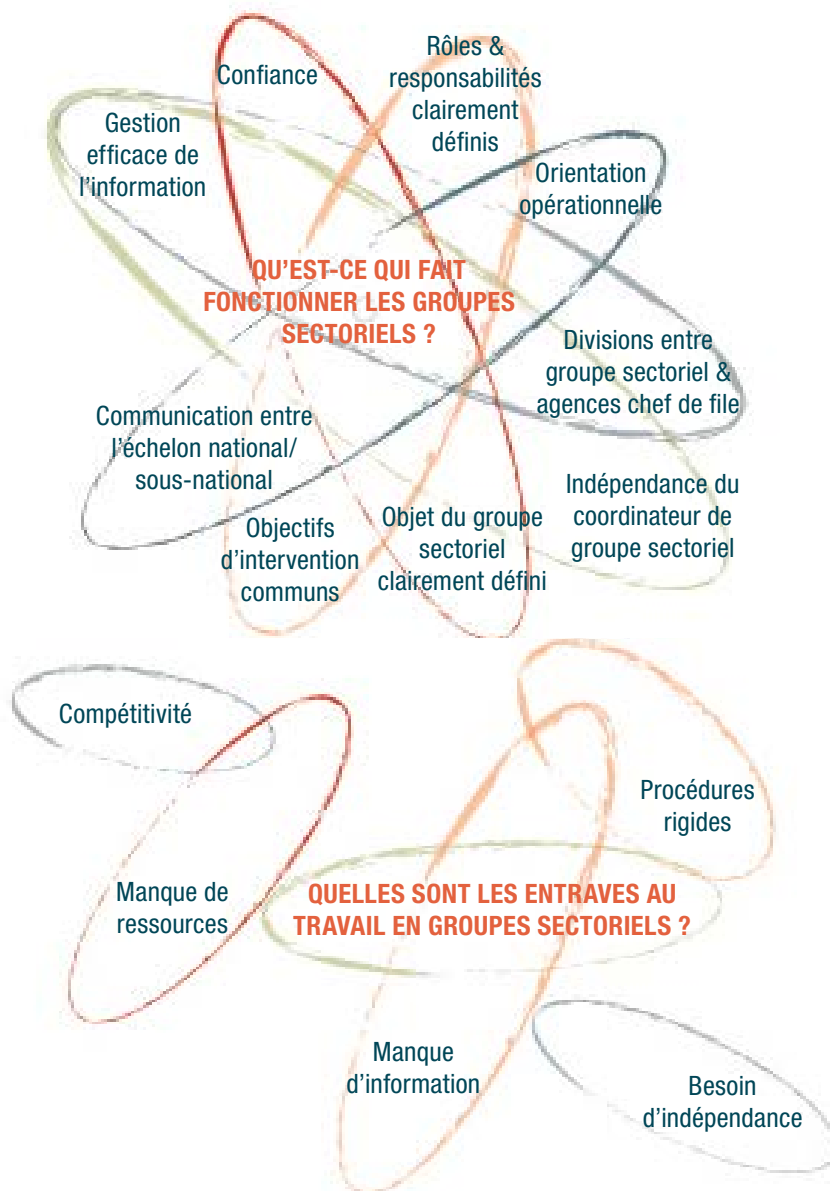


FIGURE 3 : Qu'est-ce qui fait fonctionner les groupes sectoriels et qu'est-ce qui leur nuit ?

La présente section examine les facteurs qui encouragent ce niveau de coordination et qui, plus généralement, font avancer les agences le long de la gamme de coordination – en les éloignant d’une autonomie complète et en les rapprochant de niveaux de coordination plus élevés (alignement et au-dessus). Nous les regroupons comme suit :

- Facteurs liés à la nature de la mission ;
- Facteurs liés à l’opportunité des activités des groupes sectoriels et de leur déploiement ;
- Facteurs liés aux membres et à la composition du groupe sectoriel ;
- Facteurs liés au leadership et à la structure du groupe sectoriel ;
- Facteurs liés aux compétences du CC ;
- Facteurs liés aux ressources ;
- Facteurs liés au processus et à la procédure au sein du groupe sectoriel ; et
- Facteurs liés à la confiance et aux relations interpersonnelles.

Cette enquête s’articule autour d’une série d’hypothèses qui se sont dégagées de l’analyse bibliographique et qui ont été étoffées grâce aux premiers entretiens conduits pour la présente recherche.

### 3.1 Facteurs liés à la nature de la mission

- Les groupes sectoriels sont mieux à même de parvenir à des niveaux plus élevés de coordination lorsque leurs activités sont conçues pour répondre aux besoins de leurs membres.
- Ils tendent à obtenir des niveaux de coordination plus élevés lorsqu’ils abordent des problèmes « externes » communément rencontrés auxquels il ne peut pas être remédié ailleurs et lorsqu’une collaboration présente un net avantage.
- Il est possible qu’une implication des groupes sectoriels dans les processus de financement et les allocations de fonds ait un impact positif sur leur coordination, surtout si leurs membres ont leur mot à dire sur la façon dont les fonds sont affectés et si les fonds peuvent être utilisés pour combler les lacunes ou suivre des procédures convenues par le groupe sectoriel.
- L’implication des groupes sectoriels dans les processus de financement comporte aussi des risques : concurrence, aliénation et marginalisation des autres fonctions des groupes sectoriels.
- Les groupes sectoriels ont recensé plusieurs moyens efficaces de gérer ces risques, centrés pour la plupart autour de la transparence.

Comme nous l'avons observé, le Module de référence des groupes sectoriels (IASC, 2012 ; 2014), qui sert de termes de référence généraux (TdR) aux groupes sectoriels, recense sept fonctions clés et 12 activités séparées que devraient entreprendre les groupes sectoriels. Les personnes interrogées ont laissé entendre que, dans la plupart des cas, les groupes sectoriels n'ont pas les ressources pour se consacrer pleinement à toutes ces activités, et se concentrent donc sur un nombre plus réduit. Dans une large mesure, la sélection des activités est déterminée par la nature de l'urgence et du contexte. Toutefois, le CC et les membres de groupes sectoriels exercent eux aussi un certain choix pour décider à quelles activités donner la priorité.

Dans la mesure où les groupes sectoriels peuvent choisir, du moins dans certaines limites, les activités qu'ils entreprennent, nous nous sommes demandé si le choix de l'activité avait une influence sur le degré de succès du groupe sectoriel à coordonner les activités de ses membres. Les groupes sectoriels peuvent-ils choisir de se consacrer à des activités qui auront plus de chances d'entraîner une coordination efficace ?

Nous avons cherché à tester deux hypothèses en lien avec la nature de la mission :

- *La coordination est plus fructueuse quand elle porte sur des missions qui répondent aux besoins individuels des organisations ; et*
- *La coordination est plus fructueuse quand le groupe sectoriel entreprend des tâches qui sont complexes et difficiles.*

Étant donné que ces hypothèses ont émergé au cours de la recherche, elles n'ont pas été abordées dans le questionnaire. Les entretiens et le bilan des évaluations corroboraient cependant fortement ces deux hypothèses.

### **3.1.1 Répondre aux besoins des membres**

La première hypothèse ne relève de rien d'autre que du bon sens. La participation (des agences) au groupe sectoriel est volontaire et, « tant que leur inclusion dans celui-ci leur apporte une valeur ajoutée, elles y participeront » (Kuitens, 2009). Les groupes sectoriels qui centrent leur action principalement sur la fourniture de services communs, tel le groupe logistique, avaient tendance à être considérés comme hautement efficaces par leurs membres (Majewski et coll., 2012). Un exemple illustrant la satisfaction des besoins des membres concernait la gestion de l'information (se reporter à la section 3.7.1). Lorsqu'un groupe sectoriel peut répondre efficacement aux besoins de ses membres en matière de gestion de l'information, il est apprécié et l'implication dans celui-ci augmente.

“

On attend souvent des groupes sectoriels qu'ils fournissent des informations et des analyses afin de soutenir des activités qui sont menées en dehors du groupe

”

Toutefois, si cette hypothèse relève de la logique, elle mérite d'être examinée ici en raison des pressions exercées sur beaucoup de groupes sectoriels pour qu'ils consacrent énormément de temps à des activités qui ne semblent pas répondre aux besoins opérationnels de leurs membres. On attend souvent des groupes sectoriels qu'ils fournissent des informations et des analyses afin de soutenir des activités qui sont menées en dehors du groupe – dans l'EHP ; au siège de la CLA ; au sein du gouvernement de l'État affecté ; du groupe de travail de l'IASC ; et à OCHA à New York.

Plusieurs évaluations ont noté cette exploitation « extractive » des groupes sectoriels : selon l'évaluation Cluster Approach 2, les groupes sectoriels étaient souvent « abstraits et peu utiles aux activités concrètes menées sur le terrain ; [ils] servaient souvent à recueillir des informations au profit des agences chefs de file n'ayant pas accès au terrain pour des raisons de sécurité ; ou bien ils passaient beaucoup de temps à répondre aux demandes d'OCHA et des divers mécanismes de financement au lieu de se concentrer sur les moyens de résoudre les problèmes concrets » (Steets et coll., 2010 : 34). Quatre ans plus tard, l'évaluation stratégique du groupe sectoriel sécurité alimentaire a constaté que les « lourdes exigences à l'échelle du système en données, rapports et contributions à des processus plus larges à des moments prédéfinis rendaient difficile d'aborder les besoins des acteurs au niveau opérationnel » (Steets et coll., 2014 : 13; voir aussi Polastro et coll., 2011 ; GFSC & FSC CAR, 2014). Les participants étaient nombreux à soulever ce problème de collecte extractive des informations, décrivant combien ils se sentaient « submergés » par la tâche consistant à « alimenter le trou noir » et « à remplir des rapports luxueusement présentés à New York ».

Il n'y a pas de réponse simple ici : beaucoup de ces rapports sont des documents nécessaires pour lever des fonds ou faire du plaidoyer, ce qui peut se répercuter et avoir des résultats ailleurs dans le système – et l'information doit bien venir de quelque part. Les CC qui ont de l'expérience et qui ont une bonne connaissance du système dans son ensemble, sont capables d'identifier les demandes importantes qui émanent d'en dehors du groupe sectoriel, tout en repoussant celles dont les informations ont moins de chances d'avoir un impact. En même temps, les organes demandant aux groupes sectoriels des informations peuvent considérablement aider leur cause en expliquant clairement comment ces informations ont été (ou seront) utilisées pour prendre des décisions ou mobiliser un soutien politique ou obtenir des fonds (Boughen et LeTurque, 2009 ; Culbert, 2011 ; Kuitems, 2009). Dans bien des cas, ils devraient être prêts à recevoir des données brutes des membres de groupes sectoriels et à mener leur propre analyse, plutôt que d'attendre d'eux qu'ils recueillent l'information conformément à des formats imposés de l'extérieur.

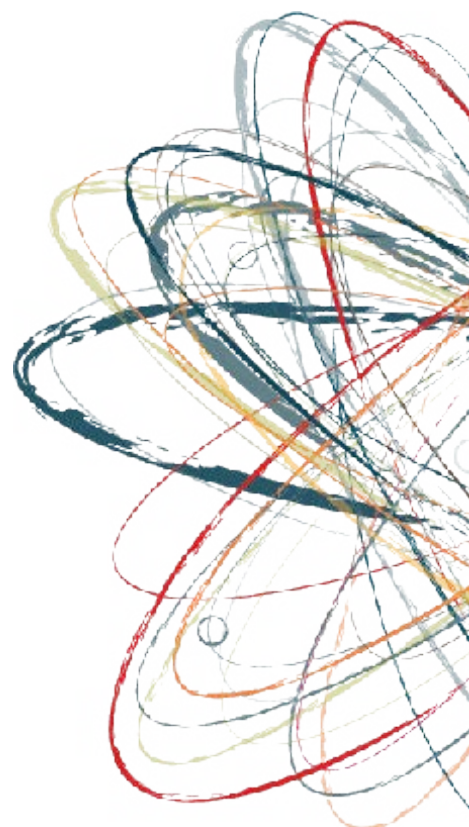
En outre, l'intérêt compréhensible que les membres de groupes sectoriels portent aux missions dont ils bénéficient directement laisse penser que les groupes sectoriels réussissent mieux à coordonner lorsqu'ils axent leurs efforts sur des missions que les membres considèrent comme liées à des problèmes communs (Maxwell et Parker, 2012) et lorsqu'ils prennent des mesures pour répondre de façon équitable aux besoins des membres.

### 3.1.2 Aborder des situations complexes et difficiles

S'agissant de la seconde hypothèse, nos recherches ont relevé de nombreux exemples d'organisations coordonnant leurs efforts autour des missions complexes et ardues, notamment la gestion de la sécurité et des contraintes d'accès. « La situation est très compliquée à tous les égards [...] [et cela] a suscité dans les organisations le besoin d'une coordination spécialisée », explique un CC, évoquant une inquiétude liée à la sécurité. Dans de nombreux cas – mais pas dans tous – lorsqu'ils effectuaient ces missions difficiles, les membres de groupes sectoriels parvenaient à des niveaux de coordination élevés, dépassant le simple alignement pour se rapprocher de l'action conjointe – ou collaboration, selon la terminologie que nous avons choisie dans le présent rapport.

En examinant la question de plus près, on constate que beaucoup de ces situations complexes où les groupes sectoriels parvenaient à un degré élevé de coordination avaient en commun plusieurs caractéristiques qui semblaient faciliter cette coordination.<sup>16</sup> En premier lieu, les organisations reconnaissaient clairement que les restrictions d'accès et les politiques des pouvoirs publics constituaient des problèmes communs, et il leur était ainsi aisé de s'entendre sur leur importance. La résolution de ces problèmes répondait aux besoins de tous les membres. En second lieu, il n'existait généralement pas d'autre espace pour aborder efficacement ces questions. Troisièmement, ils permettaient aux organisations de centrer leur attention sur des problèmes « externes » communs plutôt que sur des questions « internes » clivantes. Quatrièmement, le travail en groupe présentait un net avantage pour résoudre les problèmes : aucune agence ne pouvait être « pointée du doigt » en représailles pour s'être exprimées franchement, alors que la résolution du problème demandait les connaissances et l'expérience de plusieurs organisations ; les membres du groupe sectoriel n'avaient pas les moyens, individuellement, d'aborder ces problèmes : « L'avantage est de pouvoir faire des choses en équipe, en partenariat, que nous ne pourrions pas faire tous seuls. »

<sup>16</sup> Notons toutefois que le fait que les organisations soient favorables à œuvrer de concert sur les problèmes ardues ne veut pas dire que ces derniers sont aisément résolus. Parfois, les défis sont trop grands pour qu'un groupe sectoriel puisse les relever à lui seul : la coordination n'est pas forcément synonyme de succès.



“

Lorsque les ressources se sont faites rares, les acteurs ont commencé à plus s'impliquer dans le groupe sectoriel car ils reconnaissaient l'importance de réduire les dédoublements dans le nouveau contexte de financement.

”

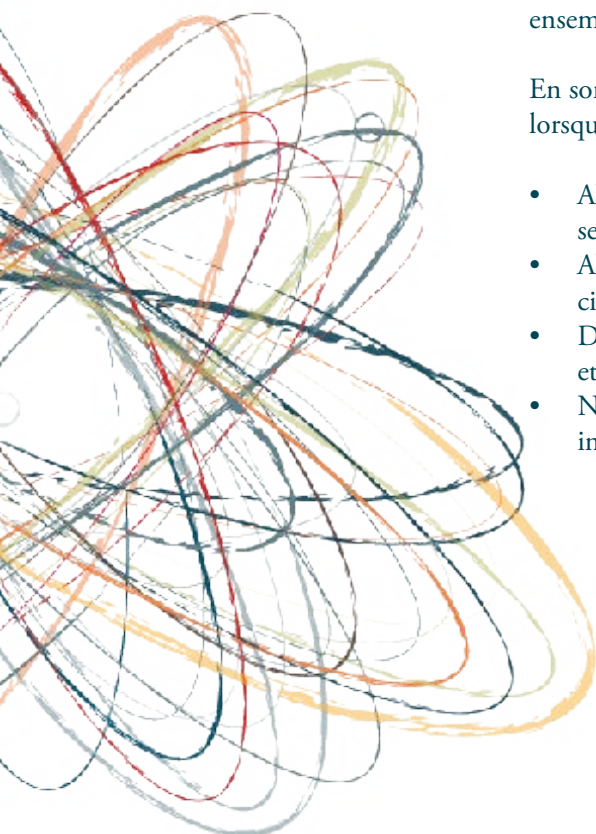
Ces quatre caractéristiques s'observaient non seulement dans les questions d'accès et de sécurité, mais aussi, ensemble ou séparément, dans plusieurs autres situations. Si l'identification de prestataires de services communs n'est pas particulièrement compliquée ou ardue en elle-même, elle pose un problème externe commun et entraîne un certain degré de partage des risques : « Lorsque nous nous mettons d'accord sur quelque chose [...], nous le faisons à cause des risques [...] Si nous n'adoptons pas ce type de service, nous choisissons de traiter avec le marché local et d'assumer le risque. »

De même, le problème externe commun du difficile environnement de financement a permis aux organisations d'apprécier la coordination. Lorsque les ressources se sont faites rares, les acteurs ont commencé à s'impliquer dans le groupe sectoriel plus qu'auparavant, quand les fonds abondaient, car ils reconnaissaient l'importance de réduire les dédoublements dans le nouveau contexte de financement.

Autre exemple de problème externe commun mieux géré par un groupe : le plaidoyer concernant la politique du gouvernement (voir section 2.3.2 sur le plaidoyer commun). Dans ces cas-là, les organisations soumettaient une problématique au groupe sectoriel, obtenaient le soutien et l'adhésion de leurs collègues membres du groupe et élaboraient des plans pour aller de l'avant collectivement. « Si vous voyez que c'est un problème pour beaucoup d'ONG, c'est probablement un problème qui doit être abordé dès que possible, a affirmé l'une des personnes interrogées. C'est parfois plus facile de résoudre le problème ensemble que seul dans votre ONG. »

En somme, on peut dire sans se tromper que la coordination est plus fructueuse lorsqu'elle se concentre sur des missions qui :

- Abordent des problèmes qui se posent à la majorité des membres du groupe sectoriel ;
- Abordent des problèmes « externes » – qui ont leur source dans des circonstances ou organisations situées en dehors du groupe sectoriel ;
- Dépassent nettement les capacités d'une organisation à les gérer à elle seule et lui permet ainsi de bénéficier du pouvoir du groupe ;
- Ne peuvent pas être menées à bien de manière satisfaisante dans d'autres instances.



La coordination autour de ce genre de missions peut se muer en cercle vertueux, promouvant des sentiments de solidarité qui donnent aux organisations envie d'harmoniser leur action à l'avenir. « Les membres se livrant à des activités très diverses [...] le groupe sectoriel peut les rassembler au moyen d'une activité commune », ce qui peut « accentuer les points communs entre organisations et leur donner un sentiment d'inclusion ».

### 3.1.3 L'argent pour motiver : affectation des fonds dans les groupes sectoriels et par leur intermédiaire

L'une des tâches susceptibles d'avoir une influence considérable sur la coordination au sein du groupe sectoriel est l'affectation de fonds à des priorités et des projets précis. Celle-ci s'effectue de diverses façons, et les enquêtés ont révélé d'importantes différences d'un pays à l'autre. Dans le cadre du processus du PSI, les groupes sectoriels sont censés définir une stratégie sectorielle et des priorités de financement et identifier les projets de première priorité pour obtenir le financement des bailleurs.<sup>17</sup> Bien que ces projets n'aient pas de garantie d'être financés, la définition de priorités est censée guider les dépenses des bailleurs (du moins en principe). Lorsqu'il existe des mécanismes de financement communs, les groupes sectoriels décident en général activement quels projets doivent bénéficier de ces fonds de financement communs. Dans certaines situations, des fonds importants sont disponibles via la CLA. Ces activités relatives à l'allocation des fonds encouragent-elles des niveaux de coordination plus élevés ou y font-elles obstacle ?

La réponse n'est pas tranchée. Il est certain que la possibilité d'avoir leur mot à dire sur les décisions de financement pousse certaines organisations qui autrement ne le feraient pas à participer au groupe sectoriel. Plusieurs CC que nous avons consultés avaient le sentiment que la participation au groupe sectoriel augmentait au moment des décisions de financement commun, en particulier lorsque les ressources étaient limitées ; l'un d'entre eux a observé que les organisations « participeraient à la coordination simplement parce qu'elles voulaient obtenir un financement ». Toutefois, une préoccupation avec les discussions sur le financement risquerait d'avoir l'effet contraire et d'aliéner les membres du groupe sectoriel. Selon certaines évaluations, les organisations ayant leurs propres fonds garantis risquent en effet d'éviter de participer aux groupes sectoriels parce qu'elles perçoivent les discussions sur le financement comme une perte de temps (Altay et Labonte, 2014 ; Culbert, 2011). Les organisations qui n'obtiennent pas de fonds par le biais des groupes sectoriels risquent elles aussi d'être dissuadées d'y participer à l'avenir (Kuitems, 2009).

“

La possibilité d'avoir leur mot à dire sur les décisions de financement pousse certaines organisations qui autrement ne le feraient pas à participer au groupe sectoriel

”

<sup>17</sup> Les fonds destinés à ces projets peuvent être fournis soit par contact direct entre l'agence et les donateurs, soit par la publication des projets prioritaires sur le site du Système de projets en ligne d'OCHA (OPS selon le sigle anglais).



Plus convaincant de l'effet positif des missions de financement sur la coordination est l'argument selon lequel, lorsque les membres du groupe sectoriel ont leur mot à dire sur la façon dont l'argent est alloué, ils peuvent l'utiliser pour financer des programmes qui remédie aux insuffisances ou qui suivent les procédures adoptées par le groupe sectoriel. « Pour les financements qu'elles reçoivent par le biais du secteur (financement commun), elles adhèrent complètement aux normes et aux orientations », a expliqué un CC. En revanche, pour celles qui disposent de fonds extérieurs, « lorsqu'il s'agit d'approche [...] certaines des choses que nous promovons [...] seront suivies ou pas en fonction de la source de financement. » Or, tous les enquêtés ne partageaient pas cet avis : certains estimaient que les programmes financés sur la base des décisions du groupe sectoriel n'avaient pas plus de chances de suivre ses recommandations que les autres programmes.

Les personnes interrogées étaient persuadées que le degré auquel l'allocation des fonds encourageait la coordination était dans une large mesure déterminé par le comportement des donateurs : « Si tout le monde sait que les bailleurs écoutent les groupes sectoriels, cela va entraîner énormément d'adhésion. » Certains enquêtés – mais certainement pas tous – pensaient que les donateurs « ne devraient pas allouer de ressources à un projet à moins que le groupe sectoriel l'ait expressément validé ». Dans certains cas, cela semblait être le cas : « Chaque fois que des partenaires au sein du système des groupes sectoriels demandent un financement, les donateurs nous les renvoient, nous demandant s'il s'inscrit dans la stratégie, s'il correspond aux lacunes et aux priorités sur lesquelles le secteur s'est mis d'accord, et s'il est conforme aux normes. » Dans d'autres cas, cela se passait en conséquence du nouveau processus du PSI : « Les bailleurs de fonds ne financent pas d'action humanitaire menée en dehors du PSI. » Néanmoins, la démarche adoptée par les donateurs différait considérablement d'un pays à l'autre. Les enquêtés avaient autant de chances d'indiquer que « les donateurs ne font pas attention au classement » : dans certains cas, les bailleurs, bien que « tout à fait conscients du fait qu'il existe un système de groupes sectoriels », n'alertaient « ni le groupe sectoriel, ni le partenaire en dehors du système du fait qu'il puisse y avoir en fait des chevauchements ».

Lorsque les bailleurs écoutaient les groupes sectoriels, et lorsque ces derniers accordaient la priorité aux projets qui comblaient les lacunes ou se conformaient aux normes, on pouvait de toute évidence faire valoir qu'une implication dans l'affectation de fonds était susceptible d'améliorer la coordination. Cependant, là aussi le processus pourrait inspirer de la concurrence et diminuer la confiance entre les agences, réduisant la capacité des groupes sectoriels à favoriser la coordination à long terme. « Nous sommes toutes des agences humanitaires et nous essayons toutes de soutenir la communauté [...] dans la plupart des cas, nous avons les mêmes bailleurs de fonds et nous sommes en concurrence pour

obtenir des ressources. » Les mécanismes de financement communs étaient tout particulièrement perçus comme sources de tension entre les grands du secteur (agences onusiennes, grosses OING) et les OING et ONG nationales de plus petite taille. « On parle avec des ONG locales qui ont le sentiment d'être souvent celles qui sont sur le terrain, qui prennent les risques et qui traitent directement avec les bénéficiaires, a expliqué un CC régional. Et puis elles reçoivent des fonds secondaires. Les OING ont directement accès (aux fonds), c'est plus ou moins ce qu'elles pensent. » Un autre CC percevait un équilibre différent : « En général, les OING reçoivent des financements bilatéraux, tandis que les ONG nationales dépendent dans une grande mesure de fonds de financement communs. »

Une autre série de difficultés était manifeste lorsque la CLA jouissait de fonds considérables et agissait essentiellement en principal bailleur pour le secteur. Là encore, la possibilité de recevoir des fonds attirerait certaines agences vers le groupe sectoriel, tout en repoussant celles qui disposaient de leurs propres fonds ou ne recevaient pas de financement. Dans l'un des premiers entretiens conduits pour la présente étude, un membre de groupe sectoriel a déclaré en toute franchise : « si vous êtes partenaire de (CLA), vous rejoignez le groupe sectoriel. Sinon, vous ne le rejoignez pas ». « Quand (CLA) finance ces partenaires, ils prennent de venir, mais certains partenaires sont financés en dehors de (CLA) et choisissent alors de ne pas y participer », a ajouté un autre enquêté.

Lorsque les organisations dépendent financièrement de la CLA, le groupe sectoriel peut cesser d'être un lieu de coopération : selon une évaluation, la CLA « utilise les réunions de coordination pour expliquer sa propre position et ses décisions à ses partenaires, au lieu de les élaborer conjointement » (Steets et coll., 2014a : 39). D'où parfois une situation où la planification est contrôlée par la CLA et les agences membres en sont pour l'essentiel des sous-traitantes – exemple de coordination prétendue collaborative sous le contrôle d'une organisation puissante. Dans certaines circonstances extrêmes, l'inégalité du pouvoir entre la CLA et les membres du groupe sectoriel peut nuire à leur neutralité et leur indépendance (Steets et coll., 2010). Elle peut en outre diminuer la capacité du CC à servir de conciliateur. « Si un partenaire a un problème avec l'accord de partenariat, il lui est difficile de s'adresser au CC parce que celui-ci est aussi responsable des accords de financement », a indiqué l'une des personnes interrogées. Et une autre de renchérir : « Quelquefois, le CC vous donne beaucoup de missions [...] et vous devez les effectuer parce que la (CLA) est votre bailleur. » Nous examinerons plus loin l'importance des CC indépendants (section 3.4.1).

En résumé, lorsque le groupe sectoriel devient impliqué dans l'allocation des fonds, les effets sur la qualité de la coordination des groupes sectoriels



Lorsque les organisations dépendent financièrement de la CLA, le groupe sectoriel peut cesser d'être un lieu de coopération.



sont mitigés. L'exploitation des décisions de financement pour soutenir des projets coordonnés entre eux, plutôt que des projets d'agences individuelles déconnectés, et risquant de se chevaucher, présente manifestement un grand potentiel. De plus, le processus de prise de décisions de financement peut permettre aux agences et aux CC de se faire une meilleure idée globale de ce que font les agences et ainsi de consolider les capacités de collaboration future. En revanche, l'affectation de fonds peut entraîner de la concurrence et aliéner les agences qui ne reçoivent pas de financement et celles qui disposent de leurs propres fonds. En général, il se dégage des entretiens conduits pour la présente étude l'idée que, pour que les missions de financement aient un effet positif (ou du moins pour éviter leur effet négatif) sur la coordination, il doit exister un lien entre les discussions au sein du groupe sectoriel et les actions des bailleurs, et ces discussions doivent être bien structurées et bien gérées. Au cours de nos entretiens, nous avons été informés des moyens variés dont les groupes sectoriels avaient structuré les discussions relatives au financement afin de les rendre plus fructueuses. Nous présentons ces approches au tableau 1.

Le thème le plus commun est peut-être celui de la transparence. Les processus d'allocation des financements recueillant le plus de soutien auprès des membres de groupes sectoriels semblent être ceux qui sont représentatifs de leurs membres et qui donnent à ces derniers voix au chapitre. « Si je me mettais à nommer les gens ou les organisations simplement parce que je m'entends bien avec eux, cela ne représenterait pas tout le groupe », a expliqué un CC. C'est un risque dont les CLA doivent être particulièrement conscientes. « D'un côté, passer par une équipe d'évaluation par les pairs et une participation plus large peut permettre à l'agence chef de file de s'attirer en chemin beaucoup de confiance. D'un autre côté, si celles-ci ne reconnaissent pas qu'elles ne sont pas simplement le chef, qu'elles sont également dans une relation avec d'autres acteurs, alors beaucoup de bonne foi risque d'être mise à mal. »

TABLEAU 1 : Moyens d'atténuer les effets négatifs du financement au sein du groupe sectoriel

Défi	Moyens d'atténuation porteurs	Remarques
Manque de transparence	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Usage de critères clairs et transparents fondés sur les priorités adoptées par l'ensemble du groupe</li> <li>• Documentation transparente, processus partagé avec l'ensemble du groupe</li> <li>• Tous les membres du groupe sectoriel ont l'occasion de participer d'une façon quelconque (c'est-à-dire validation des décisions prises par un groupe plus réduit)</li> <li>• Deux niveaux d'examen (comité initial pour se prononcer contre les critères stratégiques plus larges, second comité pour analyser les aspects techniques/la qualité de la proposition)</li> </ul>	Dans certains pays, OCHA fournit une fiche de notation pour la prise de décisions de financement commun adoptée à l'échelon intersectoriel
<p>Conflit d'intérêts – ceux qui déposent des demandes de financement sont impliqués dans la décision <i>OU</i></p> <p>C'est la CLA qui dépose une demande de financement</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organisation en groupe d'examen, les demandeurs ne peuvent pas être membres</li> <li>• Organisation en groupe d'examen, les demandeurs peuvent être membres, mais sont exclus des prises de décision portant sur les propositions de leur organisation</li> <li>• Les membres siègent par roulement en fonction de chaque cycle de financement</li> <li>• Transparence (voir plus haut)</li> <li>• CC non impliqué dans la décision, en particulier lorsqu'il travaille pour la CLA</li> <li>• La CLA ne dépose pas de demande de financement commun.</li> </ul>	Une évaluation a préconisé que le groupe d'examen siège en dehors des groupes sectoriels (Jespersen, 2009)
Le processus est dominé par une poignée d'acteurs puissants (surtout l'ONU)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rendre le groupe délibérément représentatif de chaque circonscription (par ex., 2 organisations onusiennes, 2 OING, 2 ONGN)</li> <li>• Demander à l'ensemble des membres de voter sur la composition du groupe d'examen</li> <li>• Faire tourner les membres</li> <li>• Veiller à ce que les ONG ne soient pas des représentantes symboliques, mais qu'elles soient incluses dans toutes les prises de décisions</li> </ul>	Dans certains pays, certains fonds de financement communs ne sont alloués qu'à des agences onusiennes (décision prise en dehors du groupe sectoriel)

Défi	Moyens d'atténuation porteurs	Remarques
Les organisations ne s'impliquent que dans le processus de financement, puis se retirent	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dialoguer avec les donateurs pour utiliser l'implication dans le groupe sectoriel comme critère de financement, pour financer les priorités</li> <li>• Expliquer clairement les autres avantages du groupe sectoriel, en particulier pour les acteurs non traditionnels</li> </ul>	
Le financement est limité et tous les projets de qualité ne peuvent pas être évalués	<ul style="list-style-type: none"> <li>• On décide par consensus et, le cas échéant, par vote</li> <li>• Transparence et usage de critères clairs</li> <li>• Promotion du débat constructif</li> </ul>	
Il n'y a pas suffisamment de temps pour impliquer tous les membres dans ces décisions	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mise en place d'un comité spécial pour examiner ensemble les propositions, au lieu d'attendre que les commentaires arrivent individuellement</li> <li>• Mise en place du comité longtemps avant le processus de financement</li> <li>• Membres alternatifs nommés pour intervenir si les principaux membres ne sont pas disponibles</li> </ul>	EHP/OCHA devraient prévoir du temps pour ce processus lorsqu'elles fixent les délais du cycle de financement
Les propositions risquent de se dédoubler	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les propositions sont évaluées au stade de la proposition en ce qui concerne leur lieu et leur activité. Si deux propositions portent sur la même activité dans la même région, ou si un projet empiète sur une activité qui existe déjà, les organisations sont contactées et le dédoublement éventuel est résolu avant l'approbation de tout financement</li> </ul>	Les enquêtés ont donné plusieurs exemples de cas où cela n'était pas fait correctement – priorité devrait lui être accordée
Cette fonction du groupe sectoriel détériore les relations, attise la concurrence et l'animosité	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le groupe sectoriel sélectionne les critères à inclure, mais demande à l'organe extérieur de choisir les projets en fonction de ces critères</li> <li>• Maintien de la transparence, réduction des conflits d'intérêts</li> <li>• Procédure permettant aux membres du groupe sectoriel de se plaindre</li> </ul>	

### 3.2 Facteurs liés à l'opportunité des activités des groupes sectoriels et de leur déploiement

- Notre étude n'a pas révélé de moment particulier dans le cycle de la réponse où la coordination était plus facile à mettre en œuvre ; le niveau de coordination s'élève et diminue dans le temps sans suivre de schéma précis.
- Les facteurs propices à des niveaux plus élevés de coordination varient ; dans les stades précoces, l'urgence de la mission et l'absence de plans préexistants peuvent rendre la coordination plus aisément réalisable ; à la longue, les relations entre les membres du groupe sectoriel les aident à coopérer entre eux et assument une plus grande importance.
- Les données probantes n'indiquent pas qu'une stratégie à court terme, limitée dans le temps d'activation des groupes sectoriels soit la meilleure : il y aurait des arguments favorables tant en faveur des groupes sectoriels à court terme que des organes à plus long terme, permanents, et le choix dépend souvent du contexte.

Un second facteur relatif à l'efficacité des activités de coordination des groupes sectoriels que nous avons étudié est le moment où l'action des groupes sectoriels est déployée : la coordination de ces groupes est-elle plus facile, ou plus vraisemblable, dans une phase particulière de l'intervention ? Nous avons voulu notamment étudier s'il y avait un certain moment dans l'intervention où la coordination au sein du groupe sectoriel était plus facile à assurer, mais aussi si les groupes sectoriels à court terme (« spécifiques à une crise ») ou à plus long terme (« permanents ») étaient plus performants en matière de coordination. En examinant cette question d'opportunité, nous avons été influencés en particulier par le Module de référence des groupes sectoriels (IASC, 2012), qui stipule clairement que les groupes sectoriels devraient constituer une solution provisoire et devraient être activés et suspendus selon les besoins. Ces orientations semblaient contredire nos attentes en matière de coordination efficace : d'après l'analyse bibliographique (par ex., Currion, 2010 ; Global Education Cluster, 2010 ; Goyder et James, 2002 ; Murtaza et Leader, 2011), nous nous attendions à ce que *la coordination devienne plus efficace plus l'organe de coordination demeurait en place*.

En général, le niveau de coordination dans les groupes sectoriels paraissait évoluer considérablement dans le temps, mais sans suivre de schéma clairement discernable : au contraire, il était en hausse et en baisse constante. De même, il n'était pas possible, à partir des informations recueillies pour la présente étude, de dire si la coordination se passait mieux aux stades précoces d'une réponse,

“

Lors des premiers stades d'une réponse, la coordination est motivée par des facteurs liés à la nature de la mission qu'entreprend le groupe sectoriel, alors qu'aux étapes ultérieures, il est plus probable qu'elle soit motivée par les relations entre les membres du groupe sectoriel.

”

ou si elle était plus opérante lorsque les groupes sectoriels étaient établis depuis longtemps. Les résultats du questionnaire n'ont pas révélé de corrélation marquée entre la durée d'implication des membres du groupe sectoriel et la capacité de celui-ci à coordonner les activités. Les entretiens n'ont pas permis de dire si un schéma bien défini de coordination était plus efficace tôt ou tard dans l'intervention. Toutefois, ils ont indiqué que les facteurs prépondérants de la coordination changeaient de manière prévisible dans le temps. En général, lors des premiers stades d'une réponse, la coordination est motivée par des facteurs liés à la nature de la mission qu'entreprend le groupe sectoriel, alors qu'aux étapes ultérieures, il est plus probable qu'elle soit motivée par les relations entre les membres du groupe sectoriel.

Dans les premiers stades d'une crise à survenue rapide, le caractère inédit et la difficulté de la situation rendent plus facile la coordination entre les organisations. Les plans n'ont pas encore été développés, les besoins sont considérables et les informations utiles sont limitées. À ce stade, les avantages de la coordination l'emportent souvent sur ses coûts. Dans les premiers jours, « il s'agit de mettre en place une stratégie rapidement, d'avoir les chiffres vite, de savoir ce dont nous avons besoin, de mobiliser des ressources, a expliqué l'une des personnes interrogées. Vous n'avez pas besoin d'aller chercher les gens pour qu'ils viennent à vos réunions de groupe sectoriel [...] Tout le monde veut des informations, tout le monde a besoin d'informations et nous, nous avons ces informations. » On constate la même dynamique lorsqu'il y a un changement brutal dans l'intervention : « La coordination [...] augmente légèrement dans les périodes de crise aiguë, lorsque tous les partenaires se réunissent. » Après les trois premiers mois, une fois que chaque organisation dispose de son propre plan et de ses contrats de financement, ces facteurs ne font pas le poids face à la pression du mandat organisationnel. « La coordination marche le mieux dans les trois premiers mois [...] Après cette phase d'urgence primaire, si les organisations restent pour travailler, on constate qu'elles ont leur propre mandat », a expliqué une personne interrogée.

Dans les stades ultérieurs de l'intervention, des facteurs tels que les relations et liens entre acteurs, la confiance et la transparence, ainsi que la concentration sur un objectif commun étaient plus fréquemment identifiés comme promoteurs de la coordination. Selon certaines personnes, malgré l'énergie déployée et l'intérêt suscité aux stades initiaux d'une réponse, la coordination devenait plus forte plus l'intervention durait dans le temps. Un membre de groupe sectoriel a indiqué :

*« Au début, c'est parfois difficile. On ne connaît pas vraiment les autres organisations, on ne sait pas comment elles vont se comporter. Cela devient un peu comme un*

*équilibre de Nash<sup>18</sup> [...] si vous êtes trop gentil, alors vous risquez de vous faire exploiter [...] Cette confiance quand vous êtes dans le cycle du projet depuis longtemps, le simple fait d'être avec d'autres organisations depuis plus longtemps et de travailler côte à côte depuis plus longtemps, c'est ce qui rend plus facile de continuer. »*

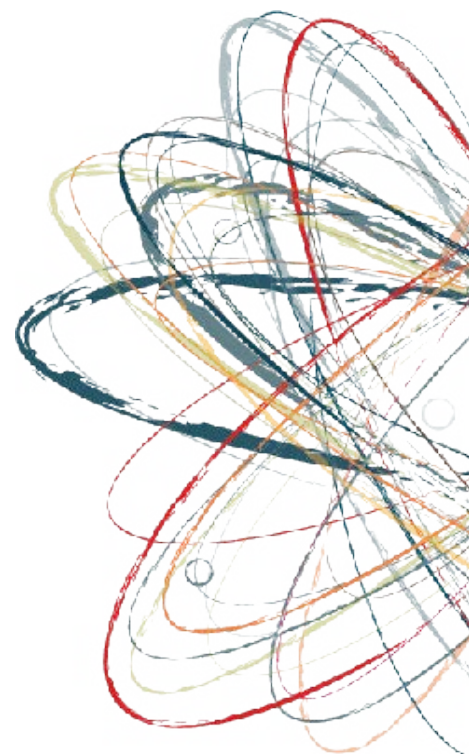
Compte tenu des différences entre la réponse initiale et la programmation ultérieure, certaines personnes que nous avons interrogées étaient d'avis que les groupes sectoriels ne devraient être actifs que durant les phases initiales d'une intervention d'urgence. « Après trois mois [...] je pense que les groupes sectoriels devraient se mettre en retrait et laisser les structures locales gérer la situation [...], l'une d'entre elles a déclaré. Le groupe sectoriel devrait axer ses efforts sur la première urgence [...] si vous avez l'intention de rester encore neuf mois de plus, quand allons-nous entamer notre relèvement ? Autant que possible, nous devons nous efforcer de faire retourner les populations à la normale. » Comme nous l'avons relevé plus haut, ce raisonnement correspond aux orientations de l'IASC en matière de coordination des groupes sectoriels, lesquelles énoncent que « les groupes sectoriels sont censés constituer une solution de coordination temporaire et l'objectif devrait être soit de reprendre, soit d'établir des mécanismes nationaux de coordination orientés sur le développement dès que s'achève la phase d'urgence humanitaire » (IASC, 2012 : 6).

Ces orientations indiquent aussi toutefois que la désactivation peut s'avérer difficile, et que son moment et sa nature diffèrent d'un endroit à l'autre. Comme le dit une personne interrogée, « la question de savoir si les groupes sectoriels devraient faire leur boulot et repartir n'est pas évidente. »

L'activation des groupes sectoriels pour de courtes durées seulement présente certainement des avantages opérationnels. Les structures réactives à court terme, qui ne font pas partie de l'architecture extérieure, ont peut-être moins de chances de privilégier les besoins des parties prenantes externes (l'ONU à New York, par exemple). Dès lors, elles sont peut-être mieux à même de répondre aux besoins immédiats de leurs membres. Il se peut aussi qu'elles soient plus aptes à former une vision objective de la situation, sans être trop influencées par des positions ou des intérêts existants. D'un autre côté, les groupes sectoriels à court terme auront toujours du retard à rattraper : activés une fois seulement que l'urgence a été déclenchée, ils ont tendance à ne pas être impliqués dans des activités de préparation et prennent plus de temps à répondre à une crise (Majewski et coll., 2012 ; Maxwell et Parker, 2012; Nesen et Guzha, 2009). Qui plus est, si les groupes sectoriels ne sont activés que pendant de courtes

« Nos entretiens ont très souvent indiqué que les groupes sectoriels qui avaient le temps de construire des relations connaissaient plus de succès que ceux qui se formaient rapidement. »

18 L'équilibre de Nash est un concept de la théorie du jeu : pour en savoir plus, voir [www.columbia.edu/~rs328/NashEquilibrium.pdf](http://www.columbia.edu/~rs328/NashEquilibrium.pdf).



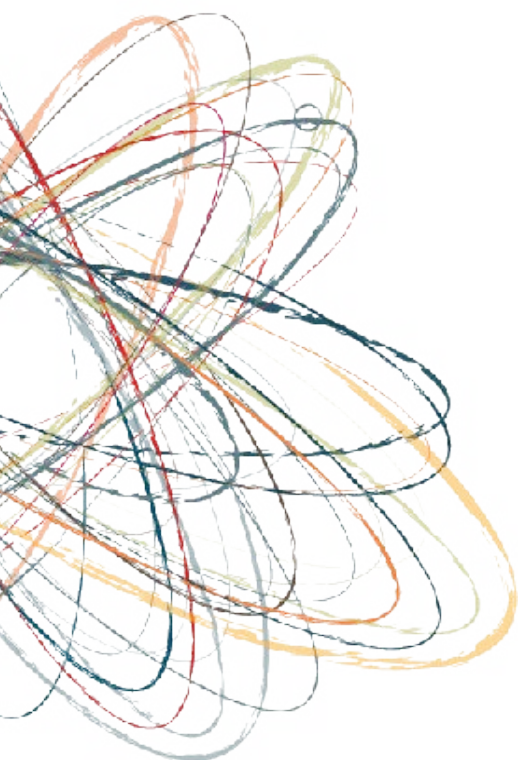


périodes, ils ne bénéficieront pas de la confiance bénéfique à la coordination qui se bâtit en général dans le temps (pour en savoir plus sur ce point, se reporter à la section 3.8). Nos entretiens ont très souvent indiqué que les groupes sectoriels qui avaient le temps de construire des relations connaissaient plus de succès que ceux qui se formaient rapidement. L'une des personnes interrogées a déclaré à propos des relations préexistantes : « Cela vous confère un avantage énorme [...] quand vous voulez faire quelque chose dans une situation d'urgence, parce que vous avez un rapport instantané. »<sup>19</sup>

Au-delà de ces arguments immédiats et pratiques sur les forces relatives des groupes sectoriels à court terme et de ceux plus permanents, à plus long terme, se pose également la question de la nature même des urgences. Selon le modèle des groupes sectoriels à court terme, la situation d'urgence a un début, un milieu et une fin nettement démarqués. La réalité, bien entendu, dans beaucoup de crises récurrentes ou prolongées, est que souvent il n'existe pas de ligne claire entre la coordination dite d'urgence et celle requise au titre de l'activité de développement à plus long terme. Un des CC a expliqué que dans les crises prolongées il était nécessaire de déterminer quelle coordination relève de l'humanitaire et laquelle relève de la programmation normale pour le développement. « Quand vous êtes en présence de ces urgences chroniques, prolongées, qui sont cycliques, où fixez-vous la limite [...] et quand pouvez-vous dire qu'il ne s'agit pas d'une coordination de programmes, mais d'une coordination des groupes sectoriels pour des situations d'urgence ? La ligne de démarcation est très fine et n'a pas été clairement définie. » Un autre CC relève que, « s'agissant de crise prolongée [...] il y a un raisonnement [selon lequel] si un conflit a été résolu et si tout fonctionne, une intervention internationale risque de ne plus être requise [...] Je ne connais pas beaucoup de situations où c'est arrivé. »

Ainsi, globalement, y avait-il peu de raisons de penser qu'un moment donné dans le cycle de la réponse se prête mieux à la coordination des groupes sectoriels : les facteurs qui rendent les groupes sectoriels performants en matière de coordination ont plutôt tendance à évoluer dans le temps. Nous n'avons pas non plus obtenu d'éléments flagrants en faveur d'une stratégie à court terme et limitée dans le temps d'activation des groupes sectoriels : il semblait plutôt y avoir des arguments convaincants pour et contre cette stratégie, et la majorité des personnes qui se sont exprimées à ce sujet avaient le sentiment que les groupes sectoriels à plus long terme avaient tendance à être plus performants.

19 Il convient cependant de noter que les avantages de la longévité peuvent être limités dans une crise à survenue rapide, où « il y [a] simplement trop d'agents internationaux qui [ne] se connaissent pas, qui n'ont [pas] l'habitude des méthodes de travail dans le groupe sectoriel [...] ce qui contribue à des désaccords ».



### 3.3 Facteurs liés aux membres et à la composition des groupes sectoriels

- La taille du groupe sectoriel ne déterminerait pas le degré de coordination atteint.
- Pour autant, les membres de groupes sectoriels qui partagent une culture organisationnelle similaire et des buts généraux communs, et qui ont des méthodes de travail analogues sont plus à même de se coordonner efficacement.
- Il est en outre important de reconnaître la valeur de la coordination dans chaque organisation, ce qui demande plus qu'un engagement de haut niveau : la coordination doit être institutionnalisée à tous les échelons de l'organisation.
- Globalement, les groupes sectoriels ne parviennent pas à susciter une participation significative des ONG nationales.

#### 3.3.1 Combien ?

Compte tenu de l'analyse bibliographique effectuée pour le rapport d'ALNAP « Qui dirige, ici ? », (Knox Clarke, 2013a) nous avons émis l'hypothèse selon laquelle, dans les groupes sectoriels, *les groupes de taille plus réduite atteignent des niveaux plus élevés de coordination* (voir, par ex., Alexander, 2009 ; Bhattacharjee et coll., 2011 ; Currion, 2010). Nos recherches n'ont toutefois pas fourni d'éléments permettant de soutenir ou de réfuter cette hypothèse.

Dans notre questionnaire, nous avons demandé aux personnes interrogées d'indiquer combien d'organisations participaient à leur groupe sectoriel. Nous avons ensuite comparé le nombre d'organisations dans un groupe sectoriel avec les réponses fournies au sujet de l'efficacité du groupe sectoriel à mener à bien des missions conjointes.<sup>20</sup> Selon l'analyse de ces données, les individus qui appartenaient à des groupes sectoriels contenant un plus grand nombre d'organisations affiliées jugeaient leur groupe sectoriel plus efficace à un niveau statistiquement significatif.<sup>21</sup> Autrement dit, ces résultats révèlent que les grands groupes sectoriels sont plus aptes que ceux avec moins de membres à créer une vision, une stratégie et des plans communs pour une intervention. Ce résultat

20 Les questions Quelle est l'efficacité du groupe sectoriel à créer une vision commune pour les opérations humanitaires de votre secteur dans le pays ? (Q6), Quelle est l'efficacité du groupe sectoriel à recenser des priorités communes et à créer une stratégie pour réaliser cette vision ? (Q7) et Quelle est l'efficacité du groupe sectoriel à favoriser et à mettre en œuvre des plans communs pour les opérations sectorielles dans le pays ? (Q8).

21 En comparant la taille du groupe sectoriel avec les réponses sur l'efficacité de la coordination dans celui-ci, un test non paramétrique assimilé au test de la somme des rangs de Wilcoxon a révélé une valeur p inférieure à 0,001 pour les réponses à Q8 ainsi que Q6 et Q7 combinées.

semblerait infirmer notre hypothèse. Nous avons également examiné la taille du groupe sectoriel par rapport à la capacité des organisations affiliées à aligner leurs propres priorités sur la stratégie du groupe sectoriel,<sup>22</sup> sans découvrir toutefois de preuve de corrélation.<sup>23</sup>

Certains de nos entretiens confortaient eux aussi cette réponse. L'un des membres d'un groupe sectoriel particulièrement important a expliqué que les grands groupes encourageaient les organisations plus petites à s'exprimer, alors que les grandes organisations pourraient dominer un groupe plus réduit. Pour un autre, les grands groupes permettaient d'aborder une plus grande variété de thèmes. Le groupe sectoriel contient en effet plusieurs organisations intéressées par des thèmes précis qui peuvent se réunir en sous-groupes techniques tels que les TWiGs.

Plus loin dans notre questionnaire, nous avons demandé aux enquêtés de classer huit facteurs pour indiquer lequel était le plus déterminant pour le groupe sectoriel dans la création d'une vision et l'élaboration d'une stratégie.<sup>24</sup> Dans cette question, les enquêtés jugeaient régulièrement « la taille et la composition du groupe sectoriel » comme l'affirmation la moins importante du classement,<sup>25</sup> précisant qu'ils ne considéraient pas la taille du groupe sectoriel comme un facteur significatif.

Dans nos entretiens, cependant, de nombreuses personnes estimaient que la taille comptait beaucoup – qu'il était plus difficile de travailler avec de grands groupes tandis que les groupes de taille plus modeste étaient plus performants. Les données qui découlent des entretiens (et de la documentation citée plus haut) semblent donc confirmer notre hypothèse. Pour reprendre les mots des personnes interrogées, « plus le groupe est grand, moins il est facile d'atteindre ce niveau de consensus ». « Nous avons 50 personnes présentes, a fait remarquer une autre personne. Il était quelque peu difficile d'avoir des opinions similaires, et il y avait beaucoup de disputes entre les différentes agences. »

Toutefois, dans plusieurs cas, les exemples cités dans les entretiens se fondaient sur des suppositions et non sur des expériences réelles. Les personnes interrogées qui soutenaient les groupes sectoriels plus petits étaient souvent issues de ce type de groupe et supposaient qu'il était plus ardu de travailler avec davantage de

22 Q12.

23 À l'aide d'un test non paramétrique de tendance (une extension du test de la somme des rangs de Wilcoxon), les résultats ont donné une valeur p de 0,411, ce qui permet de penser que les preuves sont insuffisantes pour corroborer l'existence d'une tendance éventuelle.

24 Q33.

25 Parmi les réponses à cette question, 48 % classaient cette affirmation comme le facteur le moins important (huit sur une échelle de un à huit). 32 % la plaçaient en cinquième, sixième ou septième position. Seuls 8 % la considéraient être le plus important facteur. Aucun autre classement pour les huit facteurs le long des huit places du classement n'a obtenu de note supérieure à 19 % des résultats dans cette catégorie, faisant de la huitième place du classement pour cette affirmation une caractéristique frappante des données issues de cette question.

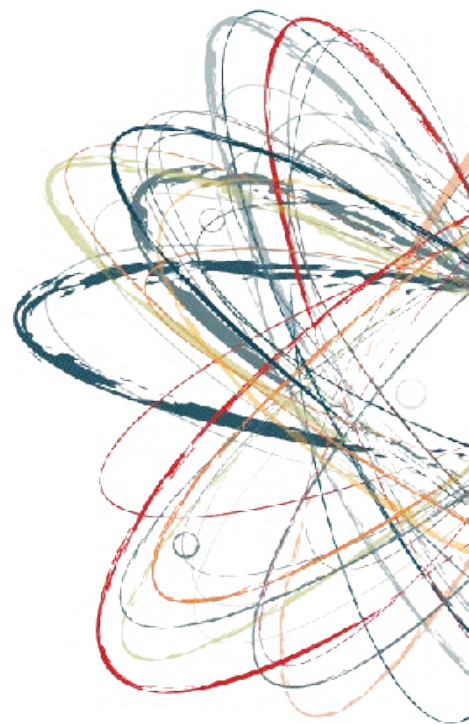
membres. « Il y a si peu d'acteurs que c'est moins difficile que si nous avons 50 personnes autour de la table », nous a-t-on expliqué. Qui plus est, « entre huit et dix acteurs, cela permet à chacun de s'exprimer [...] avoir 40 participants dans une réunion de groupe sectoriel ne serait pas constructif. »

Il y avait également ceux parmi les enquêtés pour qui la taille du groupe sectoriel ne constituait pas un facteur de coordination efficace. « Tout dépend de la façon dont il est dirigé [...] un groupe n'a pas besoin d'être petit pour être bien géré. » S'agissant de savoir s'il était plus facile de prendre des décisions avec un groupe plus réduit de personnes, un CC a indiqué : « Ce n'est pas qu'il soit facile de parvenir à une décision [...] il y a des questions qui n'ont pas besoin de leur être soumises [...] cela dépend de la décision en question et cela doit être pris au cas par cas. »

La diversité des réponses aux entretiens et des résultats du questionnaire permet de dire que la taille du groupe sectoriel n'est pas toujours importante (bien que de nombreuses personnes – dont beaucoup n'ont pas l'expérience des très grands groupes sectoriels – pensent qu'elle l'est).<sup>26</sup>

Une raison possible pour laquelle les individus ne perçoivent pas la taille du groupe sectoriel comme étant un facteur important est que, si cette taille est problématique, le groupe sectoriel s'adapte. Si le groupe sectoriel est trop grand pour une prise de décision efficace, il forme des sous-groupes plus petits qui sont chargés de prendre des décisions sur des questions précises. « Le groupe sectoriel a un effectif assez élevé, explique un de ses membres. Je pense que c'est pour cela que ces différents sous-groupes de travail sont apparus, parce que la marge de discussion dans le groupe sectoriel est plutôt limitée [...] il est plus réaliste d'avoir une discussion avec 10-15 personnes autour de la table qu'avec 50. » Depuis un certain temps, les CC mettent en place des groupes de prise de décision (« bébés groupes sectoriels », ou GCS) (Grunewald et coll., 2010). Cette démarche, soutenue par nos recherches, a été officialisée dans les toutes dernières orientations de l'IASC en matière de groupes sectoriels. Pour reprendre les paroles d'un enquêté, le GCS est capable « de beaucoup d'introspection, de raisonnement et de discussion [...] et de soumettre le fruit de cette réflexion à l'approbation du groupe plus large ». Un autre membre de groupe sectoriel a indiqué que les grands groupes sectoriels pouvaient être efficaces tant « qu'il y a une division du travail, des rôles et des responsabilités [...] et que la participation à une réunion apporte une valeur ajoutée ». Nous aborderons le rôle des GCS plus en détail dans la section sur la prise de décision (section 3.7.2).

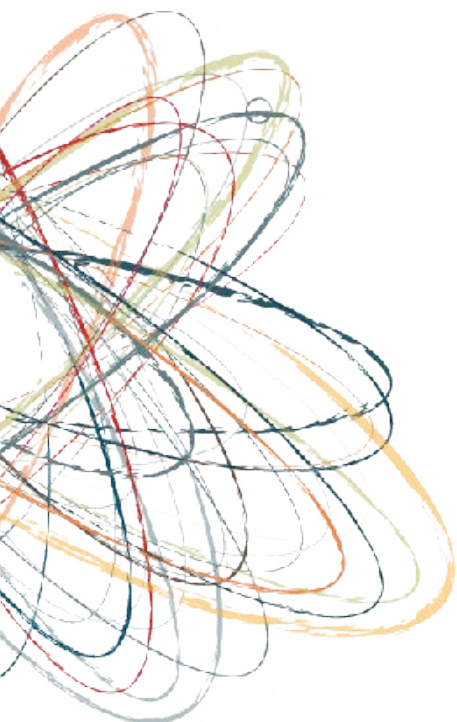
<sup>26</sup> Il serait intéressant de savoir dans quelle mesure cette conviction a été conditionnée par l'expérience d'Haïti, où des groupes extrêmement grands étaient courants et les CC n'avaient pas toujours l'habitude de créer des sous-groupes de prise de décision. Dans ce cas, la taille du groupe sectoriel semble bel et bien avoir eu un effet négatif sur la coordination (Bhattacharjee et Lossio, 2011 ; Bhattacharjee et coll., 2011 ; Grunewald et coll., 2010).



“

La diversité des réponses aux entretiens et des résultats du questionnaire permet de dire que la taille du groupe sectoriel n'est pas toujours importante.

”



### 3.3.2 Similitudes entre organisations membres

Lorsque nous avons examiné la documentation sur la coordination des groupes sectoriels, nous avons formé l'hypothèse selon laquelle *les organisations similaires pouvaient coordonner leurs activités plus efficacement*.

Dans l'ensemble, nos recherches semblent aller dans le sens de notre hypothèse dans ce domaine. Pour commencer à comprendre pourquoi, il faut d'abord préciser ce que l'on entend par « organisations similaires »

Au départ, nos recherches étaient axées sur les similitudes et les relations à l'échelon organisationnel. Nous avons ainsi constaté que les groupes sectoriels étaient composés d'organisations qui :

- épousent l'idée d'un engagement en faveur de la coordination à tous les échelons ;
- ont une culture organisationnelle similaire ;
- ont des méthodes de travail analogues ;
- partagent le même but ou la même conviction globale envers le bien commun.

Ces groupes sectoriels parviennent mieux à des résultats coordonnés que ceux composés d'organisations très diverses ayant chacune sa propre stratégie et tendant peut-être vers des objectifs analogues ou liés, mais chacune à sa façon. Ces aspects ne concernent pas tant la façon dont les organisations travaillent ensemble au sein des groupes sectoriels que les attitudes qu'elles y apportent dès le début.

Les organisations ont beau être nombreuses à inclure la coordination dans leur propre vision stratégique ou à la compter parmi leurs engagements, cela ne suffit pas à en faire véritablement une valeur fondamentale. Pour cela, la coordination doit être institutionnalisée au sein de toute organisation. « C'est vraiment une question de culture, de comportement et de style de gestion, a précisé l'un des enquêtés. C'est avoir cette cohérence, de l'énoncé des valeurs jusqu'à la mise en œuvre du projet sur le terrain. » Du fait de la valeur qu'elles accordent à la coordination, les organisations qui savent transmettre l'importance de cet engagement à tout leur personnel contribuent plus efficacement aux efforts de coordination consentis dans les groupes sectoriels. Lorsque des obstacles se dressent, il est plus facile de faire des compromis pour concrétiser la coordination dans un environnement où agir de manière coordonnée est tout aussi apprécié que les autres buts ou méthodes de travail de l'organisation. Beaucoup de personnes interrogées ont expliqué que leur organisation avait pour « politique de participer à tous les groupes sectoriels utiles à nos projets ». Or, malgré un tel engagement, une des personnes a ajouté : « Le système de coordination en place, pour nous en ce moment, est comme un second ou

troisième niveau de préoccupation ». Autrement dit, bien qu'elle apprécie la coordination, cette organisation attache plus de valeur à d'autres aspects. Dans ce cas particulier, le groupe sectoriel a du mal à faire participer activement les organisations et à leur faire prendre des décisions sur une norme commune. Cette difficulté met en exergue le problème qui se pose lorsqu'un engagement envers la coordination ne se voit pas accorder suffisamment d'importance à tous les échelons de l'intervention d'une organisation.

Souvent, les organisations qui trouvent la coordination dans un groupe sectoriel plus facile semblent, d'après les entretiens, partager une culture organisationnelle commune. Ainsi, la coordination semble-t-elle requérir une moindre perte d'autonomie pour l'organisation. « Les gens viennent de milieux similaires, a déclaré une personne interrogée. Il y a une sorte de camaraderie qui permet aux organisations de travailler en collaboration plus étroite ». Cela se manifeste, entre autres, par le degré d'ouverture des organisations au partage des informations entre elles. Si les organisations sont transparentes sur le plan culturel et croient en l'échange d'informations, il leur sera plus aisé de collaborer avec d'autres qui partagent leurs valeurs. Confrontées à des organisations qui préfèrent protéger étroitement leurs informations, elles ressentent envers elles de la suspicion et de la frustration. Les efforts de coordination sont également facilités lorsque les organisations ont des méthodes de travail similaires – des processus et des procédures analogues. Nous examinons cette question de plus près ci-dessous (section 3.7).

Enfin, l'aspect peut-être le plus fréquemment relevé dans nos entretiens était celui des organisations affiliées partageant les mêmes objectifs ou la même détermination. Si l'établissement d'un but commun/partagé pour l'intervention constitue l'une des fonctions clés de la plupart des groupes sectoriels, et ainsi pourrait être vu comme une conséquence plutôt qu'une cause de l'efficacité de la coordination des groupes sectoriels, les enquêtés ont souvent mentionné qu'il était important pour la coordination des organismes membres de partir sur des objectifs similaires dès qu'elles entraient dans le groupe sectoriel. Cette détermination commune était souvent décrite comme la reconnaissance de l'importance de changer les choses pour les populations affectées ou d'avoir les opérations sectorielles les plus efficaces possible afin de répondre aux besoins urgents.

Le sentiment que tout le monde souhaitait œuvrer vers les mêmes objectifs suscitait une volonté d'effort coopératif, qui semblait déterminer le degré de probabilité des organisations de se faire mutuellement confiance, de tenter de surmonter les obstacles, d'écouter l'argument d'autrui – chacun de ces aspects rendant plus possible la coordination.



Les groupes sectoriels hétérogènes – composés d’organisations, variées ayant des cultures, procédures et des buts différents – ont moins de chances de pouvoir atteindre des niveaux de coordination très élevés.



« Nous partageons tous la même vision : aider les communautés vulnérables, nous a expliqué un enquêté. Nous essayons tous d’assurer que des changements positifs sont constatés. C’est cette même vision qui nous permet d’entamer le dialogue. » Les groupes sectoriels sont performants quand leurs membres « se concentrent sur un objectif », lorsqu’ils sont « prêts et soucieux de coopérer », quand « il y a une volonté de coopération » et lorsque « les besoins de la communauté sont au cœur des priorités ». « Que l’on travaille pour les pouvoirs publics, des ONG, la société civile ou des OING, on partage la même vision et le même mandat [...] c’est parce que nous sommes ici pour servir la communauté que nous faisons converger notre action, que nous collaborons [...] le groupe sectoriel nous fournit ce cadre. »

Dans un exemple communément cité, un groupe sectoriel connaissait un déficit de financement considérable. En portant leur attention sur le « bien commun », ses membres ont réussi à « se mettre d’accord pour centrer leurs efforts sur les activités qui étaient réellement vitales ». Un de ses membres a ajouté : « Nous sommes sur le terrain, nous savons quel est le besoin et nous voulons répondre à ce besoin. Si les ressources sont limitées, je ne crois pas que c’est juste une question d’avoir la plus grosse part pour notre organisation. Je crois vraiment qu’y a un désir de répondre à ce besoin. »

Tous ces témoignages tendraient à impliquer que les groupes sectoriels hétérogènes – composés d’organisations, variées ayant des cultures, procédures et des buts différents – ont moins de chances de pouvoir atteindre des niveaux de coordination très élevés. C’est regrettable à plus d’un titre – notamment parce que les groupes sectoriels hétérogènes sont censés avoir accès à davantage d’informations et donc pouvoir se faire une meilleure idée générale de la situation et déterminer des réponses plus efficaces. Heureusement, il semblerait cependant que, sciemment gérée, l’hétérogénéité puisse constituer un atout. Un CC nous a expliqué comment il s’efforçait activement d’encourager un alignement lorsque celui-ci ne venait pas naturellement en ayant des discussions en tête-à-tête préliminaires avec chacun des membres. « En dialoguant avant et en essayant d’avoir leur point de vue, d’évacuer certaines choses », a-t-il dit, les organisations peuvent avoir une vue d’ensemble et trouver des points communs, lesquels peuvent à leur tour permettre de gérer les différences afin que les organisations puissent « aller de l’avant » ensemble. Dans un autre contexte où il existe beaucoup d’animosité entre différents acteurs du secteur, le CC a essayé de jeter des ponts entre les différents groupes d’acteurs, soulignant les domaines où les organisations avaient un objectif commun, le but étant de garder celles-ci motivées à rester impliquées dans le groupe et à y trouver de l’intérêt, même lorsqu’il existe d’importants conflits entre les organisations affiliées.

### 3.3.3 Inclusion des ONG nationales dans les groupes sectoriels

La difficulté à garantir une représentation diverse dans les groupes sectoriels est illustrée par l'échec généralisé (mais pas universel) à attirer les ONG nationales au sein des groupes sectoriels et de les inclure dans les discussions et la prise de décision dans ces groupes. Si les similitudes organisationnelles et les relations étroites (voir sections 3.3.2 et 3.8) encouragent une coordination rapprochée, quelle est la probabilité que les ONG nationales soient incluses ?

Plusieurs études et évaluations indiquent que, d'une part, la participation active des ONG nationales aux groupes sectoriels peut rendre ces derniers plus efficaces et que souvent, d'autre part, les ONG nationales n'y participent pas (Grunewald et coll., 2010 ; Hedlund, 2011 ; Majewski et coll., 2012 ; Maxwell et Parker, 2012 ; Sida et coll., 2012 ; Steets et coll., 2010).

Il est intéressant de noter que l'évaluation récente du groupe sectoriel Sécurité alimentaire (Steets et coll., 2014b) a tenté d'établir une éventuelle corrélation entre l'inclusion des ONG nationales dans le groupe sectoriel et l'efficacité de celui-ci. Par rapport aux questions sur la vision et la stratégie du groupe sectoriel, les résultats révèlent une corrélation statistiquement pertinente, ce qui permet de penser que l'inclusion de ces groupes avait de l'importance pour mener à bien ces missions. En revanche, par rapport à une question sur l'efficacité globale du groupe sectoriel, les résultats n'ont pas indiqué de corrélation entre une représentation adéquate de ces acteurs et l'efficacité d'un groupe sectoriel,<sup>27</sup> ce qui pourrait refléter le fait que, bien que beaucoup de groupes sectoriels n'intègrent pas de manière efficace les ONG nationales et locales, cela ne les empêche pas de poursuivre leurs activités (quoique peut-être à un niveau de qualité inférieur) : il se peut que le partage de l'information et la prévention des lacunes et des chevauchements soient plus aisés avec un groupe d'acteurs plus petit et plus homogène.

Parmi les défis que pose l'implication des ONG nationales dans les groupes sectoriels, citons :

“

La difficulté à garantir une représentation diverse dans les groupes sectoriels est illustrée par l'échec généralisé (mais pas universel) à attirer les ONG nationales au sein des groupes sectoriels et de les inclure dans les discussions et la prise de décision dans ces groupes.

”

27 À l'aide du coefficient de corrélation rho de Spearman, nous avons comparé l'affirmation : « Les organisations nationales et locales sont adéquatement représentées dans le mécanisme de coordination » à la question : « Dans l'ensemble, quelle est l'efficacité du mécanisme de coordination de la sécurité alimentaire ? », ce qui a donné pour résultat une note de 0,2886, indicative d'une corrélation positive modérée. Comparé à l'affirmation : « La coordination a amené les organisations à élaborer une stratégie et des priorités communes en faveur de l'intervention de sécurité alimentaire », le coefficient était de 0,4632, puis de 0,4224 pour l'affirmation : « La coordination a amené les organisations à créer une vision commune pour gérer la sécurité alimentaire dans les opérations humanitaires. »  
À noter : Le lecteur trouvera à l'annexe C une explication du coefficient de corrélation rho de Spearman et plus d'informations sur la méthodologie statistique employée dans le questionnaire.





Le fait que bien des réunions de groupe aient lieu dans des capitales ou dans des centres régionaux, loin des sièges des ONG nationales, rendait également leur participation coûteuse en temps.



- Manque de capacités (et en particulier de temps) ;
- Facteurs d'exclusion tels que la langue et l'usage de technologies ;
- Trouver un équilibre entre inclusivité et efficacité ;
- Non-appréciation de la valeur du groupe sectoriel de la part des ONG nationales.

L'un des principaux défis concerne la capacité. « Les organisations plus petites, vous savez, leurs niveaux de ressources les empêchent vraiment de participer aux réunions », a expliqué une des personnes interrogées. Beaucoup de groupes sectoriels étaient confrontés à ce défi, surtout lorsque les réunions impliquaient des déplacements, ou lorsque les organismes locaux étaient impliqués dans plusieurs secteurs – et donc dans plus d'un groupe sectoriel. Le fait que bien des réunions de groupe aient lieu dans des capitales ou dans des centres régionaux, loin des sièges des ONG nationales, rendait également leur participation coûteuse en temps. Un moyen de réduire le fardeau des réunions sur les ONG individuelles serait éventuellement d'encourager la formation et la participation de réseaux d'ONG nationales, qui pourraient s'articuler autour des groupes sectoriels (Scriven, 2013).

Le langage et les technologies utilisés dans les groupes sectoriels étaient un autre défi récurrent pour les acteurs nationaux. Le problème ne concernait pas seulement l'usage de l'anglais comme langue de travail dans beaucoup d'endroits, (Bhattacharjee et Lossio, 2011; Grunewald et coll., 2010) mais aussi l'usage d'une variante très spécifique d'anglais, celui de l'humanitaire : « Un certain nombre de ces agences n'ont jamais opéré dans ce milieu (humanitaire). Elles sont surtout habituées au terrain, et vous voilà tous assis à balancer des acronymes à droite et à gauche. D'autre part, nous dépendons beaucoup des ordinateurs. Nous partageons en général toutes nos informations en ligne [...] ce qui exclut probablement pas mal d'agences. » Étant donné l'importance des solutions techniques pour la gestion de l'information, il n'est sans doute pas réaliste d'attendre des groupes sectoriels qu'ils n'y fassent pas appel pour garantir une implication maximum des ONG nationales : on devrait plutôt insister pour s'assurer que ces organisations – ou, éventuellement, les réseaux ou entités qui les représentent – aient accès au matériel informatique et aux logiciels nécessaires ainsi qu'aux formations pour les utiliser.

Bien entendu, le concept d'ONG nationale recouvre une très large palette de types d'organisations – à tel point qu'il est légitime de se demander si l'on a affaire à une véritable catégorie (Slim, 2012) (Aneja, 2014). Si certaines ONG nationales ont un impact considérable sur le succès de l'intervention d'urgence, du fait de leur taille, de leurs compétences particulières ou de leurs

connaissances spécifiques, d'autres non : beaucoup sont des organisations de taille assez réduite aux ressources limitées. L'enjeu pour les groupes sectoriels est donc de trouver un équilibre entre le désir d'inclusion et celui d'efficacité ( Achakzai et coll., 2011 ; Culbert, 2011). Dans une certaine mesure, il s'agit pour les groupes sectoriels d'expliquer clairement leurs propres priorités : comme nous l'avons noté plus haut, on attend probablement trop d'eux, et chaque groupe sectoriel devra hiérarchiser ses activités – quelle est l'importance de renforcer les capacités des plus petites ONG nationales ? Il s'agira aussi pour les groupes sectoriels de pouvoir définir des critères d'inclusion qui reconnaissent l'importance de différents types de contribution à une intervention efficace. Enfin, il est peut-être utile de définir des critères séparés pour les différents degrés de participation – pour l'intégration à des groupes plus grands de partage de l'information et à des ensembles plus réduits de prise de décision.

Il se peut en outre que les ONG nationales ne soient pas conscientes des activités des groupes sectoriels, et du potentiel de ces derniers à les soutenir dans leurs activités.<sup>28</sup> « Coopérer avec des ONG nationales n'est pas toujours facile ni simple [...] elles ont souvent beaucoup de mal à savoir comment s'impliquer, comment trouver l'information », nous a expliqué un enquêté. Elles sont aussi parfois sceptiques quant à l'intérêt du groupe sectoriel (Maxwell et Parker, 2012).

Dans plusieurs exemples que les personnes interviewées nous ont donnés, les ONG nationales assistaient apparemment aux réunions des groupes sectoriels uniquement parce que les modalités de financement l'exigeaient. Lorsqu'une organisation participe à un groupe sectoriel parce que cela est requis d'elle, cette implication a peu d'intérêt et n'est guère différente d'une absence complète. Pourtant, dans certains cas, la présence aux réunions est un premier pas qui permet aux organisations connaissant mal les groupes sectoriels de voir comment ils pourraient leur offrir une valeur ajoutée. Les ONG nationales qui « font partie de ce groupe de travail, à mon avis avec le temps elles participent de plus en plus dans ce sens. Alors, quand de nouveaux acteurs rejoignent le groupe et que celui-ci se réunit et partage des informations, et qu'ils voient la valeur ajoutée qu'offre ce partage des informations, ils continuent à venir et à collaborer. »

L'examen de la documentation a révélé des exemples de la façon dont les groupes sectoriels avaient réussi à engager le dialogue avec les acteurs nationaux. Au Pakistan, l'ordre du jour d'une réunion avait été diffusé d'avance parmi

“

Si certaines ONG nationales ont un impact considérable sur le succès de l'intervention d'urgence, du fait de leur taille, de leurs compétences particulières ou de leurs connaissances spécifiques, d'autres non : beaucoup sont des organisations de taille assez réduite aux ressources limitées.

”

28 Les travaux du projet *Building a Better Response* (<http://www.buildingabetterresponse.org/>) tentent de remédier à cela en améliorant les connaissances des structures de coordination humanitaire internationale, ainsi que des façons dont les ONG peuvent s'impliquer.



Même si les acteurs nationaux/locaux ne peuvent pas être très actifs au sein d'un groupe sectoriel, la meilleure pratique consiste à les tenir informés et impliqués au degré le plus élevé possible.



les membres du groupe sectoriel, et le groupe visait une prise de décision par consensus, ce qui avait permis à tous les partenaires d'être consultés avant que les décisions soient prises. En dépit du caractère inclusif de ces efforts concertés, une évaluation a révélé qu'« au final, c'étaient principalement les OING et les agences onusiennes qui dominaient la plus grande partie des travaux. » Cette expérience souligne un important rappel : même les meilleurs efforts pour être inclusif ne peuvent effacer la différence de capacités et de ressources entre les acteurs internationaux et nationaux. Cependant, elle met aussi en exergue un principe important : même si les acteurs nationaux/locaux ne peuvent pas être très actifs au sein d'un groupe sectoriel, la meilleure pratique consiste à les tenir informés et impliqués au degré le plus élevé possible.

### 3.3.4 Qui représente son organisation ?

Dans ce dernier aspect de la composition du groupe sectoriel, nous nous interrogeons sur l'identité des personnes qui assistent aux réunions du groupe au nom des organisations affiliées. Quels sont leurs domaines d'activité ? Quel niveau d'expérience ont-ils, et quel pouvoir de décision ont-ils au nom de leur organisation ?

Dans le questionnaire, nous avons demandé aux sujets interrogés dans quelle mesure « les personnes qui représentent leur organisation aux réunions des groupes sectoriels ont le pouvoir de prendre des décisions importantes et d'engager des ressources sans avoir à consulter une autorité supérieure. » En moyenne, cette affirmation recevait des notes assez basses<sup>29</sup> et ne semblait pas indiquer de forte corrélation avec l'efficacité des activités conjointes du groupe sectoriel.<sup>30</sup> Autrement dit, ce facteur n'était pas indiqué comme une condition préalable à une coordination efficace des groupes sectoriels. Or, l'analyse bibliographique a identifié des arguments (voir, par ex., Alexander, 2009 ; Goyder et James, 2002) selon lesquels, pour qu'un groupe sectoriel fonctionne en tant qu'espace de prise de décisions, ses membres doivent envoyer des décideurs à ses réunions.

Malheureusement, le questionnaire ne nous dit pas qui assiste aux réunions des groupes et quel impact cela a. Pour cela, nous nous tournons vers les résultats des entretiens. Beaucoup, quoique pas tous – et c'est un point important – considèrent le groupe sectoriel comme le lieu de rencontre du personnel

29 Une moyenne de 3,39 sur un possible 6.

30 À l'aide d'une analyse rho de Spearman, ce facteur a recueilli des coefficients de corrélation de 0,26 par rapport à Q6, 0,28 par rapport à Q7, 0,33 par rapport à Q8 et 0,37 par rapport à Q12. Ce résultat indique au mieux une corrélation positive plutôt faible entre les questions sur l'efficacité et ce facteur. De toutes les questions examinées par le biais du rho de Spearman, c'est le résultat le plus faible.

technique. Selon l'un des membres d'un groupe sectoriel, ceux qui y participent sont « pour la plupart des techniciens, donc ils ne sont pas à un niveau qui leur permette de prendre des engagements. Ils sont au courant des mandats de l'agence [...] des initiatives qu'elle va probablement soutenir, mais en ce qui concerne l'engagement de ressources de l'agence [...] ils doivent toujours (consulter) leurs responsables. » Cette pratique répandue consistant à faire assister aux réunions des groupes sectoriels du personnel technique ou de programme, plutôt que des personnes investies de pouvoirs exécutifs, offre une explication non seulement de la faible importance accordée à ce domaine dans le questionnaire, mais aussi des difficultés qu'éprouvent les groupes sectoriels à parvenir à des niveaux de coordination plus élevés. « Vous avez des techniciens dans votre groupe sectoriel, alors vous n'avez pas de décideurs [...] Ils arrivent donc à une réunion [...] et vous vous mettez d'accord sur certains points. Ils repartent au bureau et le directeur dans le pays ou bien le responsable de programme dit, "Non, on va pas faire ça". » En même temps, les personnes interrogées ont souligné que beaucoup de décideurs de haut niveau ne comprenaient pas entièrement les questions techniques débattues dans les réunions des groupes.

La pratique étonnamment simple consistant à diffuser avant la réunion un ordre du jour précisant les décisions clés devant être prises a été tout particulièrement citée comme pratique de référence dans plusieurs groupes sectoriels. Dans ces exemples, les organisations affiliées ont choisi soit d'envoyer un membre de rang plus élevé à cette réunion de groupe sectoriel, soit d'équiper leur représentant technique habituel des informations nécessaires sur la position et les limites de l'organisation, afin qu'il puisse participer utilement à la prise de décision (voir aussi section 3.7.2). « Si des décisions sont prises, il faut veiller à ce que les partenaires du groupe sectoriel soient conscients de ce qui les attend, de sorte à pouvoir envoyer quelqu'un à qui le pouvoir de prendre ces décisions a été délégué. » Ainsi, les groupes sectoriels évitent-ils d'avoir à reporter les décisions d'une réunion à l'autre. Dans les groupes sectoriels qui utilisent un Groupe consultatif stratégique pour la prise de décisions clés, un représentant de rang supérieur sera présent à ce GCS, tandis que des membres du personnel des programmes techniques assistent aux réunions du groupe sectoriel générales. Un membre de groupe sectoriel a suggéré une réunion semestrielle à haut niveau des directeurs dans le pays, portant sur « l'engagement en faveur de la coordination » entre les organisations affiliées. « De temps en temps, a-t-elle expliqué, c'est une bonne idée d'inviter les responsables de rang élevé et les directeurs dans le pays à contribuer à souligner le rôle de la coordination. »

## 3.4 Facteurs liés au leadership et à la structure du groupe sectoriel

### 3.4.1 Importance de la coordination des groupes sectoriels indépendants

- Le rôle de l'agence chef de file (CLA) est important et les groupes sectoriels ont bénéficié des ressources que les CLA leur ont fournies.
- Pour autant, il est important que les groupes sectoriels préservent leur indépendance de la CLA et que les intérêts de cette dernière n'influencent pas la prise de décision au sein du groupe sectoriel.
- Afin de maintenir cette séparation, il conviendra de nommer un CC à plein temps et indépendant.
- Le rôle d'« agence de dernier recours » relève apparemment plus de l'idéal que d'un engagement pratique.

“  
Le rôle de la CLA est important en ce qui concerne la coordination dans le groupe sectoriel.  
”

À l'échelle d'un pays, la responsabilité d'établir et de soutenir les groupes sectoriels incombe aux représentants des CLA dans le pays. Il s'agit d'organisations qui ont assumé la responsabilité, au niveau mondial, de diriger des groupes sectoriels précis. Par exemple, le Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF) est la CLA pour la nutrition. Dès lors, le représentant de l'UNICEF est responsable (dans la plupart des cas) de la mise en place du groupe sectoriel nutrition dans un pays donné, et représente ce groupe sectoriel, ainsi que l'UNICEF, dans l'EHP (Humanitarianresponse.info, n.d.). Un membre du personnel de l'UNICEF (ou un consultant employé par le Fonds) servirait également de CC à plein temps ou à temps partiel. Dans ce dernier cas, il partagerait son rôle de CC avec ses autres fonctions dans l'agence.

Le rôle de la CLA est important en ce qui concerne la coordination dans le groupe sectoriel. Comme l'a révélé l'évaluation *Cluster Approach 2*, il est fondamental d'avoir une CLA clairement désignée et acceptée (Steets et coll., 2010). En effet, la CLA est redevable devant le groupe sectoriel auquel elle apporte en général des sommes de financement considérables. En conséquence, il est légitime qu'elle s'intéresse à la façon dont les groupes sectoriels opèrent. Toutefois, lorsque les CLA s'intéressent trop à un groupe sectoriel, ou donnent l'impression de le dominer, elles peuvent aliéner d'autres participants.

Dans nos recherches, nous avons émis l'hypothèse selon laquelle les groupes sectoriels parviendraient à des niveaux de coordination plus élevés si la CLA les soutenait, sans intervenir dans leur dynamique interne. L'hypothèse était qu'un *groupe sectoriel qui opère indépendamment de la CLA, mais avec son solide appui, obtient des niveaux de coordination plus élevés*. Globalement, nous avons constaté que nos recherches soutenaient fortement cette hypothèse.

En général, la documentation consultée convenait que le rôle du CC devait être « neutre par rapport à l'agence et impartial à l'égard du groupe sectoriel » (Maxwell et Parker, 2012 : 10 ; voir aussi Jespersen, 2009 ; Majewski et coll., 2012). Les résultats du questionnaire utilisé dans l'évaluation du groupe sectoriel sécurité alimentaire confirme l'importance de l'aptitude de la CLA à séparer ses propres intérêts de ceux du groupe sectoriel aux fins d'une coordination efficace.<sup>31</sup> La grande majorité des sujets interrogés étaient de cet avis. Lorsque les limites entre les intérêts du groupe sectoriel et ceux de la CLA étaient floues, le CC risquait d'être perçu simultanément comme « coordinateur et [...] bailleur et [...] concurrent ». Ce manque de précision augmentait le risque de conflit au sein du groupe sectoriel et affaiblissait la capacité du coordinateur à opérer en qualité de « conciliateur de confiance » : « Il est très difficile de résoudre les conflits. » Toutefois, lorsque la CLA était perçue comme ayant trop d'emprise sur le groupe sectoriel, ou comme utilisant celui-ci afin de servir ses propres intérêts organisationnels, les autres agences avaient moins de chances de s'impliquer activement dans le groupe sectoriel, et encore moins de s'y impliquer activement de sorte à abandonner leur autonomie. Beaucoup de CC ont évoqué l'importance centrale de rester impartial et de ne pas devenir le porte-parole de la CLA.

De plus, des « limites floues » entre le groupe sectoriel et la CLA ne bénéficiaient pas nécessairement à la CLA. Dans les entretiens, les CC ont expliqué que leurs agences « contestent le fait d'être l'agence chef de file et de devoir financer le CC » et « acceptent mal [...] le temps passé à la coordination des groupes sectoriels ».

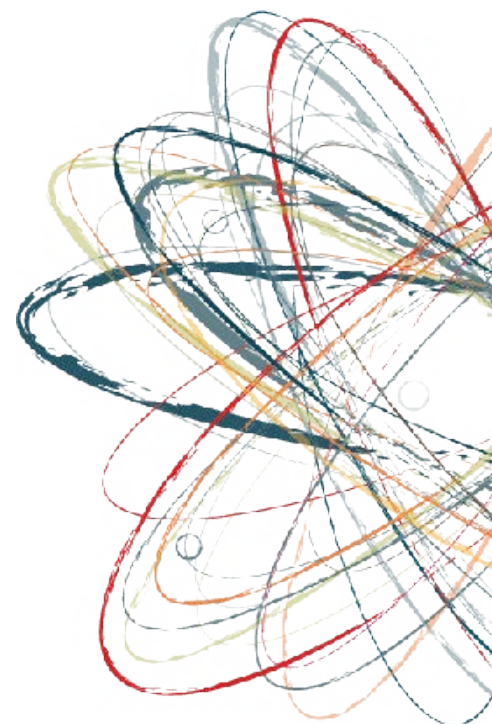
Pourtant, aussi préférable pour la CLA et le groupe sectoriel soit-il, le maintien d'une séparation nette entre ces deux entités et l'apport simultané d'une assistance peuvent s'avérer extrêmement ardues. Parfois, les membres du groupe sectoriel demandent à la CLA de s'impliquer davantage dans les affaires du

“

Beaucoup de CC ont évoqué l'importance centrale de rester impartial et de ne pas devenir le porte-parole de la CLA.

”

31 À l'aide du coefficient de corrélation rho de Spearman, nous avons comparé la question : « Les agences chefs de file font la distinction entre leurs propres intérêts et ceux du mécanisme de coordination » à la question : « Dans l'ensemble, quelle est l'efficacité du mécanisme de coordination de la sécurité alimentaire ? », ce qui a donné pour résultat une note de 0,4580, indicative d'une corrélation positive modérée. Cette question a également été comparée à deux questions similaires concernant la vision, la stratégie et les priorités, et les résultats étaient statistiquement analogues.



groupe : dans certains entretiens, ils ont exprimé leur frustration, car pour eux la CLA devrait défendre plus ouvertement le secteur : « On nous rappelle souvent que (la CLA) est le leader mondial du (groupe sectoriel), mais on n'a pas l'impression qu'elle use de son influence institutionnelle d'une manière aussi efficace qu'elle le pourrait. » De plus, les membres ont souvent tendance à croire que le CC est biaisé en faveur des intérêts de la CLA alors qu'il n'existe pas de partialité (Majewski et coll., 2012).

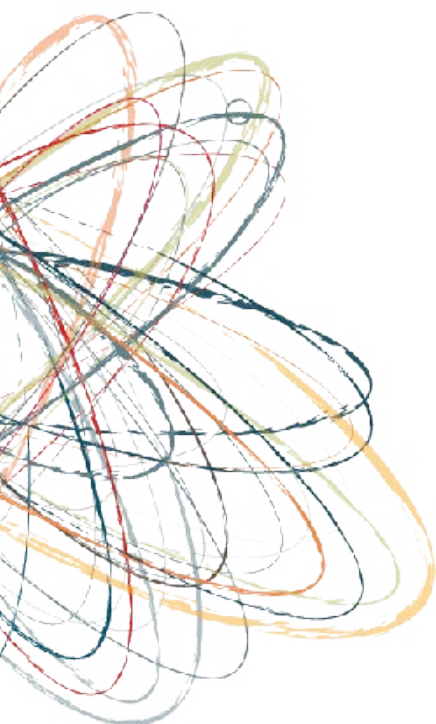
L'un des moyens de séparer le groupe sectoriel de la CLA est de le doter d'un coordinateur à plein temps qui ne participe à aucun des travaux de la CLA. Beaucoup de personnes interrogées étaient d'accord avec ces paroles du CC : « À mon avis, la double responsabilité est négative et devrait être évitée à tout prix. » Certains CC qui travaillaient aussi sur des missions de la CLA estimaient qu'il était difficile d'être impartial : « Pour être franc, parfois je crois que (la CLA) a des attentes en lien avec le groupe sectoriel pour lesquelles on considère que je ne serai pas neutre. » En revanche, la plupart des CC à responsabilité unique étaient du même avis : « En tant que CC spécialement nommé, je trouve que les choses sont vraiment claires parce que je ne suis pas impliqué dans des activités relevant de l'agence. » Cela dit, un CC à « casquette unique » n'est pas à l'abri du risque qu'une CLA garde une influence excessive si le supérieur hiérarchique du CC au sein de la CLA exerce de la pression sur celui-ci.

Il n'est pas toujours possible de financer un coordinateur à plein temps ; parfois, cela n'est pas souhaitable, une indépendance accrue se payant par une perte d'influence sur la CLA. Or, il existe d'autres façons de renforcer la distinction entre la CLA et le groupe sectoriel. Les enquêtés ont mentionné deux approches particulièrement importantes : séparer, d'une part, les fonds destinés au groupe sectoriel de ceux affectés aux autres activités de la CLA et, d'autre part, veiller à ce que le personnel de la CLA soit présent aux réunions de groupe sectoriel pour indiquer la position de la CLA (au lieu d'attendre du CC qu'il représente la CLA).

Une autre méthode est la codirection d'un groupe sectoriel. Dans la présente étude, nous ne nous sommes entretenus qu'avec une poignée de groupes sectoriels où le leadership était codirigé, aussi n'aborderons-nous cette question que brièvement (section 3.5.2). Les lecteurs trouveront un examen plus détaillé du co-leadership des groupes sectoriels dans Luff (2015) et NRC (2014).

### **Agence de dernier recours ?**

L'une des principales responsabilités soulignées dans les orientations destinées aux CLA est celle d'« agence de dernier recours ». Comme l'expliquent les « Directives opérationnelles de l'IASC sur le concept d'agence de dernier



recours » (2008), « Lorsqu'il existe des lacunes importantes dans la réponse humanitaire, il incombe aux chefs de file sectoriels de faire appel à tous les partenaires humanitaires compétents pour y remédier. Si cette option échoue, et en fonction de l'urgence, le chef de file sectoriel peut, en sa qualité d'agence de dernier recours, devoir s'engager à combler cette lacune. »

En théorie, le concept d'agence de dernier recours est un moyen puissant de soutenir la coordination : il sert de police d'assurance en cas d'échec des activités coordonnées et pourrait ainsi sans doute convaincre les agences de transmettre leurs informations et leurs préoccupations au groupe sectoriel.

En pratique, l'agence de dernier recours relève apparemment plus de l'idéal que d'un engagement concret. Comme le reconnaît elle-même la directive, « Néanmoins, si les financements ne sont pas disponibles pour ces activités, le chef de file sectoriel ne sera pas tenu de mettre en œuvre ces activités. »

Lorsque nous avons interrogé les personnes impliquées dans les groupes sectoriels aux échelons national et mondial sur le concept d'agence de dernier recours, elles ont répondu que cette idée n'avait foncièrement aucun sens. « C'est une bonne idée, mais [...] les échappatoires sont si énormes que cela n'a pas beaucoup de sens pour moi [...] Je ne connais pas d'exemples où les agences ont dit : "Oh, nous sommes le dernier recours, alors nous allons utiliser nos fonds de base pour apporter de l'assistance à cette population particulière". » « Cela comporte aussi trois restrictions : accès, financement et consentement de l'État. C'est-à-dire que les financements étant ce qu'ils sont aujourd'hui, je me demande qui pourrait bien être absolument dans une position d'agence de dernier recours. » Une autre personne interrogée a été encore plus franche : « Je pense que le concept entier est absurde [...] Citez-moi un seul bailleur qui va accepter de financer le moindre besoin jusqu'au bout du monde. Vous plaisantez ? Soyons réalistes. »

### 3.4.2 Gouvernement – leader, participant ou acteur en marge ?

- L'implication des pouvoirs publics dans les groupes sectoriels présente de nombreux avantages potentiels, mais aussi des défis.
- L'implication des gouvernements semble plus porteuse lorsque ces derniers dirigent les groupes sectoriels au lieu de se contenter d'y participer.

“

En pratique, le concept d'agence de dernier recours relève apparemment plus de l'idéal que d'un engagement concret.

”



Conçu principalement pour répondre à des besoins que l'État ne peut pas satisfaire, le système humanitaire international a tendance par défaut à adopter historiquement un modèle de réponse « global » conçu pour une « mise en œuvre à grande échelle et directe dans des conditions où l'État et les organismes nationaux ont peu ou pas de capacité » (Ramalingam et Mitchell, 2014 : 27). Ce modèle ignore largement l'État et a été critiqué pour afficher « un manque de respect pour les capacités nationales, les coutumes et la souveraineté et une "tendance persistante de la part des agences à contourner les autorités nationales et à s'impliquer directement sur le terrain" » (ALNAP, 2012 : 69). Le système des groupes sectoriels s'inscrit sans doute dans ce cadre conceptuel. En conséquence, la façon dont ils sont censés communiquer avec les agences du gouvernement et les organes de coordination n'a pas toujours été claire.

Depuis quelques années, on s'interroge apparemment moins sur la façon dont l'État peut être impliqué dans les groupes sectoriels que sur la façon dont il peut les diriger ou dont les groupes sectoriels peuvent être inclus dans des organismes dirigés par les pouvoirs publics. Les orientations de l'IASC en matière de formation de groupe sectoriel énoncent clairement qu'« une application aveugle des [...] groupes sectoriels [...] risque de gaspiller des ressources et de réduire les possibilités pour les gouvernements d'exercer leurs responsabilités principales d'apporter une assistance humanitaire aux populations qui en ont besoin » (IASC, 2012 : 1). Les groupes sectoriels devraient « s'organiser pour soutenir ou compléter les mécanismes de réponse nationaux déjà en place plutôt que d'en créer d'autres en parallèle » (IASC, 2011 : 2); les CLA devraient en outre continuer à diriger les groupes sectoriels seulement dans les situations où la capacité de leadership des autorités nationales est « compromise », ou encore lorsqu'« il existe des écarts considérables entre les autorités nationales et les acteurs humanitaires au niveau des principes et des objectifs de l'intervention humanitaire » (ibid. : 3).

Au cours de leur histoire, les groupes sectoriels à l'échelon des pays ont eu tendance à être assez souples, et se sont adaptés au contexte local plus souvent que l'on veut peut-être le reconnaître. Avant même la publication de ces orientations, les exemples de direction de mécanismes de coordination par les gouvernements ou d'adaptation des groupes sectoriels aux systèmes nationaux abondaient (par exemple, au Tchad, au Salvador et au Pakistan – voir Achakzai et coll., 2011 ; Beúnza, 2011; Salomons et Dijkzeul, 2008). Aux Philippines, les groupes sectoriels (sous la direction du gouvernement) ont été intégrés au droit national, tandis qu'en « Éthiopie et au Kenya, les structures de coordination de l'IASC se sont efficacement adaptées pour épauler des systèmes gouvernementaux complexes en marge du groupe sectoriel » (Slim, 2012 : 13).

“

Les groupes sectoriels à l'échelon des pays ont eu tendance à être assez souples, et se sont adaptés au contexte local plus souvent que l'on veut peut-être le reconnaître.

”

L'expérience du leadership des groupes sectoriels par les gouvernements a été mitigée. Au mieux, la direction des groupes sectoriels par les gouvernements (outre sa conformité à la résolution de l'ONU 46/182) peut-elle renforcer la redevabilité et la légitimité de l'État, améliorer la couverture, renforcer l'engagement envers les politiques et les méthodes de travail adoptées et assurer que l'intervention d'urgence s'articule bien avec la planification du développement à plus long terme (Saavedra et Knox Clarke, 2015). Or, ces avantages ne se concrétisent pas toujours. La présente étude a relevé peu d'exemples d'une implication efficace d'un gouvernement dans les groupes sectoriels lorsque ce gouvernement n'a pas de rôle de leader, ce qui laisse penser que, si les gouvernements doivent être impliqués dans les groupes sectoriels, ils doivent l'être en qualité de leader et de président, plutôt que de participant. Le leadership du gouvernement, plutôt que sa participation, est peut-être une stratégie plus opérante pour impliquer celui-ci.

En général, dans la relation entre les groupes sectoriels/les mécanismes de coordination et les pouvoirs publics, quelques défis semblaient se poser assez régulièrement. Globalement, ces défis étaient les suivants :

- Manque de connaissance et méfiance des uns et des autres ;
- Attitudes divergentes envers la coordination ;
- Opposition entre les impératifs humanitaires et politiques ;
- Manque de capacités ;
- Inadéquations structurelles ;
- Différences entre les normes nationales et internationales et les méthodes de travail

Les pouvoirs publics et les humanitaires n'ont souvent qu'une idée limitée des capacités, des motifs et des structures<sup>32</sup> des uns et des autres, ignorance dans bien des cas exacerbée par une incapacité à parler la même langue qui peut intensifier la méfiance : « Il se peut que les agents du gouvernement considèrent les agences humanitaires comme sur-dotées en ressources, non redevables et motivées par leurs bailleurs, composées de personnel surpayé. Parallèlement, il se peut que les agences internationales perçoivent les gouvernements comme corrompus, inefficaces et inutilement restrictifs » (Harvey, 2010 : 11). Nos entretiens ont indiqué que la compréhension des capacités de coordination locales reste encore limitée dans bien des endroits, et qu'il existe donc de fortes possibilités de dédoublements et de concurrence. En même temps, il se peut

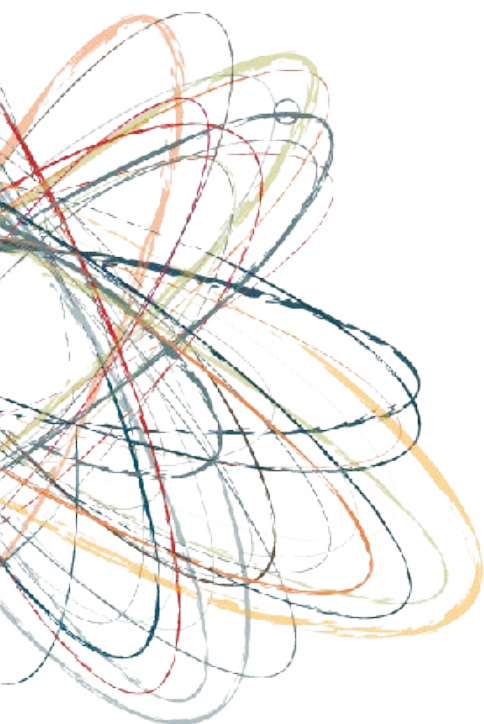


“

Les pouvoirs publics et les humanitaires n'ont souvent qu'une idée limitée des capacités, des motifs et des structures des uns et des autres.

”

32 Il convient de noter que les entretiens conduits au titre de ces travaux concernaient principalement des personnes impliquées dans le système humanitaire international ; les voix des gouvernements ne sont pas entièrement représentées dans les entretiens sur lesquels s'appuie cette section du rapport.



que les gouvernements soient réticents à ouvrir leurs propres mécanismes de coordination de peur qu'ils ne soient « affaiblis par une présence étrangère ». Dans l'un des contextes que nous avons examinés, une grande méfiance existe entre les pouvoirs publics et les ONG, à tel point que les groupes sectoriels opèrent beaucoup comme des zones tampons neutres entre les deux. Cela se passe très différemment dans chaque secteur. Lorsque ce rôle fonctionne bien, les CC se sont eux-mêmes activement décrits comme des médiateurs et ont consenti un effort considérable pour coopérer ouvertement avec les divers acteurs, proposant leur groupe sectoriel comme un terrain d'entente. Dans certains exemples cités lors des entretiens, les relations établies avant la réponse à la crise étaient particulièrement utiles, mais elles n'étaient pas toujours efficaces au cours des situations d'urgence de grande ampleur : « Les partenaires du gouvernement et du pays étaient bien habitués à avoir en face d'eux ces mêmes partenaires [...] Tout à coup, tous ces gens sont arrivés [...] beaucoup avaient déjà travaillé ensemble et ils prennent les rênes de la coordination [...] cela a créé beaucoup de perturbation. »

De plus, les humanitaires et les gouvernements pourraient avoir des conceptions différentes du rôle du mécanisme de coordination. Si les humanitaires cherchent peut-être à suivre les orientations de l'IASC, du groupe sectoriel ou de leur propre organisation, les gouvernements risquent de concevoir la coordination d'une manière complètement différente. « Ils ont une conception très différente de la coordination, a expliqué un des enquêtés en parlant d'un gouvernement. Leur compréhension de la coordination, c'est : "on vous dit ce qu'on veut que vous fassiez et puis vous le faites" [...] Nous avons des approches très différentes, la leur un peu plus autoritaire, la notre plus consultative. » Un autre enquêté a ajouté que les pouvoirs publics « avaient leur interprétation à eux [...] du rôle d'un groupe sectoriel, qui était légèrement différente de celle du groupe sectoriel [...] mondial ».

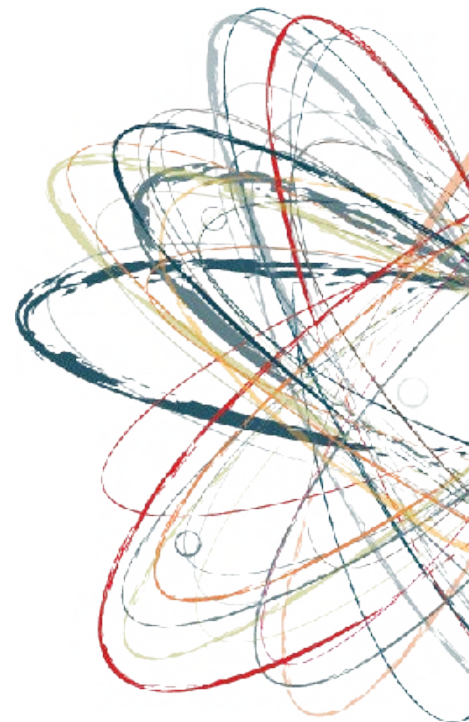
Les entretiens et la documentation ont mis en lumière un autre frein à une coordination plus étroite : la nature politique des gouvernements. L'action humanitaire dite moderne s'est sans doute développée – au Biafra et en Éthiopie – en réaction aux actions de l'État, et la méfiance envers les politiques est profondément ancrée dans la culture humanitaire. Les humanitaires sentent les impératifs politiques du gouvernement l'emporter sur les impératifs humanitaires, et la coordination constitue une tentative de « contrôler » l'activité humanitaire et de l'exploiter au service des objectifs politiques. Il se peut en outre que les gouvernements hésitent à prendre un risque en jouant un rôle de premier plan dans l'intervention humanitaire, de peur d'en subir les conséquences si cette intervention semble échouer ou si diriger la réponse équivalait à admettre un échec de l'action permanente de développement, comme cela fut le cas dans la réponse au choléra au Zimbabwe (Neseni et Guzha, 2009 ; voir aussi Hedlund et Knox Clarke, 2011). Un des sujets

interrogés a décrit l'enjeu pour les humanitaires en ces termes : « D'un côté nous nous disons tous, oui, c'est le devoir des gouvernements de s'occuper de leur peuple et de faire leur boulot, mais d'un autre côté nous connaissons des tas de contextes où les gouvernements interdisent particulièrement toute assistance ou limitent celle-ci dans un but politique [...] Alors vous voulez que (ce) gouvernement siège au sein du groupe sectoriel ? Probablement pas. » Un autre de renchérir :

*« Je [...] m'inquiète de cette précipitation la tête la première [...] dans A, la codirection des groupes sectoriels par les gouvernements et dans B, la prise de contrôle des groupes sectoriels par les gouvernements [...] Les raisons pour lesquelles nous sommes là ou risquons d'avoir besoin d'être là, c'est parce qu'il n'existe pas d'espace humanitaire approprié [...], voire parce qu'il y a des questions humanitaires clés qui ne sont pas correctement abordées. »*

Quelquefois, le désir de coordonner des pouvoirs publics est plus fort que leur capacité à le faire. La coordination exige parfois des ressources considérables. Bien qu'ils veuillent maîtriser la coordination de la réponse, les gouvernements risquent de ne pas avoir les capacités de le faire, notamment à l'échelon sous-national (Achakzai et coll., 2011 ; Nesen et Guzha, 2009 ; Salomons et Dijkzeul, 2008 ; Sida et coll., 2012), ce qui pose des difficultés pour les humanitaires cherchant à opérer à l'intérieur de cadres de coordination en place lorsque ces mécanismes ne permettent pas de gérer adéquatement et efficacement la coordination. L'une des questions liées aux capacités qui se sont dégagées de plusieurs entretiens est celle de la rotation des effectifs au sein des ministères – des relations et des savoirs ont été établis, mais ensuite le personnel est promu ou muté avant que ne se déclenche la crise suivante (ce problème est bien entendu plus aigu pour les agents du gouvernement qui cherchent à tisser des liens avec les humanitaires). Dans certains cas, le système international a pris des mesures efficaces d'appui au développement de la capacité de coordination du gouvernement (Harvey, 2010), et plusieurs enquêtés nous ont fait part d'exemples où ils avaient coopéré avec des gouvernements et les avaient dotés de la capacité à jouer un rôle actif dans la coordination. En revanche, une personne a affirmé : « Je ne suis pas contre le renforcement des capacités des gouvernements locaux où qu'ils soient [...] est-ce que cela devrait être aux NGO de le faire ? C'est la question que je me pose. »

Un autre défi se pose lorsque la structure organisationnelle et les responsabilités du groupe sectoriel ne cadrent pas avec celles des ministères ou organes compétents du gouvernement. Cette inadéquation peut découler du fait que les gouvernements tendent à être organisés moins en secteurs que le système humanitaire international (Polastro et coll., 2011) – ce qui constitue sans

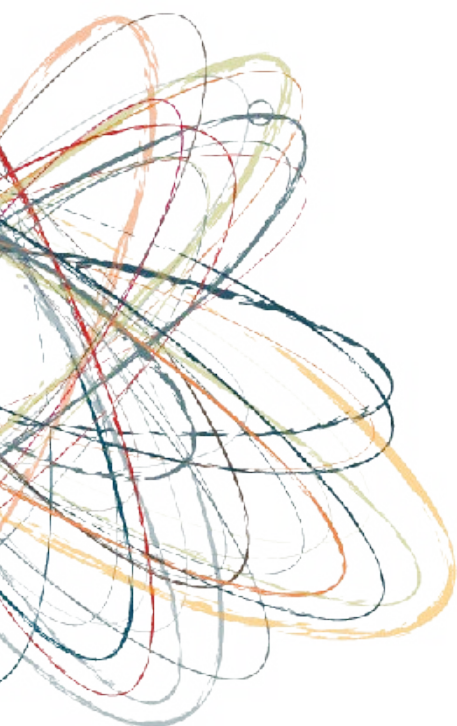


doute une bonne chose en soi – et ainsi les groupes sectoriels devront peut-être adapter leur champ d'action et leurs activités pour que celles-ci cadrent avec les structures du gouvernement (comme tel fut le cas au Salvador – Beúnza, 2011). Elle pourrait également découler du manque de clarté des responsabilités et des structures au sein du gouvernement – facteur relevé dans plusieurs évaluations ainsi que dans les entretiens.

Enfin, des difficultés se présentent lorsque les normes et les priorités internationales sont en conflit avec les normes et les priorités nationales concernant la coordination de la réponse. Au Burkina Faso, « les pouvoirs publics étaient réticents à s'engager dans des discussions ouvertes avec leurs partenaires du secteur abris au sujet de leurs plans sur la transition et les sites permanents ; les délais de relocalisation avaient mal été communiqués et l'engagement envers les normes n'était pas clair » (Vega, 2011). Au Tchad, les normes du gouvernement étaient moins strictes que les standards humanitaires de SPHERE. En l'occurrence, la participation des pouvoirs publics au groupe sectoriel s'est soldée par la non-implication des ONG dans le groupe sectoriel parce que celles-ci ne faisaient pas confiance au gouvernement (Salomons et Dijkzeul, 2008). Ailleurs, les pouvoirs publics encourageaient une norme plus stricte que les humanitaires – par exemple, le gouvernement n'a pas voulu autoriser les abris temporaires au Salvador (Beúnza, 2011).

Si notre étude ne nous a pas permis de dire si les dispositifs de coordination étaient plus efficaces dirigés à l'échelon national ou international (la question ne faisait pas partie du champ de recherche original, et la réponse a des chances d'être spécifique au contexte), elle permet de penser que, lorsqu'ils avaient coopéré efficacement avec le gouvernement, les groupes sectoriels :

- Avaient reconnu l'importance du rôle des pouvoirs publics dans l'efficacité de l'intervention, et assuré que leurs membres soutenaient cette démarche. Comme l'explique un CC, « Nous servons au nom du gouvernement » ;
- Avaient pris contact très tôt, si possible avant l'urgence, avec leurs homologues compétents au sein du gouvernement : « Une des premières choses que je ferais est d'aller voir mon homologue au gouvernement [...] m'assurer qu'il comprend ce que nous faisons, qui nous sommes et pourquoi nous sommes là » ;
- S'étaient assurés que les gouvernements restaient impliqués. « Nous essayons d'impliquer les pouvoirs publics autant que possible dans nos activités, notre planification stratégique, et même dans les propositions, le développement, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des projets de microplanification. Ainsi, tout au long du cycle nous tentons de faire participer le gouvernement et de lui donner des positions de leadership » ;



- Avaient été réalistes quant à déterminer qui devait être présent et avaient établi des relations avec tous les rangs du gouvernement nécessaires, y compris avec les pouvoirs locaux et les bureaux de district ;
- Comprenaient les rôles que le gouvernement pouvait jouer, et était disposé à jouer, et s'adaptait en fonction. « C'est un moment de transition dans (le pays) [...], mais ils ne sont pas encore là. Ils ne sont pas encore prêts à assumer ce rôle [de coordination]. Alors nous attendons nous aussi vivement une direction. » En Éthiopie, « les gouvernements régionaux et de zone, ainsi que les comités de districts locaux et de qebelé (villages) qui avaient été dotés des moyens techniques se sont avérés des atouts formidables dans l'intervention dans le pays. Grâce au soutien de l'organisation internationale et des ONG, ces strates du gouvernement ont assumé la responsabilité de l'évaluation, de la planification, de la coordination et de la mise en œuvre de la réponse du gouvernement » (Slim, 2012 : 13).

### 3.4.3 Importance de relier les niveaux de coordination national et sous-national

- La coordination sous-nationale est importante, même si nous en avons rencontré peu d'exemples concrets au cours de nos recherches.
- La clarté des rôles, de la communication, des ressources ainsi qu'une prise en compte du contexte local semblent faciliter plus efficacement la coordination des groupes sectoriels au niveau sous-national.
- Il convient tout particulièrement de veiller à maintenir une communication personnelle régulière entre les CC nationaux et sous-nationaux.

Les directives de l'IASC stipulent que, « Les opérations humanitaires qui emploient des groupes sectoriels nationaux et sous-nationaux se sont avérées plus efficaces que celles qui assuraient la coordination par le biais d'un seul groupe sectoriel national » (IASC, 2012 : 23). En principe, les groupes structurels sous-nationaux sont mieux équipés pour s'adapter aux contextes locaux, collaborer avec les ONG et les gouvernements locaux et renforcer la redevabilité envers les populations affectées (*ibid.*).

Au fil de nos recherches, la documentation et les entretiens ont confirmé l'importance de ces groupes sectoriels sous-nationaux ou locaux. Sur cette base, nous nous sommes demandé quelle incidence les groupes structurels

“

La coordination à l'échelon local, que ce soit sous forme de groupes structurels sous-nationaux ou de tout autre mécanisme de coordination, est capitale pour le succès du groupe sectoriel dans son ensemble.

”

sous-nationaux valables pouvaient avoir sur l'efficacité de l'ensemble du groupe sectoriel, mais aussi quel sens donner à l'adjectif « valable » dans le cadre de la division des rôles et des responsabilités entre groupes sectoriels nationaux et sous-nationaux et de la communication entre eux. Nous avons donc cherché à examiner l'hypothèse selon laquelle *la coordination est plus efficace lorsqu'il existe des groupes structurels sous-nationaux ainsi que nationaux.*

Les données issues de la documentation (Culbert, 2011 ; Jespersen, 2009 ; Majewski et coll., 2012)(Bonsignore, 2013 ; GFSC & FSAC Afghanistan, 2013 ; GFSC & FSC CAR, 2014) donnent à penser que la coordination à l'échelon local, que ce soit sous forme de groupes structurels sous-nationaux ou de tout autre mécanisme de coordination, est capitale pour le succès du groupe sectoriel dans son ensemble. Les évaluations et les bilans (surtout ceux du groupe sectoriel sécurité alimentaire) révèlent des exemples de coordination sous-nationale efficace qui fait appel à la fois aux points focaux des ONG et aux groupes structurels sous-nationaux. En revanche, nos entretiens ont recensé peu d'exemples de groupes structurels sous-nationaux qui fonctionnaient bien. Si de nombreux enquêtés mettaient l'accent sur l'importance du groupe structurel sous-national et exprimaient leur désir de voir des améliorations à ce niveau, la plupart des exemples qu'ils nous ont confiés soulignaient les défis de la coordination à multiples niveaux, plutôt que ses succès : difficultés de communication, manque de capacités, acteurs isolés prenant des décisions tous seuls et ignorant, à tous les échelons, la valeur des uns et des autres. « La plupart des chefs d'agence travaillent dans la capitale où beaucoup de décisions sont prises sans que les travailleurs de la (zone sous-nationale) soient vraiment consultés, nous a expliqué l'un des membres d'un groupe sectoriel. J'ai vu ça dans d'autres pays aussi [...] souvent, le processus décisionnel est trop centralisé. » Pour un autre membre, ces groupes structurels sous-nationaux étaient tout simplement « désastreux ».

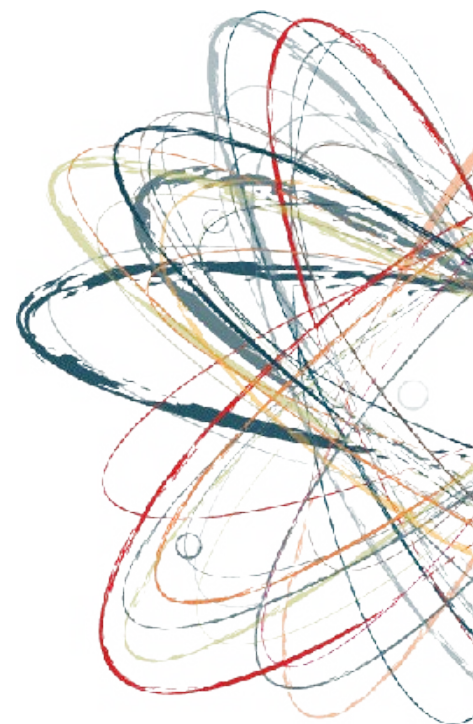
Les entretiens ne nous ayant pas fourni suffisamment d'exemples de groupes structurels sous-nationaux efficaces – et n'ayant pas nous-mêmes inclus de questions portant sur l'échelon sous-national dans le questionnaire – nous n'avons pas pu collecter assez de données confirmant ou infirmant l'hypothèse.

En revanche, nous avons pu recenser les facteurs qui selon les enquêtés et la documentation étaient importants pour le bon fonctionnement des groupes structurels sous-nationaux :<sup>33</sup>

- La communication entre les groupes structurels nationaux et sous-nationaux est claire et régulière.
- Les rôles et responsabilités des groupes structurels nationaux et sous-nationaux sont clairement définis.
- Les groupes structurels sous-nationaux sont intégrés – idéalement au stade de la conception – aux processus de gestion de l’information et de planification.
- La coordination sous-nationale est correctement dotée en ressources.
- L’opportunité, le lieu et la fréquence des réunions tiennent compte du contexte local.
- Les comptes rendus des réunions des groupes structurels sous-nationaux sont examinés, approuvés et mis en application par l’échelon national.

La relation et les communications entre les échelons national et sous-national sont importantes pour l’efficacité de la coordination. Pour assurer un soutien, l’évaluation *Cluster Approach 2* a préconisé la création de liens de communications clairement définis entre les groupes structurels mondiaux, nationaux et sous-nationaux (Steets et coll., 2010). Ce point a été souligné par d’autres évaluations (Hedlund, 2011 ; Jespersen, 2009). S’il est possible de parvenir à ce degré de communication de diverses façons, un contact personnalisé régulier entre les coordinateurs national et sous-national semble décisif. L’évaluation du groupe sectoriel abri au Myanmar a révélé que les CC nationaux ne rendaient pas visite aux groupes structurels sous-nationaux et que les coordinateurs sous-nationaux ne participaient pas aux discussions à l’échelon national. Ce manque de communication posait des problèmes au groupe sectoriel (Hedlund, 2011). À l’inverse, lors de l’intervention de 2011 dans la Corne d’Afrique, « l’assistance à distance par téléphone et les visites des cadres supérieurs étaient conçues pour encourager et informer l’élaboration d’une stratégie de groupes sectoriels décentralisée » (Slim, 2012 : 13). Si ces efforts ont eu un certain impact, l’écart de gestion entre les chefs de file sectoriels, les opérations sur le terrain et les autres parties de la structure de coordination s’est avéré un défi persistant. Dans l’un des groupes sectoriels que nous avons appris à connaître au cours des entretiens, tous les CC sous-nationaux sont réunis deux fois par an, « pour une formation ou un atelier », ce qui améliore les liens de communication.

33 Il convient de noter que la plupart de ces facteurs ont été recensés en analysant ce qui n’a pas été opérant au niveau des groupes structurels sous-nationaux.

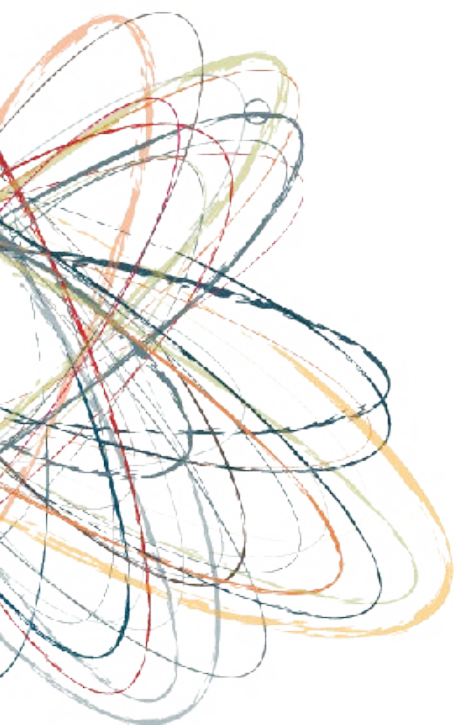




Lorsque l'on se penche sur les groupes structurels nationaux et sous-nationaux, il est particulièrement ardu de définir clairement les rôles et les responsabilités. La distance rendant difficile pour les acteurs d'agir en parfaite harmonie, il est important que les groupes structurels nationaux et sous-nationaux sachent ce qu'ils sont censés faire, afin de pouvoir s'acquitter de leurs tâches. L'évaluation *Cluster Approach 2* a recommandé que les procédures de prise de décision entre groupes structurels nationaux et sous-nationaux soient définies pour permettre de décentraliser les décisions opérationnelles (Steets et coll., 2010). Cette recommandation va dans le sens des autres évaluations (Majewski et coll., 2012), des directives de l'IASC (IASC, 2012) et des recherches antérieures d'ALNAP sur le leadership opérationnel (Knox Clarke, 2014). La clarté des rôles importe tout particulièrement lorsque différentes agences sont à la tête des niveaux national et sous-national. Clarifier les rôles afin de permettre une prise de décision décentralisée peut contribuer à assurer que ceux qui détiennent les connaissances les plus récentes et les plus pertinentes sur le contexte local peuvent prendre les décisions, et que celles-ci seront respectées dans les autres couches de la structure de coordination (Majewski et coll., 2012).

Si nous voulons intégrer avec succès les groupes structurels sous-nationaux dans un système de coordination, il est important qu'ils soient inclus – idéalement dès la phase de conception – dans les systèmes de gestion de l'information et de planification. « Certains partenaires sur le terrain étaient en possession d'informations que le groupe sectoriel national ne possédait pas, a commenté l'un des agents de gestion de l'information. Inversement, le groupe sectoriel national détenait probablement des renseignements que n'avaient pas les partenaires sur le terrain. » Dans un autre groupe sectoriel, le CC a expliqué que le personnel au niveau local était « vraiment au courant des problématiques » et ainsi capable de fournir des informations utiles à partir du site de mise en œuvre. Dans un exemple de bonne pratique partagé avec nous, c'étaient les groupes structurels sous-nationaux qui amorçaient le processus de planification stratégique en identifiant les priorités, qui étaient ensuite renvoyées vers le sommet pour recueillir les contributions en amont. Si cet exemple souligne effectivement l'importance d'apprécier les connaissances locales, notamment pour une réponse adaptée au contexte, davantage de travaux sont nécessaires pour assurer que la communication est maintenue tout le long du processus et que les informations ne sont pas transmises de la base vers le sommet alors que les décisions vont seulement du sommet vers la base.

À l'instar de tous les éléments du système sectoriel, les groupes structurels sous-nationaux requièrent leurs propres ressources. Le soutien aux ressources humaines est peut-être tout particulièrement important à l'échelon sous-national. En effet, bien que les membres du groupe sectoriel risquent d'avoir



encore moins de ressources à partager avec le groupe sectoriel, beaucoup des principales missions de coordination se déroulent à cet échelon (Steets et coll., 2010). Un grand nombre de personnes interrogées ont indiqué que la double responsabilité constituait l'une des principales difficultés de la coordination des groupes sectoriels sous-nationaux.

*« Il n'y a pas de coordinateur (de groupe sectoriel) dédié sur le terrain, alors ils font ce travail en plus de leur emploi normal. La coordination du terrain est extrêmement faible et a besoin de beaucoup d'améliorations. Je comprends cela parce que ces gars travaillent dur et font un tas de choses. C'est difficile pour eux de se concentrer sur les activités du programme, la mise en œuvre, le territoire à couvrir qui ne cesse de s'agrandir, leurs propres tâches, et en plus de ça il y a un rôle de coordination du groupe sectoriel. »*

Enfin, il y a lieu de prendre en compte le lieu, la durée et la fréquence des réunions à tous les échelons, mais tout particulièrement au niveau sous-national, où (c'est à espérer) les organisations locales sont plus impliquées et où le risque de devoir assister à une multitude de réunions est plus élevé. Dans un exemple qui nous a été communiqué, la coordination avait été divisée par région et le groupe structurel sous-national devait décider entre se réunir dans une ou deux régions, l'une ou l'autre ayant nécessité plusieurs heures de trajet pour certains membres du groupe sectoriel. En l'occurrence, le groupe sectoriel décida d'alterner les lieux de la réunion et essaya de programmer les réunions le même jour que les autres réunions et événements afin de limiter les allers et venues pour les membres du groupe sectoriel. Dans un autre exemple, un membre du groupe sectoriel a prévenu des dangers d'avoir à assister à de multiples réunions – toutes pour le même groupe sectoriel.

*« Dans (la région sous-nationale), ils ont l'équipe nationale, l'équipe régionale (la région sous-nationale) et les zones côtières. Imaginez un peu le nombre de réunions ! Chacun de ces coordinateurs avait ses propres réunions concernant son propre programme. C'était insensé. Il y avait des réunions de groupement tous les jours. Je leur répétais que les gens sont les mêmes, est-ce que vous vous rendez compte que les organisations ont probablement une équipe (secteur) au niveau (sous-national) d'où viendront ces personnes ? Pour moi, ce n'était pas une bonne décision. »*

### 3.4.4 Clarté à propos des rôles et des attentes des membres de groupes sectoriels

- Lorsque les membres d'un groupe sectoriel comprennent clairement leurs rôles et responsabilités au sein du groupe, l'efficacité du groupe sectoriel est accrue.
- Cette affirmation souligne l'importance de la responsabilité collective au sein du groupe sectoriel, selon laquelle les membres se coordonnent eux-mêmes au lieu d'être coordonnés par quelqu'un d'autre.
- Les membres d'un groupe sectoriel développent et comprennent leurs rôles et responsabilités dans le temps : TdR et autres formes d'orientations n'ont qu'une utilité limitée dans ce processus.

Sur la base de l'analyse bibliographique et des recherches d'ALNAP portant sur le leadership opérationnel (Knox Clarke, 2013b, 2014), nous avons supposé que *la coordination était plus opérante lorsque les agences participantes avaient des rôles et responsabilités clairs et convenus.*

L'analyse des données issues du questionnaire révèle que, lorsque les rôles et les responsabilités de chaque organisation affiliée à un groupe sectoriel sont clairement assimilés et respectés, le groupe sectoriel est plus à même d'élaborer et de mettre en œuvre une stratégie, et ses membres plus en mesure de hiérarchiser leurs priorités et de les aligner sur celles du groupe sectoriel.<sup>34</sup> De même, les résultats du questionnaire mené dans le cadre de l'évaluation du groupe sectoriel sécurité alimentaire indiquent une corrélation modérée entre le degré de clarté et de respect des responsabilités des membres du groupe sectoriel et le degré d'efficacité de ce dernier.

L'analyse des données découlant des entretiens indique que l'essentiel des enquêtés ayant étudié la question considérait que la clarté des rôles contribuait à une coordination efficace. Inversement, lorsque les membres du groupe sectoriel ne saisissaient pas bien le rôle qu'ils pouvaient (ou étaient censés)

<sup>34</sup> La question « Les rôles et les responsabilités de chaque organisation représentée dans le groupe sectoriel sont clairs et respectés » a été comparée aux questions sur l'efficacité de la stratégie et des priorités du groupe sectoriel (voir méthodologie) à l'aide du coefficient de corrélation rho de Spearman, ce qui a donné une note de 0,56 indiquant une corrélation positive modérée. Nous avons également recoupé cette question avec celles portant sur la mise en œuvre de cette stratégie et l'alignement des priorités organisationnelles sur celle-ci, et les résultats étaient statistiquement similaires.

jouer, la confusion et l'inefficacité s'ensuivaient. L'évaluation au Pakistan nous en fournit un exemple : les membres du groupe sectoriel n'étaient pas très sûrs de leur rôle en ce qui concernait le partage en temps utile de l'information, ce qui se solda par des retards de prise de décision. L'évaluation recommanda que « des rattachements hiérarchiques clairs [...] et des rôles et des responsabilités clairs doivent être établis » (Achakzai et coll., 2011 : 16 voir également GFSC & Cluster leads FSC Philippines, 2014 ; GFSC & FSC CAR, 2014). Un membre du groupe sectoriel que nous avons interrogé a indiqué : « La réalité, c'était que les agences peuvent se présenter et écouter ce que le (groupe sectoriel) a à dire, au lieu de vraiment assigner des rôles à des agences spécifiques [...] La responsabilité de la coordination était considérée tout à fait comme incombant au groupe sectoriel plutôt qu'aux agences. »

Ce commentaire est révélateur : il souligne la responsabilité collective intrinsèque à l'efficacité de l'opération du groupe sectoriel – la différence entre les membres du groupe sectoriel coordonnant leur action entre eux et étant coordonnés par quelqu'un d'autre. Une des principales attentes des membres d'un groupe sectoriel est qu'ils participent, dialoguent et remplissent des fonctions de leadership en commun au sein du groupe sectoriel : « La responsabilité de la gestion ou du fonctionnement efficace des groupes sectoriels incombe conjointement à l'agence chef de file, au coordinateur du groupe sectoriel, aux partenaires qui fournissent les ressources et à l'ensemble des participants au groupe aux échelons national et sous-national » (IASC, 2012 : 19). « La participation active [...] ne se résume pas à assister aux réunions, insiste l'un des CC. La participation active consiste à interroger, dialoguer et remettre en question. Ils guident et remettent en question le forum de coordination, proposent des idées, des points pour l'ordre du jour. Ce sont des membres vraiment utiles qui soutiennent et renforcent le mécanisme de coordination. »

Ainsi les entretiens, la documentation et le questionnaire tendaient-ils en général à confirmer notre hypothèse. Lorsque tout le monde sait qui est censé faire quoi et est d'accord là-dessus, le processus de prise de décision s'en trouve clarifié et facilité. Lorsque les organisations ont pu négocier et respecter des rôles clairement définis et lorsqu'elles sont à la hauteur des attentes, il est possible de renforcer la confiance au sein des relations du groupe sectoriel. to expectations, it is possible to enhance the trust within Cluster relationships.

Pour autant, les entretiens laissaient également penser que, dans bien des cas, les rôles et les attentes des membres du groupe sectoriel étaient imprécis, et que ce que l'on attendait du leadership conjoint n'avait pas entièrement été internalisé : « Les partenaires du groupe sectoriel, dont les ministères dépendants, les ONG internationales et nationales et les agences onusiennes, ont souvent une idée floue de leurs rôles et responsabilités au sein du groupe sectoriel » (Boughen et LeTurque, 2009 : 8).



La participation active [...] ne se résume pas à assister aux réunions, la participation active consiste à interroger, dialoguer et remettre en question.



Lorsqu'on leur demandait d'expliquer dans quelle mesure les membres du groupe sectoriel savaient ce que l'on attendait d'eux au sein du groupe, l'un des CC a observé : « Certains oui, certains non [...] c'est le genre de confusion auquel nous avons affaire. » Cette confusion peut venir en partie de l'absence de cohérence en ce qui concerne les individus qui assistent aux réunions du groupe sectoriel au nom de leur organisation. Au Pakistan, certains membres du groupe sectoriel avaient le sentiment que les réunions du groupe étaient inefficaces lorsque des individus différents assistaient à chaque réunion.

Les groupes sectoriels étaient peu nombreux à avoir rédigé des TdR ou des recommandations officielles définissant les rôles et les responsabilités de leurs membres. « Nous n'avons rien par écrit qui dit quels sont tous les rôles et toutes les responsabilités (des membres du groupe sectoriel) », a affirmé un CC. Or, lorsqu'un tel document formel existait, on ne s'y référait souvent pas et il semblait servir davantage à cocher des cases qu'à orienter activement les membres dans leur travail. « Pour la plupart, il y a un roulement élevé du personnel, et je ne crois pas que les gens se souviennent de ces TdR. Ils savent que des TdR sont disponibles, et personne ne demande de les voir au cours des réunions de groupe. » Beaucoup de groupes sectoriels ont observé que les TdR, une fois rédigés, n'étaient ni communiqués régulièrement aux nouveaux membres, ni révisés au sein du groupe sectoriel.

Les membres de nombreux groupes sectoriels pensaient comprendre leur rôle – même s'ils ne pouvaient pas l'expliquer clairement. Explication d'un CC : « Concrètement, oui, ils savent clairement ce qu'ils font, mais peut-être qu'en théorie ils sont incapables de l'expliquer si vous le leur demandez. »

Une pratique apparemment plus commune que celle consistant à dépendre de TdR ou d'un document d'orientation était la création au sein du groupe sectoriel d'une culture grâce à laquelle, à la longue, les membres apprivoisaient progressivement leur rôle et celui des autres. Le même CC a ajouté : « Certains d'entre eux ont cette mémoire traditionnelle. Ils travaillent avec les groupes sectoriels du secteur et ils ont été impliqués dans tous ces processus [...] En pratique ils savent [...] chaque fois qu'il y a une discussion, lorsqu'il y a une situation de conflit, chaque fois qu'il y a une décision à prendre. »

Ce type de formulation des attentes semble le plus efficace pour permettre aux organisations de comprendre leur rôle au sein du groupe sectoriel – bien que cette approche prenne du temps à mettre au point et demande une certaine homogénéité au niveau des membres. Les recherches n'ont pas permis de dire avec certitude si d'autres moyens plus rapides d'assurer la clarté des rôles et des attentes étaient disponibles aux membres de groupes sectoriels. Selon Knudsen (2011), « il n'existe pas d'attentes convenues ou de modèles de partenariat en ce

qui concerne la contribution aux résultats, l'implication de manière prévisible ou le partage de la responsabilité des résultats des participants au groupe sectoriel » et il propose d'établir une forme d'« engagement initial » par lequel les agences s'entendent sur les « contributions qu'elles acceptent d'apporter à une intervention et celles qu'elles ne sont pas disposées à faire, et sur la façon dont les résultats seront conjointement définis et mesurés ». Depuis, le module de référence des groupes sectoriels a précisé que les membres du groupe sectoriel sont censés, par exemple, « coopérer avec les autres partenaires du groupe sectoriel afin d'assurer une utilisation optimale et stratégique des ressources disponibles, y compris en matière de partage des informations sur les ressources organisationnelles » (IASC, 2012 : 22). Toutefois, cela ne semble pas considéré comme un engagement contraignant, et les mécanismes formels visant à établir les rôles et les attentes relatifs ne semblent pas particulièrement avoir porté leurs fruits.

### 3.5 Facteurs liés aux compétences du CC

- Il est important d'avoir un CC efficace pour la coordination.
- Les CC performants sont clairs quant à leur rôle, ont des compétences techniques et une connaissance du contexte solides et savent mettre à profit le soutien plus large de leur équipe de coordination.
- Ils ont des compétences non techniques dans des domaines tels que l'animation et la communication, sont enclins à prendre des initiatives, impartiaux et capables de développer dans le temps des relations avec les membres du groupe sectoriel.
- Le co-leadership d'un groupe sectoriel est plus opérant lorsque les codirecteurs sont capables de travailler conjointement, au lieu de diviser nettement les responsabilités.

#### 3.5.1 Quelle est l'importance du CC ?

L'étude d'ALNAP sur le leadership opérationnel avait révélé que le système humanitaire international avait tendance à accorder trop d'importance au rôle de l'individu (Knox Clarke, 2014). Dès lors, nous avons voulu nous pencher sur le rôle et l'importance relative de celui qui est chargé du leadership au jour le jour dans le groupe sectoriel, le CC. Nous avons émis l'hypothèse que *de bonnes compétences d'animation de la part du CC mènent à une meilleure coordination au sein du groupe sectoriel.*



Le CC est important, et pas seulement en raison de ses compétences d'animation.



Les données issues de notre analyse bibliographique, de nos entretiens et du questionnaire ont soutenu et ont élargi cette hypothèse. Le CC est important, et pas seulement en raison de ses compétences d'animation. Les personnes interrogées ont cité à plusieurs reprises l'importance de leur CC. Notre questionnaire ainsi que les évaluations incorporées à l'analyse bibliographique ont reflété ces résultats.

Le questionnaire a indiqué une corrélation assez élevée entre un CC performant et la capacité du groupe sectoriel à fixer et à mettre en œuvre une stratégie commune et des priorités.<sup>36</sup> De même, le questionnaire sur le groupe sectoriel sécurité alimentaire a indiqué une corrélation positive modérée entre le leadership du CC et l'efficacité de la coordination au sein du groupe sectoriel.<sup>37</sup>

Souvent, l'importance du CC est une question d'importance d'avoir quelqu'un capable de faire avancer les choses et d'accomplir les tâches – et notamment de mettre en place les structures et les processus qui contribuent à l'efficacité de la coordination. À titre d'exemple, dans le groupe sectoriel protection en République démocratique du Congo (RDC), c'est bien le CC qui définissait clairement les rôles et les responsabilités dans des TdR et qui mettait sur pied les processus de gestion de l'information. Les organisations affiliées n'ayant pas suffisamment de capacités, le fait d'avoir une personne pour faire progresser les choses fit une différence considérable (Culbert, 2011).

L'importance du rôle du CC se remarque entre autres dans les cas où il y a eu un changement de CC, ou bien lorsqu'il y a eu un vide à combler au niveau du rôle depuis un certain temps. Une personne interrogée note que,

*« Il y a eu un vide au niveau du chef de file sectoriel à l'échelon national pendant près d'un an [...] Je me rappelle lorsque la (CLA) occupait le rôle de CC [...] Elle a pu maintenir les réunions régulièrement, mais elle ne consacrait pas assez de temps à la coordination, au partage de l'information*

36 La question « Le CC fait preuve de compétences de leadership efficace » a été comparée aux questions sur l'efficacité de la stratégie et des priorités du groupe sectoriel (voir méthodologie) à l'aide du coefficient de corrélation rho de Spearman, ce qui a donné une note de 0,57 indiquant une corrélation positive plutôt élevée. Nous avons également recoupé cette question avec celles portant sur la mise en œuvre de cette stratégie et l'alignement des priorités organisationnelles sur celle-ci, avec des résultats statistiquement similaires.

37 À l'aide du coefficient de corrélation rho de Spearman, nous avons comparé la question : « Le CC fait preuve de compétences de leadership efficace » à la question : « Dans l'ensemble, quelle est l'efficacité du mécanisme de coordination de la sécurité alimentaire ? », ce qui a donné pour résultat une note de 0,4761, indicative d'une corrélation positive modérée. Cette question a également été comparée à deux questions similaires portant sur la vision, la stratégie et les priorités, et les résultats étaient statistiquement analogues.

*[...] À présent, je vois la différence que cela fait d'avoir un chef de file sectoriel spécialement nommé à plein temps. »*

Il convient de noter que, comme avec les autres facteurs qui contribuent à une coordination opérante, la présence d'un coordinateur compétent n'est pas la panacée, et l'on se gardera de trop insister sur ce seul facteur. Un CC a ainsi fait cette observation :

*« Un groupe sectoriel va bien au-delà d'une personne. » Et un autre de renchérir : « Si vous avez un coordinateur ou animateur fort, mais pas de membres actifs ou impliqués, vos chances de réussite risquent d'être compromises. D'un autre côté, quand vous avez des membres actifs et impliqués, mais pas de coordinateur fort, alors [...] le maintien d'une coordination efficace va aussi être difficile [...] Dans l'idéal, pour avoir une coordination très solide et opérante, il faut avoir les deux. »*

Dans des travaux antérieurs, ALNAP a évoqué la tendance dans le secteur humanitaire de mettre trop l'accent sur le rôle de « l'individu héroïque » (Knox Clarke, 2013b), et tout au long de la présente étude nous avons relevé des exemples de groupes sectoriels où les sièges, les membres du groupe sectoriel, voire les CC eux-mêmes insistaient trop sur le rôle du CC. Cela est problématique dans la mesure où trop souvent, un groupe sectoriel survit aux individus particuliers qui occupent le rôle de CC. « Une fois que vous êtes parti, la personne (suivante) arrive et ne va pas automatiquement avoir les mêmes relations que quelqu'un qui était là pendant deux ans et demi, nous a expliqué cette CC qui devait bientôt quitter son poste. Cela prend du temps. »

### 3.5.2 Qu'est-ce qui fait l'efficacité d'un CC ?

Nous avons pu, par le biais des entretiens, étudier plus en détails le rôle du CC. Nous avons constaté que le CC parvenait mieux à mettre un groupe sectoriel d'accord sur des activités alignées et à les lui faire mettre en œuvre lorsque :

- Ils sont clairs au sujet de leur rôle.
- Ils possèdent des compétences non techniques – développement de relations, animation, renforcement d'équipe.
- Ils mettent à contribution leurs solides compétences en communication.
- Ils sont considérés comme ayant le sens de l'initiative et impartiaux, et de ce fait capables de jouer un rôle de médiateur.
- Ils ont le soutien de l'équipe de coordination plus large (gestionnaires de l'information, CC sous-nationaux, codirecteurs, etc.) et des membres du groupe sectoriel.

“

La présence d'un coordinateur compétent n'est pas la panacée.

”





Les enquêtés ont souligné l'importance d'un CC capable de « permettre aux gens de se comprendre », « encourager l'ouverture », « jouer un rôle de facilitation », « dialoguer et écouter réellement » et « s'occuper véritablement des gens.



- Ils savent tisser dans le temps des relations avec les membres du groupe sectoriel (ils ne tournent donc pas fréquemment).
- Ils ont une connaissance solide des aspects techniques et du contexte.

Dans certains groupes sectoriels que nous avons consultés, les CC discutaient activement de leur rôle avec les membres du groupe. L'un des CC a expliqué que « les termes de référence n'expliquent pas clairement les différents produits et processus dans lesquels nous autres CC, et avec notre groupe sectoriel, nous sommes impliqués. » Il a souligné l'importance de parler de ces produits avec les membres du groupe sectoriel. Un autre CC a indiqué qu'il partageait lui aussi son plan d'action avec les membres du groupe sectoriel. « Ils disposent aussi de mon plan de travail annuel, que j'ai élaboré initialement et qui est disséminé parmi tous, révisé et entériné par tous. Ils surveillent donc ma performance à l'aide de mon plan de travail annuel pour le groupe sectoriel et je surveille la leur par le biais de leur plan de projet. On a donc comme un cadre de redevabilité, de responsabilité et de soutien. »

Les enquêtés ont souligné l'importance d'un CC capable de « permettre aux gens de se comprendre », « encourager l'ouverture », « jouer un rôle de facilitation », « dialoguer et écoute réellement » et « s'occupe véritablement des gens ». Un CC a fait le commentaire suivant :

*« Je crois que l'on n'attache pas toujours assez d'importance aux compétences non techniques [...] Le truc numéro un de la coordination des groupes sectoriels, c'est d'obtenir l'amitié et la confiance de vos collaborateurs [...] ainsi, tous les trucs que personne ne veut vraiment faire, tout le côté ennuyeux de la coordination, ils seront prêts à les faire [...] Vous pouvez guider les relations entre les autres organisations, parce qu'il se peut que l'organisme A n'aime pas vraiment l'organisme B, mais ils font tous les deux confiance à la personne au milieu et se disent "Ok, il doit y avoir une raison à cela si la personne que nous aimons tous les deux semble nous aimer tous les deux" [...] »*

Quand vous, le CC, vous arrivez, il n'y a pas d'équipe. Vous avez un groupe de personnes qui décident toutes si elles assisteront aux réunions une fois par semaine, tous les quinze jours ou une fois par an. Elles peuvent choisir de soumettre ou non leurs projets et de passer ou non par le PSI. Elles n'ont pas à [...] Vous arrivez et vous formez votre propre équipe. Pour cela, vous devez être quelqu'un qui est disposé à passer énormément de temps avec les gens et vous devez être prêt à faire des choses pour vos partenaires qui pour vous ne sont pas votre priorité numéro un, mais qui est la leur. »

On ne soulignera pas trop l'importance d'une bonne communication – et celle-ci demande des compétences. « Mettre des documents dans Dropbox et envoyer

aux gens un lien ne sont pas la même chose que discuter d'informations et de normes. Cela demande des gens qu'ils soient [...] actifs et des représentants du groupe sectoriel qu'ils rencontrent les membres du groupe sectoriel et qu'ils travaillent vraiment avec eux sur le terrain, particulièrement sur le terrain, ou là où ils mènent des activités visant à fournir des conseils techniques et à contribuer à la coordination. »

Les CC capables de gagner la confiance de leurs membres en démontrant leur impartialité sont mieux équipés pour encourager des relations de confiance parmi leurs membres. « Les gens font cela pour vous parce qu'ils ne doutent pas que vous avez leur soutien, que vous prenez leur défense, que vous allez vraiment vous battre pour leur organisation et pour la réponse dans son ensemble. » Ainsi, les CC encouragent tous les membres du groupe sectoriel à bénéficier « d'une chance égale de présenter et de contribuer ». Un autre CC a décrit son rôle en termes de « tampon », « dissipant toute animosité » entre les membres du groupe sectoriel en désaccord.

Presque tous les CC auxquels nous nous sommes adressés ont cité l'importance de leur agent de gestion de l'information (IMO), et se décrivaient eux-mêmes comme étant « l'équipe de coordination ». L'un d'entre eux a indiqué :

*« Pour pouvoir coordonner [...] vous devez être en petite équipe et avoir différents types d'expertise. Il vous faut un responsable de l'information, quelqu'un ayant de l'expérience dans le traitement des données, une personne qui s'occupe des questions administratives, qui s'assure que tout le monde reçoit les emails, la liste de diffusion. Ces choses n'ont l'air de rien, mais elles ont leur importance. »*

Lorsqu'un groupe sectoriel est codirigé par deux organisations, la relation entre les codirecteurs et le soutien qu'ils peuvent s'apporter mutuellement est capital. À ce sujet, deux cas de figure se présentent. Dans un groupe sectoriel, les codirecteurs travaillaient la main dans la main – chacun savait ce que l'autre faisait ; ils animaient ensemble les réunions et partageaient le travail en fonction de la logique du moment. Bien que ce groupe sectoriel fût confronté à des difficultés, ses codirecteurs faisaient preuve d'initiative et étaient attentifs aux membres du groupe sectoriel en tant qu'équipe. Dans l'autre groupe sectoriel, les responsabilités étaient nettement divisées. Le codirecteur des ONG traitait surtout avec les ONG affiliées au groupe sectoriel, tandis que le codirecteur des agences onusiennes s'occupait du côté ONU des activités. Ils se réunissaient rarement, ne savaient pas précisément qui faisait quoi et cela se voyait dans les résultats. Les personnes interrogées issues du premier groupe sectoriel se sentaient soutenues et ont fait l'éloge des deux codirecteurs. Les personnes interrogées issues du second groupe sectoriel exprimaient leur confusion et

“

Vous avez beau avoir toute l'expertise et les compétences techniques, si vous n'avez pas la bonne personnalité, la performance du groupe sectoriel sera affectée. D'un autre côté, vous pouvez avoir la personnalité qu'il faut, mais pas les bonnes compétences [...] Si le coordinateur a l'un aux dépens de l'autre, alors le groupe sectoriel en pâtira.

”

leur frustration au sujet de ce qui se passait dans le groupe sectoriel. Si les codirecteurs dans le second groupe sectoriel déployaient des efforts considérables pour leur groupe, ils travaillaient séparément, ce qui impactait réellement la performance du groupe sectoriel, en particulier la culture et la dynamique des relations au sein de celui-ci. Dans l'ensemble, les expériences de certains groupes sectoriels (notamment ceux de la sécurité alimentaire) donnent à penser que le co-leadership par une ONG constitue une pratique de référence, car il accroît la confiance des membres de l'ONG dans le groupe sectoriel (GFSC & FSAC Afghanistan, 2013 ; GFSC & FSC CAR, 2014 ; Reid & Stibbe, 2010).

L'évaluation Cluster Approach 2 a révélé que, « Le recours à des coordinateurs internationaux à court terme crée des problèmes de roulement; de plus, ces coordinateurs manquent souvent des connaissances du contexte local nécessaires » (Steets et coll., 2010 : 14). Les évaluations consultées dans le cadre de la présente étude vont dans le sens de ces observations,<sup>38</sup> tout comme les enquêtés : « À mon avis, ce qui fait du tort au système des groupes sectoriels est le taux de rotation élevé [...] Si vous changez de coordinateur comme de chemise, cela entrave les activités parce que cette personne ne sait pas ce qu'il y avait avant. »

Enfin, les coordinateurs performants possédaient de solides connaissances techniques du secteur qu'ils coordonnaient, ainsi qu'une excellente compréhension du contexte local. Souvent, la meilleure connaissance du terrain provient du personnel recruté localement, auquel en revanche la connaissance du système international risque de faire défaut et qui risque de nécessiter du soutien.<sup>39</sup> Pour autant, une évaluation du groupe sectoriel sécurité alimentaire a permis de constater que les coordinateurs expérimentés déployés dans des postes de CC « avaient tendance à mieux comprendre les processus, les besoins et les délais à l'échelle du système, ce qui leur permettait de s'adapter plus facilement aux exigences. Ils avaient aussi tendance à avoir une conception plus précise de leur propre rôle et des priorités opérationnelles de la coordination, ce qui leur permettait d'être plus clairement centrés sur les besoins des partenaires du groupe sectoriel ».<sup>40</sup>

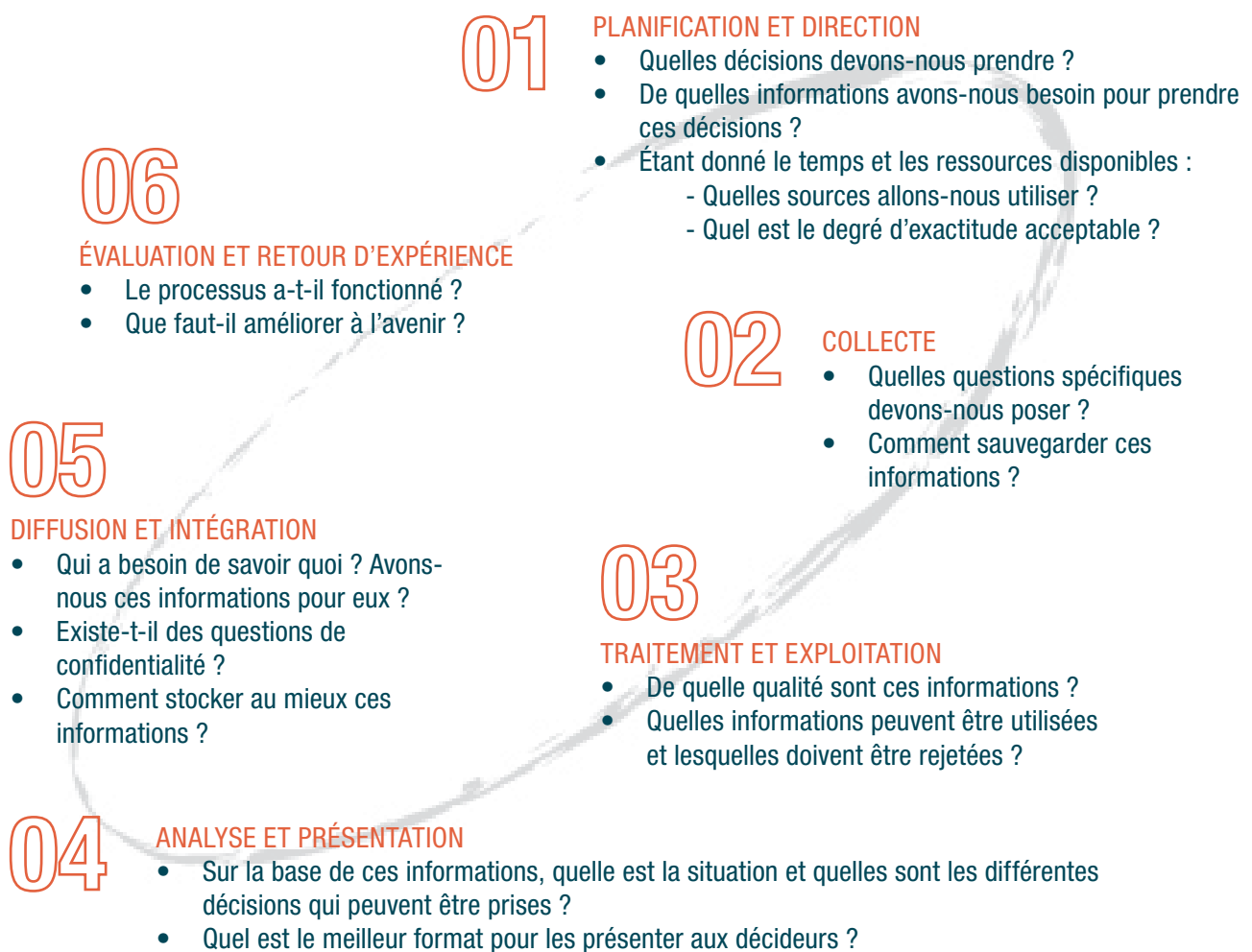
Divers enquêtés à qui nous avons parlé pensaient qu'un ou deux de ces facteurs étaient peut-être plus importants que d'autres, mais un CC en particulier a le mieux résumé notre constatation : tous ces facteurs sont importants et un bon CC en a besoin de tous de manière équilibrée. « Vous avez beau avoir toute l'expertise et les compétences techniques, si vous n'avez pas la bonne personnalité, la performance du groupe sectoriel sera affectée. D'un autre côté, vous pouvez avoir

38 (Culbert, 2011 ; Young, Khattak, Bengali, & Elmi, 2007).

39 (Alexander, 2009b ; Beúnza, 2011)

40 (Steets et coll., 2014b)

FIGURE 4:  
Processus de gestion de l'information



la personnalité qu'il faut, mais pas les bonnes compétences [...] Si le coordinateur a l'un aux dépens de l'autre, alors le groupe sectoriel en pâtira. »

### 3.6 Facteurs liés aux ressources

- Faute de financements et de capacités en ressources humaines, les groupes sectoriels ne peuvent pas être opérants.
- Les ressources sont également importantes pour les membres du groupe sectoriel, la participation active au groupe nécessitant du temps.

Afin de fonctionner, a fortiori de bien fonctionner, les groupes sectoriels ont besoin de ressources. On distingue deux principaux « intrants » dans les groupes sectoriels, que nous examinons à tour de rôle ci-dessous : le capital humain et l'argent.

#### 3.6.1 Capacités en ressources humaines

Pour qu'un groupe sectoriel fasse ses preuves, il est primordial que ses ressources soient adéquates, et notamment que suffisamment de ressources humaines soient affectées à l'équipe de coordination. Faute de capacités, le groupe sectoriel est « pour l'essentiel mort dans l'œuf » (Salomons et Dijkzeul, 2008 : 121). Dans au moins une des évaluations, l'accroissement des capacités en ressources humaines a été relevé parmi les facteurs clés qui ont amélioré la performance d'un groupe sectoriel « faible » (Culbert, 2011). Comme il a été remarqué ailleurs dans la présente étude, il est particulièrement important d'affecter suffisamment de personnel à la fonction de gestion de l'information et aux groupes structurels sous-nationaux. Les entretiens ont mis en lumière plusieurs exemples de groupes sectoriels en difficulté parce qu'ils manquaient d'effectifs. Lorsqu'un CC est seul, sans équipe de coordination plus large chargée notamment de la gestion de l'information et du soutien administratif, il est soumis à rude épreuve. « Je suis tout seul depuis près d'un an, a expliqué l'un d'entre eux ; je n'ai pas beaucoup de temps pour développer les choses que je voudrais développer. » Les membres du groupe sectoriel avaient demandé des orientations techniques, mais le CC n'a pas pu en fournir, « parce que nous n'avons tout simplement pas les capacités ». Une autre personne interrogée pensait que le manque de capacités au sein du groupe sectoriel était la raison pour laquelle les outils disponibles universellement n'avaient pas encore été adaptés au contexte national. Un autre membre du groupe sectoriel affirmait quant à lui que l'équipe de coordination comprenait « des gens très sympathiques soucieux de nous aider, mais j'ai l'impression qu'ils sont surchargés [...] ils nous donnaient juste des renseignements généraux, pas d'informations détaillées ».

“

Il est particulièrement important d'affecter suffisamment de personnel à la fonction de gestion de l'information et aux groupes structurels sous-nationaux.

”

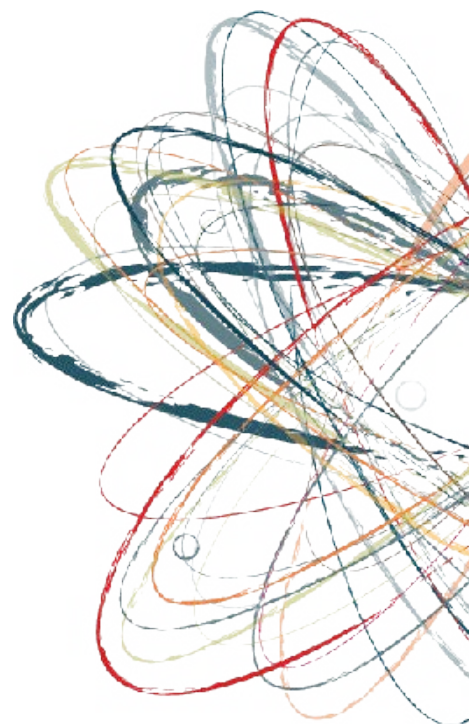
En l'occurrence, une partie du problème est due sans aucun doute aux très généraux TdR des groupes sectoriels : lorsque les effectifs sont limités, il serait opportun que les groupes sectoriels définissent leurs activités de manière plus précise. Toutefois, cette observation est également importante dans le contexte des récentes recommandations de la STAIT de « prendre en compte l'équilibre » entre les ressources employées pour la coordination et celles utilisées pour les opérations – autrement dit, de songer à allouer moins de ressources à la coordination (Moumtzis, 2014). Si cette recommandation concerne en particulier les réponses de « niveau 3 », pour lesquelles beaucoup d'effectifs ont été affectés à la coordination, ce n'est pas le cas dans les situations d'urgence à plus petite échelle, et dans l'idéal les organisations ne devraient pas considérer la coordination et les programmes comme des choix alternatifs.

En fait, l'un des éléments intéressants qui se sont dégagés des entretiens était la relation entre le personnel requis pour la coordination d'un groupe sectoriel et le personnel disponible aux membres du groupe sectoriel. Lorsque les membres avaient des effectifs limités, lorsque ces effectifs manquaient de compétences ou de connaissances, ou lorsqu'il y avait un renouvellement rapide du personnel parmi les agences affiliées, les exigences pour les CC et les agents de gestion de l'information s'accroissaient : les groupes sectoriels semblent en effet avoir fourni des services communs que les agences ne pouvaient pas assurer elles-mêmes.

### 3.6.2 Ressources financières

En général, donateurs et CLA ont affecté des sommes considérables d'argent au soutien du système des groupes sectoriels, et à ce jour ce financement semble avoir beaucoup contribué à leur succès. Pour autant, les CLA ont eu du mal, à certains moments, à obtenir des donateurs des fonds destinés à la coordination. Le représentant d'une CLA a fait le commentaire suivant : « nous sommes quelque peu frustrés quand nous traitons avec des bailleurs qui nous disent : “Désolés, nous ne pouvons pas apporter de financement cette fois-ci.” [...] Cela crève les yeux, mais en fonction de l'ampleur de la catastrophe et de sa nature, évidemment qu'il y a un seuil minimum de service de coordination qui fait que vous allez vraiment être efficace. » Des restrictions sur les ressources affectées à la coordination ont également été relevées dans d'autres recherches sur la coordination des groupes sectoriels (NRC, 2014).

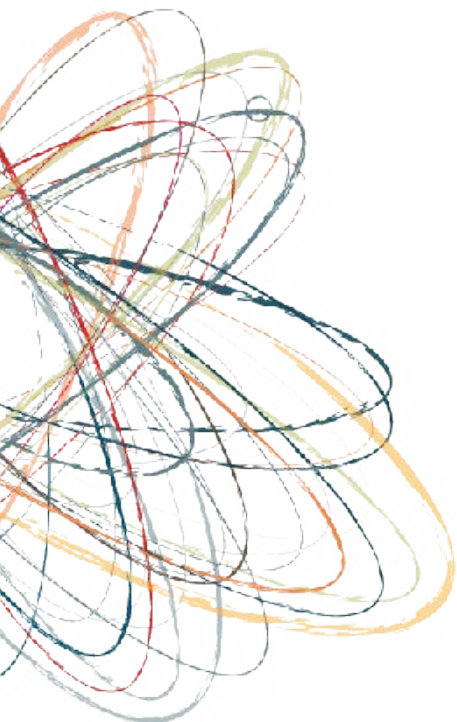
Les groupes sectoriels ne sont pas seulement affectés directement par leurs ressources limitées, mais aussi par les contraintes qui pèsent sur les agences affiliées. Lorsque les organisations ne sont pas dotées de fonds suffisants, elles risquent de ne pas pouvoir coordonner leurs activités faute des financements nécessaires pour combler les lacunes ou former leur personnel aux orientations. « Une bonne



“

Les groupes sectoriels ne sont pas seulement affectés directement par leurs ressources limitées, mais aussi par les contraintes qui pèsent sur les agences affiliées.

”



coordination met à profit les capacités disponibles, relève une des évaluations, mais ne crée pas forcément des capacités [...] le groupe sectoriel a beau s'acquitter de ses responsabilités en termes de coordination, cela ne se traduira pas nécessairement par un soutien suffisant si les capacités globales sur le terrain sont insuffisantes face à l'ampleur de la situation d'urgence » (Achakzai et coll., 2011 : 21). Toutes les personnes que nous avons interrogées n'étaient pas de cet avis, bien que certaines aient indiqué qu'une bonne coordination des groupes sectoriels pourrait mener à une augmentation des financements en rehaussant le profil du secteur.

### 3.7 Facteurs liés au processus et aux procédures en place dans les groupes sectoriels

En plus des participants, de la direction, de la structure et des activités d'un groupe sectoriel, les processus qu'il utilise, c'est-à-dire son fonctionnement, jouent un rôle essentiel dans l'efficacité avec laquelle les organisations sont capables de se coordonner entre elles au sein de ce groupe.

Bien que certaines personnes interrogées mettent en garde contre la création de procédures formelles et de « structures formelles, rouages qui travailleraient ensemble de manière irrationnelle dans une machine », cette recherche a identifié deux domaines en particulier pour lesquels des processus clairs améliorent la coordination : la gestion de l'information et la prise de décision. En travaillant avec de nombreuses organisations différentes, qui peuvent ne pas bien se connaître et avoir chacune sa façon de faire les choses, établir une compréhension commune de la manière dont les informations sont rassemblées, analysées et utilisées, puis les décisions prises contribue largement à la réussite d'un groupe sectoriel.

#### 3.7.1 Processus de gestion de l'information

- La gestion de l'information est une fonction très importante des groupes sectoriels qui demande à être améliorée.
- La collecte des données est seulement une des six fonctions principales de la gestion de l'information.
- Les groupes sectoriels se concentrent, le plus souvent, essentiellement sur la collecte d'information. Ils devraient également essayer d'entreprendre les actions minimums nécessaires aux autres fonctions principales de la gestion de l'information.

Les orientations de l'IASC sur les groupes sectoriels sont claires : « la gestion et l'analyse de l'information sont les clés » de leur réussite. (IASC, 2012 : 9). Compte tenu de cette affirmation, nous avons voulu répondre à l'hypothèse selon laquelle *une gestion de l'information efficace mène à une meilleure coordination au sein des groupes sectoriels*. Nos recherches suggèrent que c'est le cas et que nombre de ces groupes pourraient bénéficier d'améliorations de leur système de gestion de l'information.

Alors que la plupart des personnes interrogées attendaient des groupes sectoriels plus qu'un simple partage d'informations,<sup>41</sup> elles considéraient également la collecte et l'analyse de ces informations comme un prérequis essentiel aux autres actions, expliquant dans les entretiens qu'une information de qualité est un « principe de base » et une « règle d'or » qui « vous donne le pouvoir » et la capacité à répondre efficacement. L'importance de la gestion de l'information est relevée dans plusieurs évaluations (Altay et Labonte, 2014 ; Kuitems, 2009 ; Steets et coll., 2014b), et les résultats du questionnaire suggèrent une corrélation positive entre qualité de la gestion de l'information et capacité d'un groupe sectoriel à développer et à mettre en œuvre efficacement leur stratégie.<sup>42</sup>

En 2010, l'évaluation *Cluster Approach 2* en arrivait à la conclusion que « la gestion de l'information et la mémoire institutionnelle demeuraient une sérieuse difficulté » pour les groupes sectoriels (Steets et coll., 2010 : 47). Quatre ans plus tard, les évaluations du groupe sectoriel international de la sécurité alimentaire ont trouvé de « grandes variations dans [...] la capacité de coordination et de gestion de l'information » (Steets et coll., 2014 : 1). Le rôle de partage de l'information des groupes sectoriels est largement reconnu et il existe beaucoup d'exemples de bonnes pratiques. En parallèle, cependant, nombre de personnes interrogées ont le sentiment que la gestion de l'information est « négligée », un « problème » et « laborieuse », dans leur propre groupe sectoriel, mais aussi de manière générale.

“

Nombre de ces groupes pourraient bénéficier d'améliorations de leur système de gestion de l'information.

”

41 Seuls 10,4 % des personnes interrogées sont d'opinion que « la fonction la plus importante des groupes sectoriels est de permettre aux agences de partager des informations et qu'ils devraient se concentrer sur ce point ».

42 L'énoncé « Au sein du groupe sectoriel, nous comprenons quelles informations sont requises pour une programmation humanitaire efficace dans notre secteur » indique une corrélation de Spearman de 0,49 avec une note combinée des questions « Quel est le degré d'efficacité de votre groupe sectoriel dans la création d'une vision commune des opérations humanitaires dans le pays ? » et « Quel est le degré d'efficacité de votre groupe sectoriel dans l'identification de priorités communes et la création d'une stratégie permettant d'atteindre cette vision ? ». Il montre également une corrélation de Spearman de 0,49 avec la suivante : « Quel est le degré d'efficacité du groupe sectoriel dans le soutien ou la mise en œuvre de buts communs pour une opération sectorielle dans le pays ? ». Les corrélations avec l'énoncé « Nous suivons des procédures claires pour collecter et analyser autant de ces informations que possible » étaient respectivement de 0,53 et 0,48.





Une gestion de l'information efficace implique plus qu'un simple recueil de données.



Nous avons noté précédemment (Knox Clarke et Darcy, 2014) une tendance des humanitaires à se concentrer sur la collecte de données au détriment d'autres aspects importants du processus de gestion de l'information. De nombreux groupes sectoriels semblent « se concentrer sur le rassemblement et la compilation de données et d'informations, mais attacher moins d'importance à leur analyse, interprétation et diffusion » (Steets et coll., 2014 : 31), et semblent également connaître des difficultés à utiliser ces informations en raison de leur « [médiocre] accessibilité, incohérence de formatage et supports de stockage non alignés » (Altay et Labonte, 2014 : 3). Comme ces évaluations invitent à le penser, une gestion de l'information efficace implique plus qu'un simple recueil de données. En fait, la norme internationale en matière de gestion des urgences (ISO 22320) stipule que tout processus d'information opérationnel devrait se composer de six fonctions distinctes : planification et direction, collecte, traitement et exploitation, analyse et présentation, diffusion et intégration, et enfin, évaluation et retour d'expérience (voir la figure 4 ci-dessous). Une récente orientation de l'OCHA met l'accent sur l'importance de la prise en compte de la plupart de ces fonctions, en particulier la diffusion et le stockage (Verity et coll., 2014).

Ainsi, le message global adressé aux groupes sectoriels est qu'ils devraient, dans la mesure où leurs ressources le permettent, essayer de s'assurer qu'ils entreprennent les actions minimums nécessaires dans tous ces champs de la gestion de l'information, de la collecte à la diffusion. Chaque champ pose ses propres difficultés et ces difficultés récurrentes, ainsi que l'approche que les groupes sectoriels ont individuellement adoptée pour y répondre, feront l'objet du reste de cette section.

L'identification de l'ensemble des informations essentielles à une prise de décision efficace est au cœur du premier champ de la gestion de l'information (planification et direction). Une des raisons qui rend cette étape difficile pour les groupes sectoriels est que l'« information » est perçue comme une catégorie fourre-tout, alors que leurs membres s'attendent à différents types d'informations qu'ils exploitent pour prendre des décisions également de types différents : il y a « une très grande demande pour une large variété de produits [d'information] » (Verity et coll., 2014 : 14). Les entretiens avec des participants indiquent que du fait de leur adhésion à un groupe sectoriel, ils ont bénéficié d'au moins sept ensembles d'informations, se chevauchant parfois :

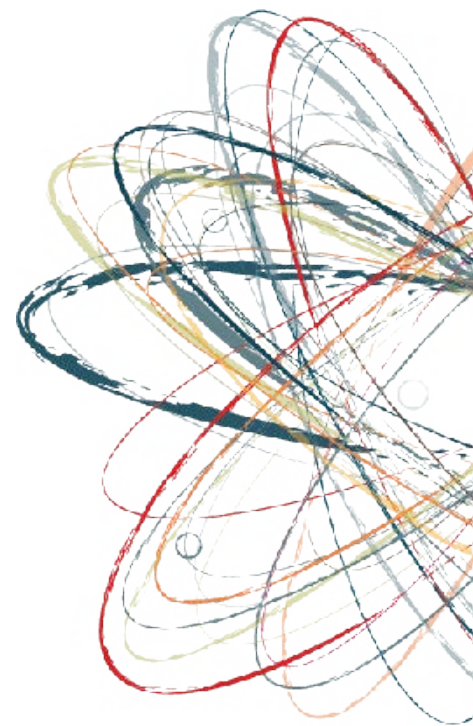
- Information sur la situation d'urgence en cours et les besoins de la population affectée ;
- Information sur le lieu et la nature des actions menées pour répondre à la situation d'urgence, y compris les lacunes ou les doublons dans les aides apportées ;
- Information sur les progrès et les résultats des interventions ;

- Prévisions : tendances possibles de l'évolution de la situation et du développement à long terme ;
- Information sur les méthodes et pratiques de référence liées à l'aspect technique du travail du groupe sectoriel (orientation WASH, normes en matière de refuge) ;
- Problèmes rencontrés par d'autres agences dans la mise en œuvre de leurs interventions et en particulier problématiques communes, généralement liées à l'accès ou à la sécurité, qui deviennent souvent la base d'un travail conjoint de plaidoyer ;
- Information sur les contacts locaux et les ressources qui pourraient faciliter l'intervention.

Nombre de ces informations peuvent être partagées de manière informelle, en marge des réunions de groupes sectoriels. Le défi pour les coordinateurs (CC) et les responsables de la gestion de l'information (IMO) est de déterminer sur quoi devraient se concentrer formellement les actions des groupes sectoriels et combien de temps y allouer. Une orientation récente de l'OCHA (Verity, 2013) préconise une série de différents produits d'information qui peuvent être développés pour répondre à ces divers besoins.

En ce qui concerne la deuxième étape, c'est-à-dire la collecte, la réticence de certaines organisations à partager des informations a déjà été soulevée comme contrainte majeure. Bien que non généralisé, le souhait de ne pas divulguer certaines informations à des organisations « concurrentes » a été mentionné par plusieurs sujets interrogés et souligné dans une grande variété d'évaluations et d'études (Achakzai et coll., 2011 ; Alexander, 2009 ; Beúnza, 2011). Alors que cette contrainte est certainement inhérente à la structure du système humanitaire et ne peut pas être dépassée si facilement, elle peut être atténuée dans une certaine mesure par une prise de contact régulière entre les CC et le personnel des agences participantes (Alexander, 2009 ; Verity et coll., 2014). Comme l'expliquait un enquêté, la confiance requise pour le partage d'informations « demande vraiment aux individus d'être [...] actifs et aux représentants des groupes sectoriels d'aller à la rencontre de leurs adhérents et de vraiment travailler avec eux *in situ* ». Nous revenons plus loin sur l'importance de la confiance au sein d'un groupe sectoriel (voir section 3.8).

Une deuxième contrainte est évidemment la difficulté de collecter des informations dans un contexte d'urgence, où le temps est limité et l'accès aux populations affectées parfois compliqué. Les experts ont noté une tendance des évaluations humanitaires à se concentrer sur les collectes de « données de terrain, à grande échelle, consommatives de ressources » (ACAPS, 2012 : 13, voir également Altay et Labonte, 2014), malgré les difficultés qu'elles génèrent. Une meilleure approche pourrait être de concentrer la collecte initiale sur le



collationnement de sources secondaires, complété par seulement quelques vérifications sur place, avec un accent plus prononcé sur le recueil en continu, le suivi d'informations sur un laps de temps plus long pour mieux comprendre la situation au fur et à mesure qu'elle se développe (ACAPS, 2012 ; Knox Clarke et Darcy, 2014). Des personnes interrogées ont proposé que les sources secondaires servent de base à l'évaluation de l'information, mais qu'il était important, comme avec tout type de données, de les utiliser avec précaution et de s'assurer qu'elles étaient vérifiées (au stade du traitement) avant de les inclure dans une analyse. Il existe moins de doute quant à l'importance d'une collecte d'informations continue, et au moins une évaluation a indiqué l'importance d'un suivi constant pour garantir l'efficacité du groupe sectoriel (Achakzai et coll., 2011). Malheureusement, plusieurs comptes rendus et évaluations ont relevé que cette forme de collecte demeurait relativement peu commune (Boughen et LeTurque, 2009 ; Maxwell et Parker, 2012 ; Steets et coll., 2014b).

La troisième contrainte, qui concerne beaucoup des individus impliqués au sein du système sectoriel, est le format sous lequel les informations sont collectées. Cependant, ce n'est pas un problème uniquement, ni même principalement, lié au stade de la collecte : on le retrouve également lors du traitement et de l'analyse de l'information. « Bien trop souvent, différents acteurs utilisent des mesures et des définitions différentes dans le recueil et l'analyse de données » (Altay et Labonte, 2014 : 13). Il n'est pas rare que des membres d'un même groupe sectoriel collectent des informations du même ordre, mais non identiques dans des formats très différents, s'appuyant sur des méthodes tout aussi différentes, ce qui rend le contrôle de qualité et l'analyse extrêmement difficiles (Achakzai et coll., 2011 ; Beúnza, 2011 ; Kuitems, 2009).

Un des outils de gestion de l'information les plus utilisés au sein des groupes sectoriels est le format QQQ/ QQQQ (3W/4W, en anglais) qui répond aux questions Qui ? Quoi ? Où ? et Quand ? Il est très utile pour prévenir les lacunes et les dédoublements dans les interventions, car il aborde la nature des actions menées, mais il ne couvre pas toutes les autres informations échangées au sein du groupe sectoriel. Il est communément reconnu qu'il serait impossible de développer un format unique et global de recueil d'informations qui s'appliquerait à tous les contextes (ACAPS, 2012 ; Steets et coll., 2010).<sup>43</sup> Les informations collectées, parmi celles exposées précédemment, dépendent des priorités du groupe sectoriel, de la nature de l'urgence et de leur disponibilité.

43 Bien que le groupe sectoriel sécurité alimentaire ait développé un outil de gestion de l'information en ligne qui vise à « standardiser à l'échelle mondiale le recueil de données, leur traitement et l'analyse des interventions, tout en étant assez flexible pour s'adapter aux contextes de chaque pays » (Ferrand, n.d.).

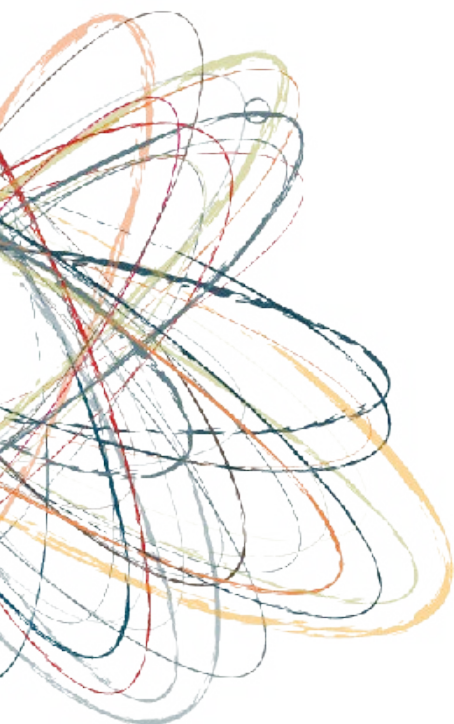
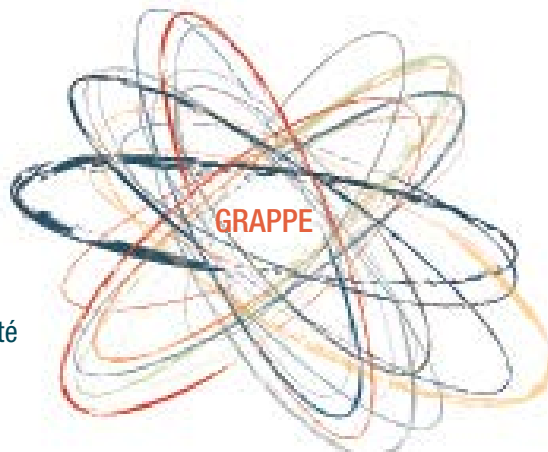


FIGURE 5:  
Processus de prise de décision

01

**Par l'ensemble du groupe :** les décisions sont prises à la majorité ou à l'unanimité par tous les membres du groupe sectoriel..



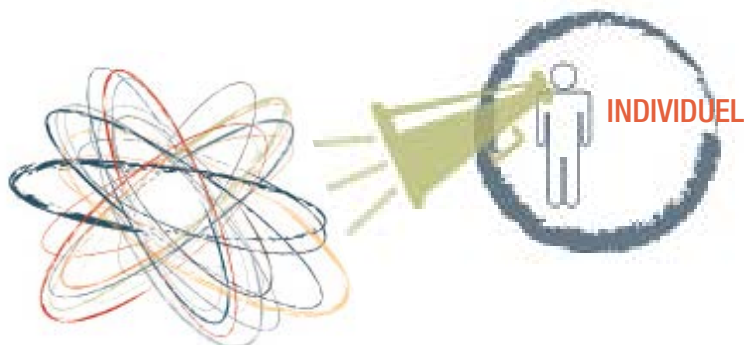
02

**Par un groupe réduit :** les décisions sont prises par un petit groupe, par exemple un Groupe consultatif stratégique (GCS).



03

**Par un individu :** un individu, souvent le coordinateur, prend les décisions importantes, généralement après avoir consulté les membres du groupe sectoriel.



De fait, des personnes interrogées pour cette étude ont indiqué que s'accorder sur les informations nécessaires pour le groupe sectoriel facilitait la définition d'un objectif commun et la compréhension par tous de son but, rendant ainsi la coordination plus efficace.

Dans presque tous les cas, cependant, le groupe sectoriel est impliqué dans la collecte et l'analyse de certaines informations sur les besoins et les interventions humanitaires (grandes lignes, leur évaluation et leur suivi). Les groupes sectoriels ont mis au point une grande variété d'approches pour recueillir et analyser les données. Dans certains groupes, comme abordé dans la section 3.7.1, un outil unique de collecte a été mis au point, que les membres utilisent, à des degrés plus ou moins avancés, pour permettre une évaluation ou un suivi commun. Dans de telles circonstances, il est bien plus facile pour le groupe sectoriel, ou son agence chef de file (CLA) de mener une analyse. Sinon, une seule agence conduit l'évaluation et l'analyse au nom de tous les autres membres et avec leur soutien. Dans certains pays, alors que chaque membre procède à ses analyses selon son propre format, le groupe sectoriel conseille les agences, souvent via un TWiG, sur la conception de leurs outils de collecte, leur apportant ainsi une harmonisation élémentaire. Dans plusieurs cas étudiés, les membres d'un groupe sectoriel recueillent des informations selon leurs propres ensembles de données, puis le CC ou l'IMO travaillent réciproquement avec eux pour évaluer leur qualité, les synthétiser et élaborer une analyse unique. Enfin, certains groupes sectoriels utilisent leurs réunions ordinaires pour commenter les rapports des uns et des autres et discuter des implications plus larges des différents ensembles d'informations.

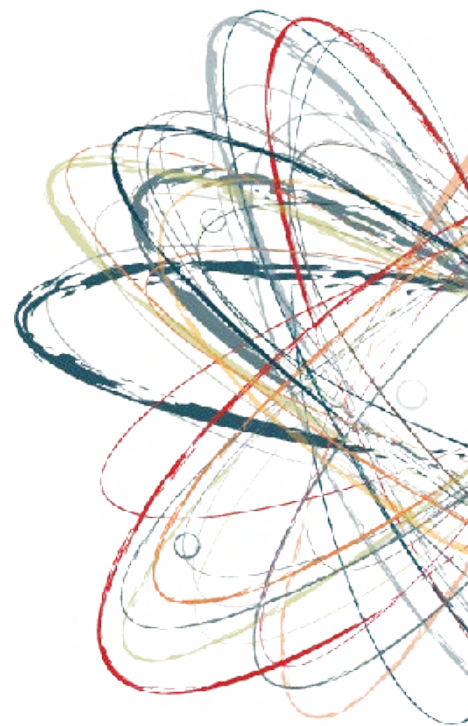
Cette étude n'a pas su identifier quelle approche était la plus efficace. Dans une certaine mesure, cela dépend probablement du niveau de coordination que le groupe sectoriel souhaite atteindre. Lorsque la communication est l'objectif principal, un processus de discussions permettant à chaque agence d'aboutir à ses propres conclusions est suffisant. Si un groupe sectoriel vise à soutenir l'unité et la collaboration, un ensemble d'informations préalablement déterminé sera requis, impliquant que les agences devront certainement renoncer à leur autonomie en acceptant un format commun donné.

Ce qui est important, et qui est remonté au fil des entretiens, est que le traitement et l'analyse sont des activités hautement chronophages. Lorsque les évaluations notent une faiblesse dans l'analyse des informations (Neseni et Guzha, 2009 ; Vega, 2011), la cause en est invariablement une insuffisance dans les ressources qui y sont consacrées. Si les groupes sectoriels souhaitent s'appuyer sur des membres des agences pour mener ces activités, ils doivent déléguer ces dernières à du personnel compétent. À l'inverse, si les membres attendent de l'équipe du groupe sectoriel qu'elle traite et analyse nombre de différents ensembles de données, il est logique qu'elle ait besoin de ressources supplémentaires.

L'analyse conjointe soulève un second point, à savoir que les formats communs ne devraient pas systématiquement exclure certains types d'informations. Dans plusieurs cas, des chercheurs ont noté qu'une dépendance excessive aux formats rigides de collecte d'informations empêche les groupes sectoriels d'inclure certains types d'entre elles dans leurs analyses, en particulier les informations venant de sources extérieures et de données sensorielles ou empiriques (Altay et Labonte, 2014 ; Maxwell et Parker, 2012).

De l'analyse à la diffusion et à la communication des informations au sein des groupes sectoriels, les évaluations, et dans une moindre mesure les personnes interrogées, indiquent clairement qu'utiliser les réunions « comme moyen principal de partage d'informations [...] est inefficace et sans effet », en particulier là où il est difficile de les organiser (Steets et coll., 2014 : 48 ; voir également Altay et Labonte, 2014 ; Kuitems, 2009 ; Majewski et coll., 2012). Dans certains groupes sectoriels, l'échange d'informations via des plateformes en ligne s'est avéré probant (Altay et Labonte, 2014 ; Kuitems, 2009) : une tendance de plus en plus commune et confirmée par l'orientation de l'OCHA (Verity et coll., 2014). Ces plateformes en ligne peuvent également être utiles pour répondre aux problèmes de stockage des informations. Leur inconvénient est qu'elles peuvent ne pas être accessibles aux acteurs nationaux locaux comme les ONG et les gouvernements. Les groupes sectoriels semblent avoir grandement bénéficié de l'usage de cartes géographiques pour communiquer un grand nombre d'informations géoréférencées (Altay et Labonte, 2014 ; Kuitems, 2009 ; Steets et coll., 2014b ; Vega, 2011). Il est intéressant de noter, mais on ne s'en étonnera pas, que les évaluations et les enquêtés ont quasiment passé sous silence la communication d'informations en dehors du groupe sectoriel, et en particulier à destination des individus affectés par une crise, bien que ces « communications publiques » soient un élément clé de la gestion de l'information en situation d'urgence (Quarantelli, 1988).

Un problème important qui émerge de cette recherche est la nécessité pour les groupes sectoriels de clarifier leurs propres besoins et de concevoir de manière raisonnée des processus d'information qui y répondent efficacement. Une conception locale peut s'appuyer sur une orientation générale, mais dans (presque) tous les cas cette orientation aura besoin d'être adaptée au contexte local. Des enquêtés ont répondu favorablement aux adaptations du processus QQQQ faites par des groupes sectoriels nationaux afin qu'il leur soit plus utile, comme par exemple inclure une prévision sur les trois mois à venir dans leur matrice QQQQ. En même temps, le risque de prolifération de systèmes très différents de collecte, d'analyse et de stockage d'informations incapables de « dialoguer » entre eux est bien réel, empêchant une agrégation supérieure des données et étant difficilement accessibles aux nouveaux arrivants ou aux



organisations aux capacités techniques limitées. Cette tension entre spécificités contextuelles/locales et l'échelon international/générique apparaît dans de nombreux champs de l'action humanitaire : le défi des groupes sectoriels est de trouver le juste équilibre.

### 3.7.2.1 Processus de prise de décision

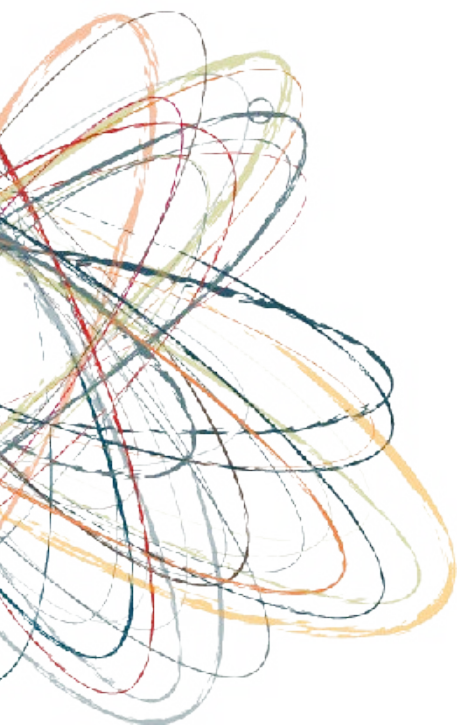
- Un processus clair et approuvé de prise de décision est plus important que de savoir qui prend la décision.
- Les groupes sectoriels utilisent trois modèles principaux de prise de décision : par un individu (par consultation), par un groupe réduit (comme un GCS) et par l'ensemble du groupe.
- Cette recherche démontre que les décisions prises par un groupe sont de meilleure qualité que celles prises par un seul individu. Les décisions de groupe ne semblent pas demander plus de temps que les décisions individuelles.

L'étude d'ANALP *Beyond Chaos and Control* (Knox Clarke, 2014) avait relevé l'importance des processus clairs de prise de décision pour les équipes de leadership opérationnel. Aussi, nous avons cherché à déterminer la pertinence de ce facteur pour la coordination des groupes sectoriels. Notre hypothèse est que *des processus de prise de décision clairs et approuvés mènent à une meilleure coordination des groupes sectoriels.*

La supposition qu'elle cache est que des processus de prise de décision clairs et approuvés mènent à des décisions de meilleure qualité et plus opportunes, qui conduisent à leur tour à une meilleure coordination.

La recherche a largement soutenu cette hypothèse : les groupes sectoriels fonctionnent mieux quand leurs membres sont clairement informés du processus de prise de décision, quel que soit le modèle de prise de décision utilisé.

L'évaluation *Cluster Approach 2* (Steets et coll., 2010) a relevé un manque d'orientation centralisée, ou du moins un manque de connaissance des directives existantes relatives au leadership et à la prise de décision au sein des groupes sectoriels. Une réponse partielle a été apportée par le Comité permanent interorganisations (IASC) qui a recommandé que de petits comités de direction représentatifs ou des GCS soient chargés de développer et d'ajuster



le cadre stratégique des groupes sectoriels.<sup>44</sup> Son Module de référence montre clairement que ces groupes devraient consulter l'ensemble de leur groupe sectoriel, mais n'indique pas si les décisions devraient être prises à l'unanimité ou à la majorité. Il est certainement impossible, ni même souhaitable, de déterminer une approche de prise de décision qui s'appliquerait à tous les groupes et à tous les contextes. Dans le même temps, le manque d'orientation normative, du moins jusqu'à récemment, semble avoir eu deux effets. Le premier, abordé ci-après, est d'avoir mené à une grande variété d'approches de prise de décision différentes d'un groupe sectoriel à l'autre. Le second est d'avoir contribué à une certaine confusion au sein des groupes sectoriels sur la manière dont les décisions sont ou devraient être prises.

Les personnes interrogées ont expliqué que cette confusion était parfois aggravée par le fait que, pour un même groupe sectoriel, différentes sortes de décisions sont prises de façons également différentes, certaines par le CC, d'autres par l'ensemble du groupe. Cela peut être efficace quand il est clair pour chacun quelle méthode est utilisée pour quoi, mais peut semer le doute autrement. Un enquêteur a décrit les méfaits que cela a eus sur un groupe sectoriel : « Je pense qu'il y a aussi un besoin de clarifier comment les décisions sont prises [...] il n'est jamais précisé s'il y a besoin d'un vote unanime pour pouvoir agir ou juste d'une majorité [...] Ce ne sont pas des processus clairs, donc les questions complexes restent sans réponse ». Plusieurs personnes interrogées ont fait part de remarques similaires : « Beaucoup de processus liés à la prise de décision [...] n'étaient pas formalisés. Donc nombre de ces réunions de coordination avaient tendance à osciller entre les décisions ».

Le questionnaire mené pour nos recherches a confirmé ce que les entretiens avaient fait émerger, à savoir une corrélation modérément positive entre les groupes sectoriels avec des processus clairs et approuvés de prise de décision et ceux qui fonctionnent ensemble de manière efficiente.<sup>45</sup>

---

44 Recommandation n° 29, Résumé final et points de décision, réunions des directeurs de l'IASC, 13 décembre 2011, dans IASC (2012).

45 Dans le questionnaire initial/principal, l'énoncé « Au sein du groupe sectoriel, nous utilisons un processus de prise de décision clair et approuvé » a été comparé à des questions relatives aux stratégies et à la hiérarchisation des priorités efficaces des groupes sectoriels (voir la méthodologie) en utilisant le coefficient rho de Spearman, produisant une note de 0,54 qui indique une corrélation de modérément à significativement positive. L'énoncé a aussi été comparé à des questions sur la mise en œuvre de ces stratégies et l'unité des priorités organisationnelles avec des résultats statistiquement similaires. De plus, dans le questionnaire du groupe sectoriel sécurité alimentaire, l'énoncé « Le mécanisme de coordination présente un processus clair et approuvé pour la prise de décision » a été comparé avec la question « Dans l'ensemble, quelle est le degré d'efficacité du mécanisme existant de coordination de la sécurité alimentaire ? » en utilisant le coefficient de corrélation rho de Spearman aboutissant à une note de 0,5076 indiquant une corrélation de modérément à significativement positive. L'énoncé a également été comparé à deux questions analogues sur la vision, la stratégie et les priorités avec des résultats statistiquement similaires.



### 3.7.2.2 Modèles de prise de décision dans les groupes sectoriels

Comme nous l'avons mentionné ci-dessus, la littérature et les entretiens révèlent que les groupes sectoriels utilisent un large éventail de structures et de processus de prise de décision. En général, les personnes interrogées trouvent cela positif : « De la flexibilité pour s'adapter aux conditions locales, c'est très important. Ce n'est pas une approche standard. Elle ne fonctionnerait pas ». En conséquence, il n'est pas vraiment possible de dire quel est le « meilleur » modèle de prise de décision. Ci-dessous, nous exposons les avantages et les inconvénients de certains de ces modèles.

#### *La prise de décision par l'ensemble du groupe sectoriel*

La documentation suggère que certains groupes sectoriels incluent avec succès tous leurs membres dans la prise de décision.<sup>46</sup> « Tous les partenaires étaient impliqués dans la prise de décision au niveau du groupe sectoriel », a indiqué l'évaluation du groupe sectoriel nutrition en Somalie (Matunga, 2013 : 5), bien qu'elle ne précise pas comment cela était accompli dans un groupe de 150 membres. Comme l'expliquait un CC, « la norme veut que nous ne prenions aucune décision seuls [...] nous aimons avoir le partenariat des groupes sectoriels, car il s'agit de leur vocation ». Un autre CC notait : « Nous essayons toujours d'obtenir l'accord des membres, car le groupe sectoriel sert les organisations [...] ce n'est pas l'œuvre d'une seule personne ».

Il y a certainement des avantages à ce que tous participent aux décisions : elles bénéficient d'un plus vaste ensemble d'informations et le processus peut devenir une aide pour l'issue finale. Cependant, la logistique peut être intimidante. Dans un des pays étudiés, la situation évoluait « très, très rapidement » ce qui rendait difficile de rassembler les organisations pour prendre des décisions en tant que groupe. « Nous n'ouvrons pas certaines discussions à tout le groupe, a expliqué un CC, car nous avons 1 100 personnes sur notre liste de diffusion [...] S'ouvrir à ce point amènerait une partie d'entre elles à partager toutes sortes de ressources, parfois hors de propos, et honnêtement nous n'avons pas les moyens de toutes les passer en revue ». De plus, comme le faisait remarquer un membre, toutes les organisations n'ont pas forcément une compréhension ou une expertise pertinente d'une situation particulière pour être d'une aide quelconque.

46 24,4 % des personnes interrogées dans le questionnaire ont indiqué que dans leur groupe sectoriel les décisions étaient prises par l'ensemble des membres.

Lorsque le groupe est très grand, on pourrait s'attendre à une prise de décision très lente (cependant, voir le dernier paragraphe de la section). Dans ces circonstances, utiliser un vote à la majorité, plutôt que d'essayer d'obtenir l'unanimité, peut accélérer le processus de décision : « Nous devons nous mettre d'accord, toutes les parties, toutes les ONG. Nous discutons, nous discutons des effets [...] puis nous votons et prenons une décision ».

### *La prise de décision par un groupe réduit*

Comme relevé plus haut, l'orientation de l'IASC indique que les décisions devraient être prises par un nombre raisonnable de partenaires (IASC, 2012 : 12). Pour ce faire, il est conseillé qu'un GCS ou un autre groupe réduit de membres clés d'un groupe sectoriel fournissent à ce dernier une prise de décision stratégique.<sup>47</sup> Quand un groupe sectoriel organise un financement commun, ce même type de groupe est recommandé et souvent appelé Programme ou Project Review Group (PRG). Le Module de référence propose que le groupe se compose de 15 personnes ou moins, et dans les faits sa taille semble varier. Certains trouvent plus facile de réduire le nombre de membres, d'autres ont fait remarquer qu'un groupe plus grand travaille parfois mieux, dans la mesure où chacun y contribue de manière utile. Beaucoup des groupes sectoriels étudiés s'appuyaient sur un GCS et le rôle de ce dernier allait souvent au-delà de la stratégie et du programme de travail.

Il n'existe pas de directive formelle à l'échelle du système sur la constitution des GCS ou autres sous-groupes.<sup>48</sup> « Nous avons demandé à l'OCHA quel était le processus pour leur mise en place [...] et sa réponse a été 'faites-le comme vous voulez'. J'aurais préféré qu'on me réponde : 'vous devez avoir deux partenaires nationaux, un partenaire des Nations unies, deux internationaux, c'est le minimum' ». Certains GCS sont permanents, d'autres créés de longue date avec un roulement de leurs membres et d'autres encore constitués au cas par cas, décision par décision. Les membres sont souvent élus : « C'est inscrit dans notre projet d'élire un GCS. J'insiste sur 'élire', nous ne nommons pas. Nous donnons aux gens l'opportunité de candidater [...] et nous donnons à tous les membres (du groupe sectoriel) l'occasion de voter pour ces candidats. Nous sommes fermement convaincus qu'il s'agit de la seule façon de garantir un certain niveau de représentativité du groupe ». Les entretiens indiquent que les membres de groupe sectoriel font généralement plus confiance aux GCS élus par rotation qu'à ceux dont les membres sont nommés par la même et souvent

47 Seuls 10,1 % des personnes interrogées dans le questionnaire ont indiqué que dans leur groupe sectoriel les décisions étaient prises par un petit sous-groupe.

48 Il existe des orientations à travers les groupes sectoriels internationaux, bien que les entretiens menés n'aient pas suggéré qu'elles aient été souvent utilisées.

grande agence, et qu'il était important d'essayer d'obtenir une représentation d'une ONG du Nord, même si cela s'est révélé parfois difficile dans les faits. Un GCS élu et représentatif était « respecté et accepté par le reste des partenaires du groupe sectoriel, lui permettant de planifier et d'agir rapidement ».

La relation entre le GCS et l'ensemble du groupe varie également. Dans certains cas, le GCS prend des décisions seul, dans d'autres le groupe sectoriel est plus largement consulté, et dans d'autres encore des options de décisions et des recommandations sont proposées : « si le GCS délibère, quelle que soit la décision prise en tant que telle, elle ne s'impose pas jusqu'à ce que les membres du groupe sectoriel ne l'approuvent ». En général, les membres du groupe sectoriel sont plus enclins à approuver les décisions du GCS lorsqu'il y a eu un certain degré de consultation du groupe au sens large.

Il est également important de noter que pour qu'un GCS fonctionne efficacement, le CLA doit être capable de déléguer la prise de décision au groupe sans aller constamment à son encontre. Un CC expliquait : « Je pense que la question [...] est de savoir jusqu'à quel point les agences chefs de file sont prêtes à céder de leur autorité aux groupes sectoriels. Dans les pays où les agences sous-traitent et voient les groupes sectoriels comme des entités indépendantes et le CLA juste comme un autre membre du groupe, je pense que tout fonctionne bien mieux ».

### ***La prise de décision par un individu***

Dans bien des cas, le CC est le décideur principal du groupe sectoriel, prenant les décisions entièrement seul (2,8 % des personnes interrogées pour le questionnaire) ou après une consultation d'une partie du groupe (53,5 % des interrogés).

En général, les personnes interrogées trouvent que cette approche manque de transparence et réduit leur confiance en ces décisions, en particulier quand le CC n'est pas perçu comme particulièrement indépendant du CLA. Même lorsque le CC les consulte avant la prise de décision, elles ont l'impression que ces consultations peuvent facilement être influencées par des agences plus grandes, souvent des Nations unies, et la CLA : « c'est un mécanisme de l'ONU et il est dirigé par des décideurs de cet organisme ».

Une des découvertes les plus intéressantes de notre étude concerne la vitesse et la qualité des décisions. Les sujets interrogés ont indiqué qu'en situation d'urgence, ces dernières pourraient être prises plus rapidement par un seul individu que par un groupe. Cependant, cela ne s'est pas confirmé. En faisant la corrélation entre les réponses au questionnaire relatives à la manière dont les

décisions sont prises avec les réponses sur la vitesse et la qualité de ces décisions, il est apparu que celles prises par des individus (seuls ou après consultation) sont perçues comme les moins bonnes et celles prises par l'ensemble du groupe, comme les meilleures.<sup>49</sup> Nous avons poussé davantage ces tests avec un modèle de régression logistique ordinal qui a montré que la qualité des décisions est significativement différente en fonction de qui décide.<sup>50</sup>

Si les groupes ont pris de meilleures décisions, cela ne leur a pas pris plus de temps. En considérant la corrélation entre approche de prise de décision et vitesse de décision, celles prises par plusieurs personnes ou des groupes ont présenté des notes plutôt similaires à celles prises par un individu seul. Nous avons approfondi ces résultats en utilisant le même modèle de logistique ordinal que pour la question sur la qualité et, de nouveau, nous avons constaté qu'ils cadraient avec ce test.<sup>51</sup>

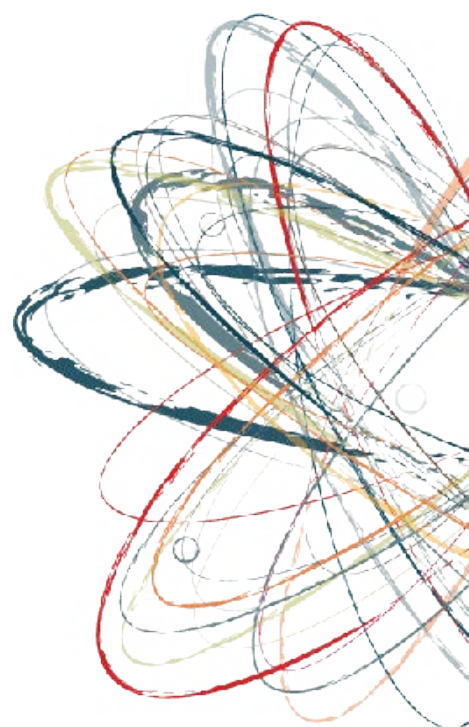
Tout cela amène à penser que les individus, même en consultant les autres membres du groupe sectoriel, ne prennent pas de meilleures décisions, et qu'ils ne les prennent pas vraiment plus rapidement, que les groupes. Étant donné les inconvénients en termes de responsabilité, de transparence et de soutien potentiel associés à la prise de décision individuelle, il semblerait logique de partager le poids des décisions le plus possible.

---

49 C'est-à-dire, la note médiane pour la qualité des décisions prises individuellement est de 4 et la moyenne est environ de 4 aussi. Pour les décisions de l'ensemble d'un groupe cependant, la note médiane pour la qualité est de 5 et la moyenne d'environ 4,7. La taille de l'échantillon pour la prise de décision par un groupe réduit comme un GCS était trop petite pour être incluse dans l'analyse statistique.

50 Dans le modèle de régression logistique utilisé avec un indicateur de la façon dont les décisions étaient prises (individuellement, par un groupe réduit ou l'ensemble du groupe), et « individuellement » étant la référence ayant obtenu le plus grand nombre de réponses, la qualité des décisions prises par un groupe réduit a reçu une valeur p, p étant égal à 0,081, et les décisions prises par l'ensemble d'un groupe et par « d'autres » ont tous deux reçu une valeur p < 0,001, indiquant une différence significative entre les différentes manières de décider.

51 Dans le modèle de régression logistique utilisé avec les mêmes indicateurs et références que pour la qualité, la vitesse de décisions prises par un groupe réduit a reçu une valeur p de 0,0765 et les décisions prises par l'ensemble d'un groupe ont reçu une valeur p de 0,012 et par d'« autres » a reçu une valeur p de 0,025, indiquant une différence significative entre les prises de décision par un individu ou par un groupe en terme de vitesse.



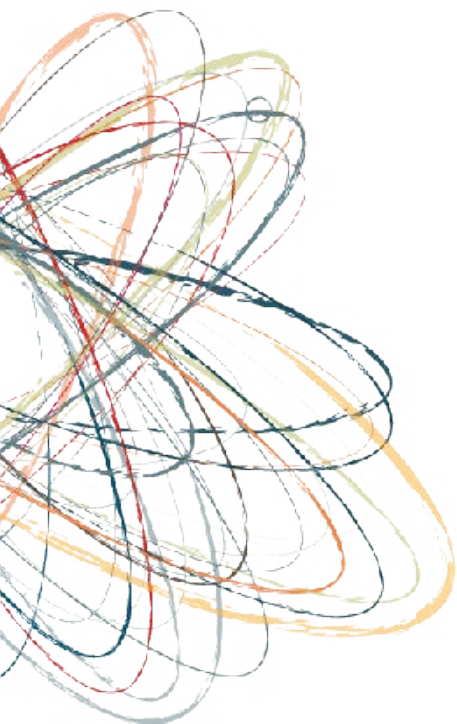
### 3.7.3 Facteurs liés aux normes et aux procédures d'opération

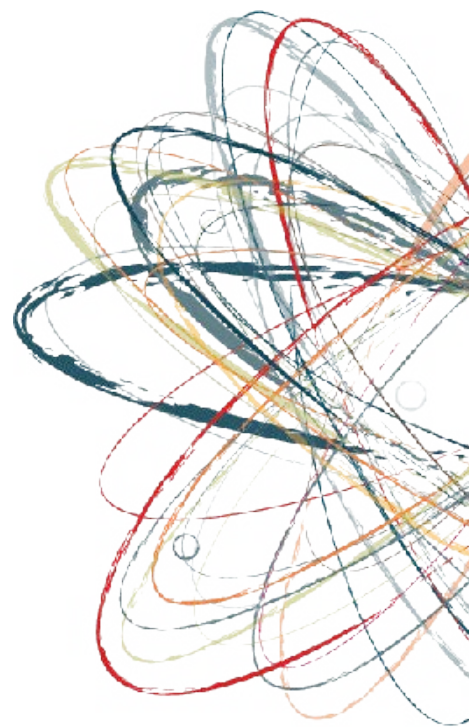
- Lorsque des organisations partagent une même approche des activités opérationnelles telles que l'évaluation, la logistique ou la distribution, elles sont mieux habilitées à coordonner leurs efforts efficacement.
- Certains membres de groupes sectoriels le reconnaissent et ont commencé à aligner leurs approches en créant des directives communes.
- Ces efforts sont les plus efficaces lorsque les groupes sectoriels cherchent à établir des « règles simples » plutôt que des directives complexes ; lorsque les membres se voient donner davantage de pouvoir sur le processus et lorsque les acteurs sont déjà familiers avec les normes générales.

Comme nous l'avons souligné dans la Section 1, le partage des normes et des procédures peut constituer une conséquence importante des activités de coordination, les agences travaillant ensemble à la production de méthodes de travail communes pour pouvoir aligner leurs programmes. Cependant, dans le cadre de cette recherche, nous avons également émis l'hypothèse que des normes et des procédures communes pourraient également servir d'indice de la réussite de la coordination, ce qui sous-entend que la relation entre coordination et procédures communes est circulaire, en cela que toutes deux soutiennent un niveau de coordination plus avancé, vers plus d'approches communes qui en échange améliorent encore la coordination. Par conséquent, nous en sommes venus à former l'hypothèse que, lorsque les organisations dotées de groupes sectoriels adoptent des approches communes concernant les opérations qu'elles rencontrent fréquemment (telles que l'évaluation, la logistique et la distribution), leur coordination est améliorée.

La recherche soutient cette hypothèse : les résultats du questionnaire suggèrent que les similitudes entre processus opérationnels contribuent à permettre à un groupe sectoriel de mieux collaborer, en particulier à la création et à la poursuite d'une stratégie commune et à la gestion des priorités de manière homogène<sup>52</sup>. Les personnes que nous avons interrogées ont expliqué que le recours à des

52 La question « La plupart des organisations représentées par le groupe sectoriel partagent une approche procédurale simple et claire des situations opérationnelles fréquemment rencontrées (évaluation, logistique, sécurité, distribution, etc.) » a été comparée à des questions de stratégie et de gestion des priorités sectorielles (voir méthodologie) en s'aidant du coefficient de corrélation, rho, ce qui mena à un résultat de 0,56, soit une corrélation positive modérée. La question fut également comparée aux questions de mise en œuvre de cette stratégie et d'alignement des priorités organisationnelles sur celle-ci et les résultats furent statistiquement similaires



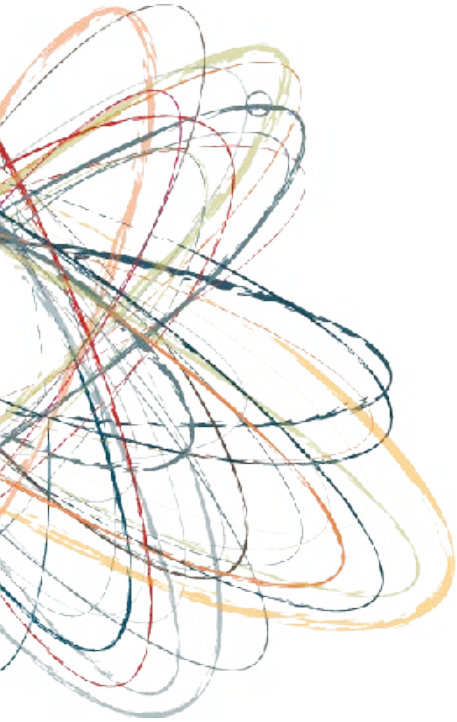


approches opérationnelles communes pouvait contribuer à améliorer la coordination de plus d'une façon : tout d'abord, en permettant de comparer les différents programmes plus directement, ce qui est d'une importance toute particulière en ce qui concerne les efforts consentis par ces organisations pour assurer la couverture et réduire les lacunes. Si plusieurs organisations sont censées mettre en œuvre un programme similaire, mais qu'elles le font chacune d'une façon très différente, le manque de comparabilité empêche de bien comprendre quelles sont les lacunes au niveau de la couverture. Par ailleurs, l'accord sur des directives communes favorise la confiance entre agences en faisant acte de leur professionnalisme : si toutes les organisations n'ont pas la capacité de développer de « bonnes » directives à elles seules, en ayant recours à des directives communes, leurs pratiques sont plus susceptibles d'aller dans le bon sens. De plus, la présence de normes standard dans l'approche ou la mise en œuvre des activités d'intervention renforce la voix des organisations auprès des gouvernements et leur image aux yeux des donateurs. « Avoir l'approbation et le feu vert du groupe sectoriel donne davantage de crédibilité à nos recommandations et permet de montrer aux donateurs que nous poursuivons des normes qui sont largement agréées. » Les membres de groupes sectoriels ont particulièrement apprécié cette fonction du groupe sectoriel lorsque, par exemple, les directives internationales devaient être adaptées au contexte ou lorsqu'une nouvelle approche était utilisée et que les organisations n'avaient pas d'orientations propres sur lesquelles s'appuyer.

Les personnes interrogées ont également reconnu l'importance des efforts d'alignement entre les approches des uns et des autres. Même si en fin de compte les discussions ne mènent pas à un accord à 100 % ou au déploiement d'une méthode de travail unique, elles n'en ont pas moins une valeur importante, à la fois vis-à-vis de l'approfondissement de la relation entre membres et de la définition des orientations des plans d'intervention de ces derniers.

Or, si cette uniformisation des procédures aboutit à un bénéfice, y compris en termes d'amélioration de la coordination, elle n'en est pas moins facile à mettre en œuvre. Comme nous l'ont expliqué nombre des personnes que nous avons interrogées : « Nous avons nos propres politiques. Un membre de groupe sectoriel expliquant, il y a sans doute un peu d'arrogance, en particulier de la part de certaines des plus grosses ONG : "Il est inconcevable de changer de méthodologie [...] Les gens devraient harmoniser leurs activités avec les nôtres." » Un coordinateur sectoriel décrit la frustration d'essayer de mettre des organisations qui sont dotées de mandats spécialisés divers d'accord sur un mode de distribution commun.

*« Nous, nous avons affaire à ce problème, tandis que les ONG internationales, elles, ne se concentrent que sur le mandat de leur direction générale [...] Il est difficile de leur faire programmer les mêmes produits non alimentaires et commodités sur la base des mêmes critères d'évaluation et de vulnérabilité [...]*



*Il m'a fallu quatre mois pour les mettre d'accord sur une provision standard minimale et encore, elles ont insisté pour pouvoir disposer de provisions supplémentaires pour leur programme personnel. J'ai dû y consentir. »*

Les évaluations font elles aussi état de ces difficultés (Altay et Labonte, 2014 ; Matunga, 2013). La peur qu'en n'ayant pas recours à des méthodes qui leur sont propres, ces organisations risquent de perdre ce qui les distingue des autres constitue un obstacle supplémentaire à la mise en commun de normes et de procédures d'intervention. « Si tout est complètement uniformisé, il devient alors difficile d'être vu. »

Malgré ces défis, de nombreux groupes sectoriels ont grandement contribué au bon alignement des normes et des procédures de différents membres. Cet alignement semble avoir mieux réussi pour les groupes sectoriels ayant favorisé :

- Des « règles simples » plutôt que des directives complexes ;
- L'intégration de normes communes aux approches organisationnelles préexistantes ;
- La prise en main du processus par les membres ;
- L'harmonisation, elle-même favorisée par une familiarité des normes générales.

Dans plusieurs cas, les groupes sectoriels étudiés parvinrent à des accords relativement généraux et flexibles, s'agissant par exemple de quel type d'abri serait conçu ou de quels seraient les produits non alimentaires distribués, autrement dit, des « règles simples ». Dans un environnement complexe, des règles simples « encadrent l'action individuelle de paramètres ou de limites non invasifs, ce qui permet à chacun d'opérer selon de bonnes pratiques tout en conservant un degré de souplesse et d'initiative élevé à l'intérieur même de ces limites. » (Knox Clarke, 2014).<sup>53</sup> Les groupes sectoriels adoptant des « règles simples » plutôt que des processus communs plus définis sont apparus comme ayant plus de chances de parvenir à harmoniser leurs approches comme ils se l'étaient fixé. Cela n'a rien de surprenant : moins les organisations ont à changer et à sacrifier leur indépendance, plus il est facile de les faire signer. La méthode « simple » permet, qui plus est, aux organisations bénéficiant de financements ou d'expertise d'ordre différent de joindre leurs efforts et de travailler ensemble en harmonie avec les mêmes principes de base, mais en les adaptant aux circonstances individuelles. Le groupe sectoriel consacré à la provision d'abris au Pakistan, par exemple, a établi dix règles simples. Chaque organisation y a

<sup>53</sup> Pour plus d'information sur la méthode « simple », voir Eisenhardt et Sull (2001) ; Wheatley et Kellner-Rogers (1998).

continué à mettre en œuvre son programme personnel, mais tout en s'assurant qu'elle respectait ces 10 principes (Jespersen, 2009). L'approche a été bien reçue par les membres du groupe sectoriel et par les populations affectées par la crise.

L'adoption de règles simples permet aux organisations de s'aligner sur des principes fondamentaux tout en préservant l'essentiel de leurs directives personnelles, et ce sans avoir le sentiment de perdre de l'autorité. Lorsque des directives ou normes plus strictes et formelles ont été établies par des groupes sectoriels, les sujets interrogés nous ont expliqué qu'il leur était plus facile de les suivre si leur organisation pouvait « adapter » ces directives et les intégrer à leurs propres directives organisationnelles. Tel que l'a résumé l'une d'entre elles : « L'avantage c'est que ça n'est pas quelque chose qui est gravé dans le marbre. Toutes les ONG ne sont pas identiques, mais l'idée générale consiste à nous aider à établir un cadre référentiel. »

De même, certains des membres auxquels nous avons parlé ont dit trouver plus facile de soutenir des directives qu'ils avaient eux-mêmes contribué à développer plutôt que de soutenir des directives qui leur semblaient avoir été imposées du sommet. Lorsque les organisations sont impliquées dans le développement de directives, elles semblent accorder une bien plus grande valeur au produit fini. Souvent, ces discussions ont lieu au sein d'un GTT. Comme dans le cas d'un GCS, les interviewés ont souligné l'importance d'une approche transparente et inclusive lors de l'établissement d'un GTT. Une autre façon de permettre aux organisations de garder du contrôle sur tout changement de norme ou de procédure, et de se les approprier, consiste à leur présenter ces nouvelles directives dans le cadre d'activités d'apprentissage ou d'évaluation par des pairs. Ainsi, l'adoption volontaire de directives est claire et donne aux organisations le temps d'évaluer en quoi ces nouvelles directives pourraient contribuer à améliorer ce qu'elles ont déjà.

### 3.8 Factors relating to trust and interpersonal relationships

- La confiance entre membres d'un groupe sectoriel favorise la coordination de plusieurs façons : en particulier, l'échange d'information et la réduction de la concurrence.
- Certains groupes sectoriels ont établi une « culture de la confiance », d'autres ont été influencés par des personnalités et des relations personnelles.
- L'établissement de relations et d'un lien de confiance est plus propice lorsque les organisations ont déjà travaillé ensemble pendant un certain temps.



“

Pour les groupes sectoriels bénéficiant d'un fort taux de confiance entre leurs membres, il est plus facile de travailler à l'identification et à la mise en œuvre d'une stratégie commune et d'une gestion des priorités parallèles.

”

D'après l'analyse documentaire (Cosgrave et coll., 2007 ; Steets et coll., 2014b ; Stephenson et Schnitzer, 2006), nous avons émis l'hypothèse qu'*un niveau de confiance plus élevé au sein d'un groupe sectoriel mène à une meilleure coordination*. Cette hypothèse s'est vérifiée de façon convaincante à travers les entretiens et le questionnaire effectués.

Les personnes interrogées ont souvent mentionné la confiance en expliquant comment elles avaient surmonté les obstacles à la coopération au sein de leur groupe sectoriel : « Une fois que le lien de confiance est établi, c'est tout un processus, il devient plus facile de faire des compromis, de céder sur certaines choses, d'en concéder d'autres et de parvenir à un accord » ; « Sans confiance, rien ne peut se faire [...] Sans confiance, jamais le groupe sectoriel ne pourra avancer. » Concrètement, les personnes interrogées ont décrit des situations où les relations de confiance établies au sein du groupe avaient influencé le consentement à des directives sectorielles communes, ou l'établissement d'un programme commun à plusieurs organisations.

En outre, les résultats du questionnaire indiquent que, pour les groupes sectoriels bénéficiant d'un fort taux de confiance entre leurs membres, il est plus facile de travailler à l'identification et à la mise en œuvre d'une stratégie commune et d'une gestion des priorités parallèle.<sup>54</sup>

La confiance semble avoir favorisé la coordination entre membres de diverses façons. Les personnes interrogées ont indiqué que, dès le moment où il était possible de faire confiance aux autres agences, et de ne pas penser qu'elles risqueraient d'utiliser des informations que vous leur auriez fournies pour vous faire concurrence, alors le partage d'informations était plus facile. De même, lorsque d'autres organisations participant au groupe se comportaient d'une manière prévisible (en respectant les accords établis, par exemple), il devenait plus facile de se mettre d'accord et d'agir à partir de positions communes.

Au vu de l'importance que revêt la confiance dans la mise en œuvre d'une coordination efficace, une question demeure : comment les groupes sectoriels et les CC pourraient-ils s'y prendre pour créer de la confiance ? Certains groupes sectoriels — un nombre relativement faible — ont exhibé une « culture de la confiance » qui permet aux individus et aux organisations qui les ont rejoints de faire confiance au CC et à ses membres rapidement : « Quand [les participants]

54 La question : « Il y a généralement un fort degré de confiance entre les membres du groupe sectoriel (en tant qu'individus) » a été comparée à des questions de stratégie et de gestion des priorités pour un groupe sectoriel (voir méthodologie) à l'aide du coefficient de corrélation (rho) de Spearman, avec pour résultat un total de 0,49, soit une corrélation positive modérée. La question fut également comparée aux questions de mise en œuvre de cette stratégie et d'alignement des priorités organisationnelles sur celle-ci et les résultats furent statistiquement similaires.

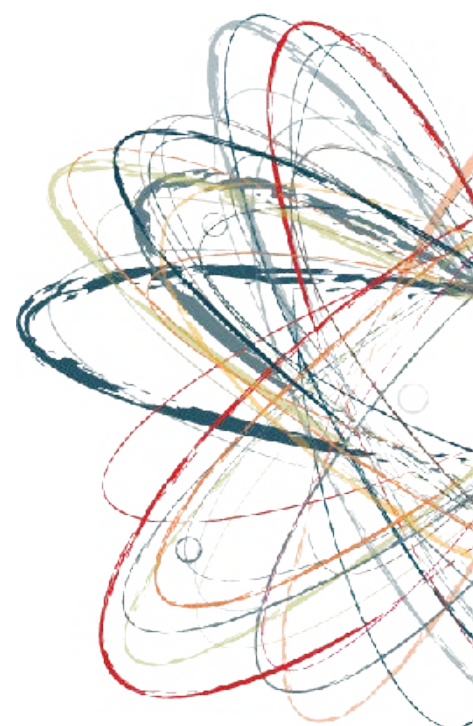
ont confiance que ce lieu rassemble des experts de tous bords, qu'il est dédié et transparent, qu'il ne fait l'objet d'aucun conflit d'intérêts et que son seul objectif est de rationaliser et de coordonner l'action, ils sont plus susceptibles de s'y rendre pour discuter et accepter ce qui y est décidé. » Comme le laisse penser cette citation, cette culture est plus propice lorsque d'autres facteurs considérés au cours de cette recherche sont impliqués, en particulier lorsque les processus de prise de décisions sont prévisibles et transparents, lorsque les rôles des différentes agences sont clairs et que le groupe sectoriel est perçu comme indépendant des CLA.<sup>55</sup> En outre, les enquêtés ont indiqué que la confiance s'établissait plus rapidement lorsque les membres reconnaissaient la contribution des autres en utilisant leur travail et lorsqu'ils respectaient leurs engagements à travers leurs actions. En ce sens, la création d'un lien de confiance semble être un cercle vertueux, ce que le CC peut, jusqu'à un certain point, influencer.

Or, dans de nombreux cas, les facteurs qui contribuent à l'établissement d'une relation de confiance semblent aller au-delà de l'influence du CC. Les personnes que nous avons interrogées ont insisté sur l'importance de la relation entre individus et de leur personnalité : « Quand deux organisations (dans un même secteur) ont une bonne relation professionnelle, c'est en principe parce que leurs membres s'entendent bien, qu'ils travaillent bien ensemble et qu'ils s'apprécient. Quand ils ne s'entendent pas, c'est souvent une question de personnalité, de personnes qui ne s'apprécient pas. » Dans les documents que nous avons consultés, nous avons également pu trouver un certain nombre d'exemples de coordination efficace qui reposaient sur de bonnes relations entre les personnes (Beúnza, 2011 ; Knudsen, 2011 ; Maxwell et Parker, 2012 ; Nesen et Guzha, 2009).

L'importance des relations entre membres d'organisations dans la coordination en situation d'urgence se vérifie également dans les domaines de la protection civile et du commandement des interventions (Avolio, 2007 ; Buck et coll., 2006 ; Moynihan, 2009 ; T'Hart, 2010). La suggestion étant qu'il est préférable que de telles relations soient établies sur le long terme par le biais de la coopération et d'exercices de formation en commun.

Nous avons en effet pu observer que, dans les groupes sectoriels, une fréquentation de longue date entre membres favorisait la confiance et la création de relations de coopération : « C'est quelque chose qui se construit avec le temps, ça ne se fait pas en une nuit [...] Je constate un certain degré de

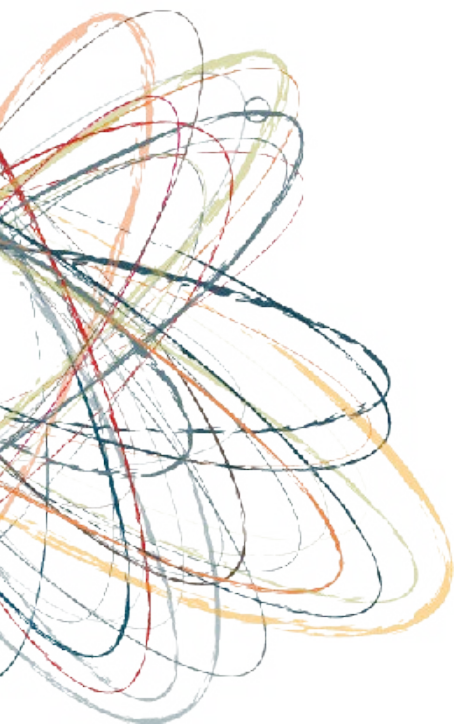
55 Ces conclusions iraient dans le sens d'autres secteurs où le lien de confiance est créé avec promptitude (Meyerson et coll., 1996). Les auteurs de cette recherche suggèrent également que l'établissement d'un tel lien de confiance, « accéléré », est favorisé lorsque les agences reconnaissent leur interdépendance et qu'elles ont confiance que l'intervenant (ou, dans ce cas, le CC) cherche à réunir un groupe d'experts et donc qu'il garantit le niveau d'expertise de ses membres.



confiance entre agences qui font partie du même groupe depuis longtemps. » « Cela dépend vraiment des relations qui se sont déjà formées au fil des années depuis que le groupe sectoriel a été déployé ici. Tout le monde connaît tout le monde, c'est le même cercle de personnes, donc c'est plus facile de communiquer et de suivre. » Cependant, si ces types de relations peuvent être créés dans des contextes relativement stables, d'urgence chronique ou récurrente, les directives actuelles et l'expérience passée indiquent qu'il serait déraisonnable de compter sur cette approche pour établir un lien de confiance dans tous les cas de figure. Les recommandations actuelles (qui, comme nous l'avons mentionné plus tôt, voient le groupe sectoriel comme une solution temporaire) ne soutiennent pas l'idée d'un groupe sectoriel permanent et on ne peut pas compter sur de telles relations dans des situations d'urgence survenant rapidement, ou à grande échelle, où « on rencontre beaucoup de personnes dont le rôle est transitoire par nature » et qui ne resteront pas assez longtemps pour parvenir à fonder une relation forte.

Dans certains cas, où le même groupe de personnes transite d'une situation d'urgence à l'autre, ses membres emmènent avec eux des relations préexistantes. Comme l'ont expliqué certains enquêtés : « au bout d'un certain temps, on fini par connaître la moitié des acteurs parce qu'on a déjà travaillé avec eux ailleurs. Ça aide aussi à rompre cette atmosphère d'incertitude et ça rassure, et d'ajouter que, le (secteur) est très petit. C'est un cercle très étroit où [les gens] ont de bons rapports. De nombreuses relations ont déjà été créées [...] Les personnes se connaissent très bien entre elles. » Comme c'est le cas dans le monde de la protection civile, ce processus peut être étayé par la formation commune de spécialistes de secteur qui sont susceptibles d'être impliqués dans un groupe sectoriel. L'évaluation du groupe sectoriel consacré à la logistique démontre que les membres de groupes sectoriels « font constamment référence au but et à l'importance » de l'organisation de simulations de formation où « des relations sont créées qui s'avéreront plus tard utiles sur le terrain » (Majewski et coll., 2012 : 51).

Ainsi, la confiance semble-t-elle être un élément vital d'une coordination porteuse, et tant les actions du CC que la mise à la disposition de formations sectorielles peuvent-elles contribuer à son développement dans les groupes sectoriels. Néanmoins, les opérations humanitaires internationales, qui sont fondées sur l'insertion de groupes d'experts venant de l'extérieur dans une situation complexe et pressurisée, pendant une période de temps limitée, n'en sont pas moins sujettes à des conditions difficiles pour que de la confiance soit créée.



## 4. Conclusion – que savons-nous au sujet de la coordination dans les groupes sectoriels ?

La présente recherche a eu pour but de répondre à deux questions : quel est le niveau de coordination optimal pour un groupe sectoriel humanitaire ? Et *quelles sont les conditions requises pour que cette coordination puisse être mise en œuvre au sein d'un groupe sectoriel avec succès durant l'intervention humanitaire ?*

Nous sommes partis du principe que la coordination « idéale » consistait en une coopération entre organisations disparates qui viserait à mettre en œuvre un plan commun au moyen des mêmes approches, de préférence sous la direction d'une seule structure faisant acte de leadership, soit ce que nous avons appelé dans cet article une « coordination collaborative ».

Cependant, notre recherche suggère que cette forme de coordination est extrêmement rare dans l'action humanitaire. Il semblerait que, pour la plupart des organisations dans la plupart des contextes, les coûts de ce type de coordination l'emportent sur les avantages.

Au lieu de cela, les organisations humanitaires ont, avec plus ou moins de succès, poursuivi une forme de collaboration que nous avons appelée d'« alignement ». C'est-à-dire qu'elles maintiennent un degré assez élevé d'autonomie et de distinction organisationnelle en conduisant des programmes séparés, sous la direction de structures de leadership distinctes, mais ont travaillé les unes avec les autres à essayer de s'assurer que ces programmes se complètent les uns les autres, qu'ils suivent les mêmes principes de base et qu'ils comblent les lacunes sectorielles ou géographiques.

Cette approche de la coordination permet d'accroître l'efficacité de l'action tout en s'alignant sur les réalités structurelles d'un système humanitaire atomisé. On pourrait aussi soutenir qu'elle représente la réussite de l'adaptation à un environnement complexe, en constant mouvement, où une approche décentralisée du développement et de la mise en œuvre stratégiques permet une rapidité et une souplesse accrues, plus que ne le permet une approche centralisée monolithique.

Il paraît cependant, en tout cas aux auteurs, que le système de groupe sectoriel a d'abord été conçu en vue de soutenir un niveau de coordination plus avancé, plus « collaboratif », et a ensuite été adapté de façon à pouvoir soutenir l'approche par « alignement » de façon informelle. Il serait utile que l'IASC clarifie à quel point les groupes sectoriels sont censés coordonner leurs activités. Si le but est de favoriser l'alignement de ses membres, alors des changements structurels et procéduraux pourraient s'avérer nécessaires pour plus d'efficacité.<sup>56</sup>

“

Les organisations humanitaires ont, avec plus ou moins de succès, poursuivi une forme de collaboration que nous avons appelée d'alignement.

”

<sup>56</sup> Néanmoins, il n'est pas possible de dire ce qui serait requis si le but était d'atteindre le niveau de collaboration sur la base de cette recherche, puisque nous n'avons trouvé aucun groupe sectoriel qui ait réussi à atteindre ce niveau de coordination dans l'ensemble de ses activités. Il est cependant possible que cela ait résulté d'un manque de représentativité à l'échelle de l'échantillon des groupes sectoriels que nous avons interviewés et que la collaboration ait lieu au-delà de ce groupe-ci en particulier.

S'agissant des conditions requises pour que prenne forme dans les groupes sectoriels une coordination opérante : nous avons commencé par une série de facteurs au sujet desquels nous avons émis l'hypothèse qu'ils favoriseraient une meilleure coordination. La recherche fournie va dans le sens de la majorité de ces hypothèses : la coordination est plus efficace dans les groupes sectoriels où :

- Les missions répondent aux besoins de chaque organisation ;
- Le groupe sectoriel opère indépendamment de la CLA ;
- Les agences participantes ont des rôles et des responsabilités qu'elles reconnaissent et qui sont clairement définis ;
- Des systèmes de gestion de l'information efficaces sont en place ;
- Des processus de prise de décisions reconnus et clairement définis sont en place ;
- Les organisations membres du groupe sectoriel partagent des normes et des procédures opérationnelles pour les activités qui sont le plus fréquemment rencontrées (telles que l'évaluation, la logistique et la distribution) ;
- Il y a un fort taux de confiance.

Dans deux cas, nos hypothèses se sont avérées inadéquates ou trop schématiques. Nous avons pu observer que les organisations n'étaient pas nécessairement intéressées par une coordination touchant à des missions complexes, mais qu'elles s'intéressaient plutôt à la coordination de missions qui correspondent aux intérêts de l'ensemble des membres du groupe ; qui permettent à ses membres de se concentrer sur des problèmes en dehors du groupe ; qu'il est clairement préférable d'effectuer en tant que groupe ; et pour lesquelles il n'existe pas d'alternative en termes de forums.

De même, nous avons observé que ce ne sont pas seulement les compétences d'animation du coordinateur qui comptent, mais aussi ses compétences techniques et ses connaissances sectorielles.

S'agissant de deux des autres hypothèses (d'importance), les résultats étaient plus nuancés. Nous étions partis du principe que *le plus longtemps l'organe de coordination était en place et plus la coordination serait efficace*, mais avons pu observer que la coordination pouvait s'opérer aussi efficacement dans de nouveaux groupes sectoriels que dans des groupes plus anciens (réfutant ainsi cette hypothèse). Cependant, les facteurs qui militaient en faveur de la coordination tôt dans la vie d'un groupe différaient de ceux qui la soutenaient pour un groupe ayant existé depuis plus longtemps.

Nous avons également émis l'hypothèse que *les organisations similaires étaient capables de coordonner leurs activités plus efficacement*. Cela semble effectivement

être le cas la plupart du temps : les organisations bénéficiant de cultures similaires semblent en effet plus susceptibles de coordonner leurs activités efficacement. Cependant, des groupes hétérogènes peuvent aussi se coordonner efficacement, si ce n'est que cela nécessite plus de travail.

Alors que nous avons présupposé que *les groupes de taille plus réduite obtenaient des niveaux de coordination plus élevés*, nous n'avons rien trouvé qui puisse étayer cette hypothèse. Les groupes sectoriels de grande taille avaient en effet mis en place une série de dispositions organisationnelles pour pallier ce problème et leur taille ne semblait donc pas affecter leurs performances en tant qu'organisme de coordination.

De plus, alors que nous avons émis l'hypothèse que *la coordination serait plus efficace là où il existait des groupes sectoriels sous-nationaux et nationaux actifs*, nous n'avons pas été en mesure de trouver suffisamment de cas où des groupes sectoriels sous-nationaux étaient en place et donc d'établir si c'était vérifiable ou réfutable. Nous avons néanmoins été en mesure d'identifier quelques facteurs pouvant rendre les groupes sectoriels sous-nationaux plus efficaces, toujours suivant l'hypothèse que cela améliorerait la coordination d'ensemble.

En outre, nos recherches ont permis d'identifier un certain nombre de facteurs intéressants ne figurant pas parmi nos hypothèses de départ. Sans surprise, les ressources importent : les groupes sectoriels qui fonctionnent efficacement sont presque invariablement bien dotés en termes de ressources (bien qu'il ne soit pas évident que l'opposé se vérifie). Là où les groupes sectoriels sont impliqués dans le processus d'allocation de financements, la capacité à coordonner d'autres activités peut être compromise ; à moins que des mesures soient mises en place pour endiguer la concurrence souvent générée par la question des financements. La relation entre groupes sectoriels et structures gouvernementales n'a dans la plupart des cas pas encore été résolue efficacement. Une coordination efficace peut avoir lieu lorsque le gouvernement dirige le groupe sectoriel, mais l'implication du gouvernement est moins substantielle et a moins d'impact lorsque le gouvernement fait figure de participant. Enfin, il a paru très clair que le processus de réunion entre membres de groupes sectoriels était perçu par nombre des personnes interrogées comme étant d'une grande importance, peu importe que des décisions concrètes en ressortent ou non. Ce processus permet en effet aux participants de prendre du recul par rapport à l'intervention et ils y attribuent donc une valeur réelle, influant la conception et la mise en œuvre des programmes d'action.

“

Les organisations bénéficiant de cultures similaires semblent en effet plus susceptibles de coordonner leurs activités efficacement. Cependant, des groupes hétérogènes peuvent aussi se coordonner efficacement, si ce n'est que cela nécessite plus de travail.

”

“  
Les groupes sectoriels  
ont appris à s’adapter  
assez efficacement à  
leur contexte.  
”

Dans l’ensemble, il est clair que la réussite de la coordination ne dépend pas d’un seul facteur, ou d’une seule combinaison de facteurs. Des groupes sectoriels très différents ont trouvé une façon de se coordonner de manière tout à fait réussie et il semble y avoir deux raisons principales à cela.

La première, qu’un grand nombre des facteurs de réussite coïncident, de sorte qu’un groupe sectoriel peut obtenir le même résultat au moyen d’une combinaison d’actions différentes. Par exemple, la confiance sous-tend une large partie du travail des groupes sectoriels fonctionnant efficacement, mais cette confiance peut résulter d’une coopération sur le long terme comme elle peut résulter (jusqu’à un certain point) d’un partage des procédures qui amène les organisations à se comporter de manière prévisible (Meyerson et coll., 1996). Ainsi, l’alignement des procédures peut partiellement se substituer à une relation de longue date.

La deuxième raison a à voir avec l’hétérogénéité des groupes sectoriels. Les groupes sectoriels sont censés entreprendre une large gamme d’activités dans des contextes très différents. Par conséquent, leur forme et leurs fonctions peuvent différer considérablement de l’un à l’autre : ce qui permet de coordonner l’accroissement des capacités en situation de crise prolongée ne fonctionne pas nécessairement dans le cadre de la coordination d’activités d’évaluation en situation d’urgence, à déclenchement rapide.

Cette hétérogénéité met en lumière un autre aspect d’importance concernant les groupes sectoriels. Si le système a souvent été critiqué pour son monolithisme et son inflexibilité, notre recherche semble indiquer que le contraire a lieu : les groupes sectoriels ont appris à s’adapter assez efficacement à leur contexte, en : établissant des relations avec l’État ; changeant et reconfigurant les systèmes de gestion d’information ; et en établissant une grande variété de structures et de processus internes. Le défi consiste alors peut-être moins en la création d’un système plus flexible qu’en une mise en exergue des modèles et des réussites déjà existantes en vue de continuer à construire sur la base de bonnes pratiques et d’empêcher que ne se crée trop d’hétérogénéité.

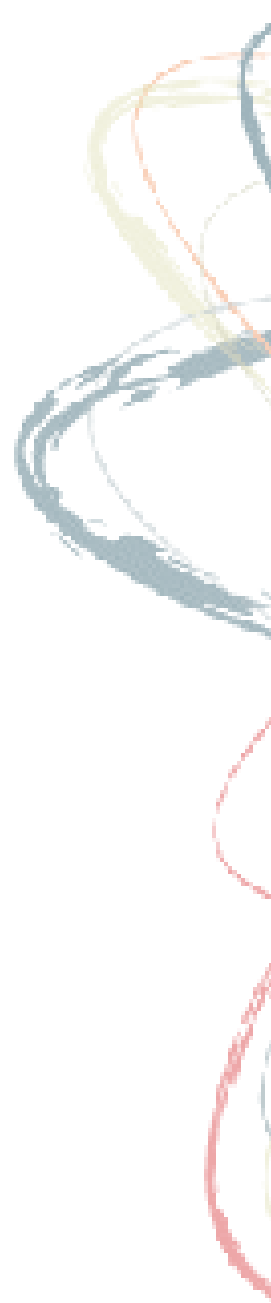
Mettre en exergue les bonnes pratiques et construire sur la base de réussites constitue bien entendu la recette de changements progressifs plutôt que de transformations radicales. Est-ce là la bonne approche à adopter vis-à-vis des groupes sectoriels ? Ou serait-il plus logique de remplacer le système par quelque chose de radicalement différent ? La présente recherche tend à concourir avec les travaux effectués par le passé en cela qu’elle est, très largement, favorable : « Les groupes sectoriels sont généralement perçus

justifier l'investissement considérable qui a été fait en leur faveur [...] il ne subsiste que peu d'opposition à coopérer par le biais de ces structures et les entretiens effectués pour cette étude le prouvent » (ALNAP, 2012 : 62 ; voir aussi Steets et coll., 2010). La majorité des évaluations et des articles examinés dans le cadre de ce rapport (16 sur 25) étaient positifs<sup>57</sup> et plusieurs d'entre eux contiennent l'observation que, là où il n'y a pas de groupes sectoriels, la coordination est moins efficace jusqu'à ce que des groupes sectoriels ou des structures du même type soient mis en place (Majewski et coll., 2012 ; Maxwell et Parker, 2012 ; Vega, 2011).<sup>58</sup> Les groupes sectoriels ne sont pas parfaits et leurs performances varient considérablement d'une situation à l'autre. Cependant, de nombreux groupes sectoriels ont fait preuve de souplesse et ont remarquablement réussi à aligner les activités de leurs membres. De plus, aucun autre modèle, plus efficace que celui-ci, ne semble être apparu jusqu'à aujourd'hui. Dans la section suivante, nous présumerons donc que l'essentiel de l'approche en groupes sectoriels sera retenu à moyen terme et considérerons comment la performance de ces groupes sectoriels peut être améliorée en matière de coordination.

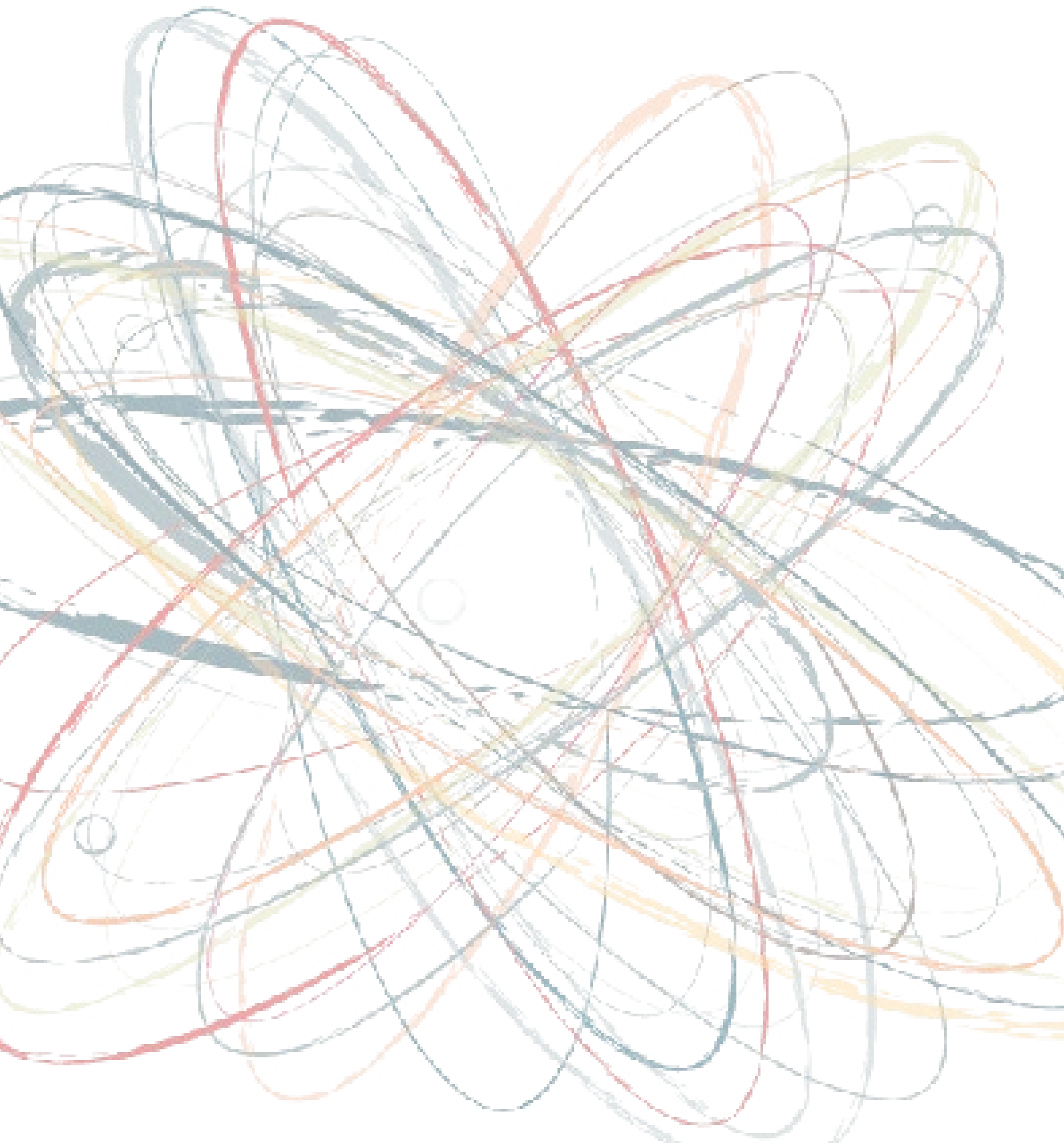
---

57 Quatre autres s'avèrent neutres sur la question de l'efficacité du groupe sectoriel.

58 Lors d'une réunion de l'ANALP récente, nous avons mené un sondage non officiel sur 100 participants en leur demandant ce qu'ils pensaient de l'efficacité du système de coordination de l'IASC. S'il ne s'agissait là, en aucun cas, d'un échantillon représentatif, le résultat tournait pour le moins autour de 2,5 sur 5, soit ni particulièrement bon ni particulièrement mauvais mais suggérait qu'il y avait une marge d'amélioration suffisamment grande.







## 5. Recommandations et étapes suivantes

D'après la recherche et les conclusions exposées ci-dessus, nous proposons ici une série de recommandations fondées, majoritairement, sur les « bonnes pratiques » existantes et visant à améliorer la capacité des groupes sectoriels à soutenir l'action humanitaire coordonnée.

1. Le système de groupe sectoriel semble avoir été conçu pour atteindre un niveau de coordination qui n'est ni possible ni souhaitable dans un contexte humanitaire. Peut-être l'IASC souhaiterait-il **clarifier davantage le degré de coordination que les groupes sectoriels sont censés atteindre**. Il serait également souhaitable que les groupes sectoriels clarifient leur approche individuelle de la coordination : généralement « ascendante » (un développement de l'action coordonnée sur la base des actions individuelles de ses membres) ou « descendante » (principe qui veut que les membres planifient leurs activités en fonction d'une stratégie agréée commune) ?
2. Le développement d'analyses et de stratégies de manière « ascendante » ne peut fonctionner que lorsque l'information est reçue en provenance de toutes les zones et au sujet de tous les groupes de populations nécessitant une aide d'urgence. Dans la mesure où les groupes sectoriels visent à développer une vision et une stratégie communes à partir des informations et des activités des membres qui ont été agrégées, **les groupes sectoriels devraient s'assurer que leurs organisations membres recouvrent toutes les zones affectées par la crise et qu'elles obtiennent l'information nécessaire sur toutes les populations vulnérables dans ces zones-là**. Pour ce faire, des « agences chef de file » peuvent être désignées par zones géographiques spécifiques (comme le font déjà certains groupes sectoriels).
3. De même, les groupes sectoriels ne peuvent développer de stratégies d'urgence efficacement que s'ils sont conscients des effets des programmes et des interventions sur le déroulement de la situation d'urgence. **Les groupes sectoriels devraient consacrer une plus grande attention au suivi de l'évolution de la situation et aux effets des activités de l'aide humanitaire sur cette situation**.
4. Actuellement, les groupes sectoriels sont censés prendre en charge un vaste éventail d'activités. **Les groupes sectoriels devraient s'entendre sur les activités qu'ils considèrent être prioritaires parmi celles-ci** afin d'optimiser leur usage du temps et des ressources. Ce faisant, il pourrait s'avérer utile aux groupes sectoriels de reconnaître qu'une coordination efficace est plus favorable lorsque les missions communes répondent aux besoins de chaque membre ; sont plus efficacement effectuées par un groupe que par une agence seule ; ne peuvent pas être effectuées par le biais d'un autre forum ; et qu'elles répondent à des questions externes plutôt qu'internes.
5. Les groupes sectoriels seront inévitablement amenés à apporter un soutien et fournir des informations à des acteurs qui ne prennent pas part aux opérations, et donc sans bénéfice direct ou manifeste pour tous les

participants. *Il serait préférable que les acteurs externes minimisent ces requêtes ; qu'ils expliquent comment l'information fournie par le groupe sectoriel est utilisée et les effets qu'elle a eus ; et qu'ils soient prêts à fournir des ressources supplémentaires* pour la collecte d'informations et pour l'analyse lorsque cela est nécessaire.

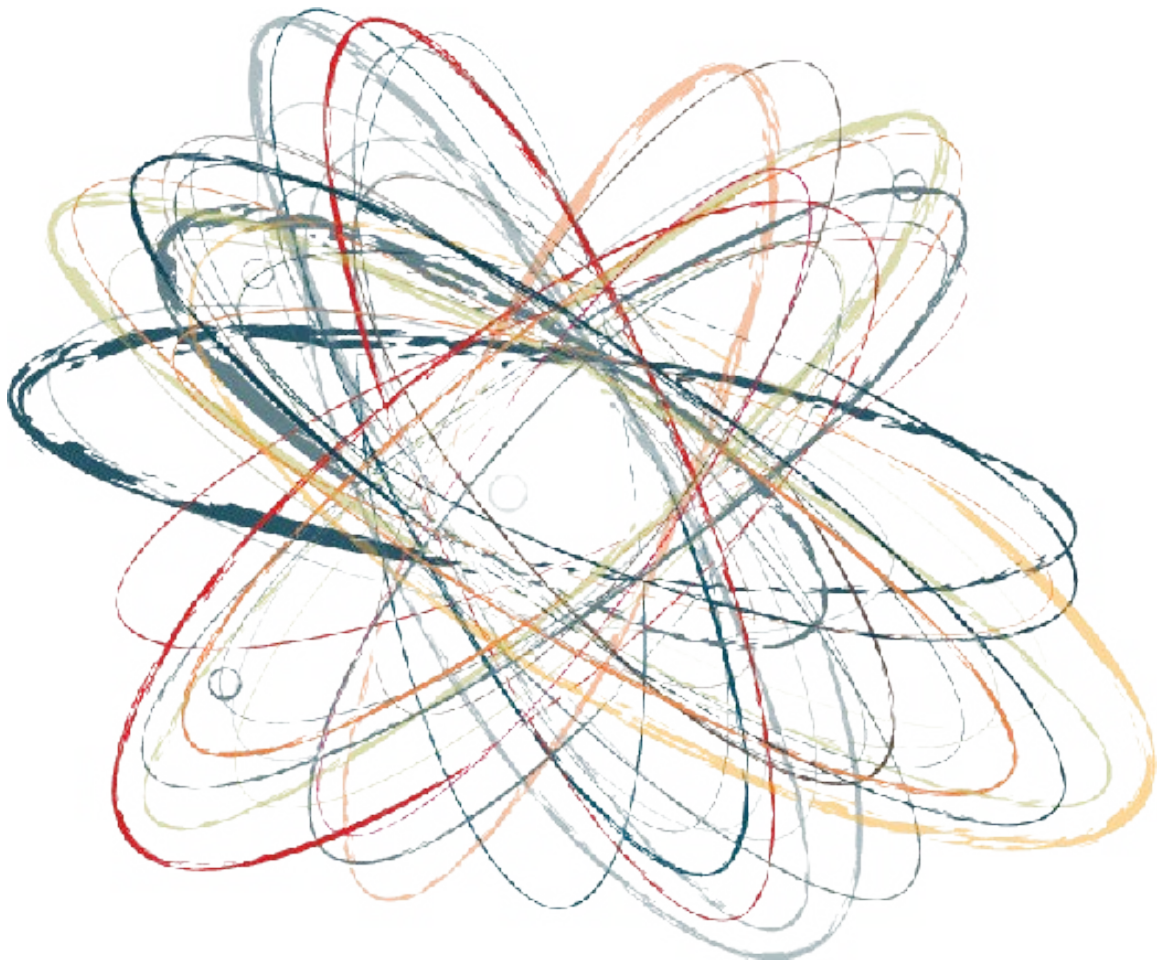
6. *Les groupes sectoriels devraient chercher à établir des critères d'adhésion clairs.* Ces derniers seront influencés par le contexte et par les priorités communes à un groupe sectoriel (voir Recommandation n° 3 ci-dessus). Les groupes sectoriels devraient également expliquer clairement les attentes de chaque membre, en particulier autour de l'appropriation conjointe du groupe. Comment cette appropriation peut-elle se manifester et se vérifier ? Les groupes sectoriels peuvent considérer l'adhésion à plusieurs niveaux avec des attentes différentes pour les membres qui participent aux plus grandes réunions et pour les membres qui participent au GCS.
7. L'inclusion d'ONG nationales dans les mécanismes de coordination peut considérablement améliorer la qualité de l'information et de l'analyse de situation à la disposition des membres d'un groupe sectoriel. Étant donné que les ONGN sont plus susceptibles de rester en place sur le long terme, les groupes sectoriels établis autour d'ONGN sont également plus susceptibles de développer une relation de confiance telle que celle qui sous-tend les exemples de coordination réussie. Parallèlement à cela, la participation d'ONG nationales est contrainte par de nombreux facteurs, dont le lieu de réunion, la langue et l'accès à des ordinateurs et à internet. Les différences culturelles peuvent considérablement entraver la mise en commun de procédures et de méthodes de travail. De nombreuses ONGN ne bénéficient pas non plus d'une très grande capacité opérationnelle. *Les critères d'adhésion à un groupe sectoriel (ci-dessus) devraient prendre en compte ces éléments dans le but de déterminer comment les organisations nationales et de la société civile peuvent le mieux être représentées dans les groupes sectoriels.* Les groupes sectoriels pourraient mieux articuler leur coopération avec les ONG nationales en travaillant avec les réseaux d'ONGN et en fournissant l'accès à du matériel informatique, à des logiciels et à de la formation aux représentants des ONG nationales.
8. Il semble y avoir, actuellement, une tension non résolue entre le désir des groupes sectoriels de constituer une solution à court terme, pour des situations dans lesquelles les mécanismes gouvernementaux ne sont pas capables d'organiser une coordination efficace, et le fait avéré qu'un lien de confiance est plus susceptible d'être établi entre membres d'organismes qui coopèrent sur le long terme et que c'est dans ce contexte-là également qu'une intervention rapide sera la mieux coordonnée. Il semblerait que certains groupes sectoriels restent dans une situation parallèle à celles d'organismes gouvernementaux pendant trop longtemps, dupliquant dans les faits les fonctions de ce dernier ; d'autres semblent se retirer trop tôt,

sans remettre leurs responsabilités au gouvernement pour qu'ils prennent efficacement le relais. Là où l'État est doté d'une certaine capacité à coordonner l'aide et qu'il ne paraît pas compromettre les valeurs et principes humanitaires, la mise en place de mécanismes placés sous l'égide d'acteurs gouvernementaux mérite d'être considérée plus en avant. C'est là un point prioritaire au sujet duquel plus de recherche sur l'expérience positive de groupes sectoriels ou d'organismes de coordination est requise.

9. Les groupes sectoriels sont dans bien des cas plus forts au niveau national que sur le terrain et les liens entre groupes sectoriels sous-nationaux et groupes nationaux souvent faibles. Lorsque des groupes sectoriels ou structures de coordination similaires sont établis, *les groupes sectoriels sous-nationaux devraient être intégrés à la gestion de l'information et aux autres systèmes dès le départ*. Plus radicalement, il pourrait être utile de considérer des systèmes de coordination qui soient évolutifs et établis depuis le terrain, plutôt que mis en place depuis la capitale. Dans une telle structure, semblable à celle utilisée dans de nombreux systèmes de commandement des interventions ou de systèmes de gestion d'urgence (Howitt et Leonard, 2009), l'unité de coordination principale se trouverait au niveau du terrain et les organismes de coordination sectorielle ne seraient activés que là où l'étendue géographique de la situation d'urgence le requerrait.
10. Les groupes sectoriels soutiennent plus efficacement la coordination *lorsque la CLA joue un rôle indépendant, mais pas inaccessible*. Cela devrait en tous les cas impliquer que le groupe sectoriel soit financé par une ligne budgétaire distincte, que le personnel de la CLA assiste aux réunions du groupe sectoriel (et non pas que le CC représente la CLA) et que les décisions soient prises par un groupe représentatif de l'ensemble des membres du groupe sectoriel.
11. Notre étude indique que les décisions prises par un groupe ne le sont pas plus lentement que celles prises par des individus. Celles-ci sont également plus qualitatives et plus susceptibles d'être soutenues par le groupe sectoriel. Dans cette optique, *tous les groupes sectoriels devraient s'assurer que la prise de décisions inclut les membres de leur groupe, que ce soit en tant qu'entité globale ou par le biais d'organismes décisionnaires représentatifs des agences participantes*, choisis par les agences participantes et qui consultent celles-ci autant que possible.
12. Les processus de gestion de l'information sont au cœur du travail du groupe sectoriel. Actuellement, les groupes sectoriels tentent de gérer jusqu'à sept types d'information distincts. *Les groupes sectoriels devraient clarifier quels types d'information sont les plus importants pour leurs membres. Ils devraient s'assurer que leurs processus de gestion de l'information recouvrent toutes les phases de la gestion de l'information (et disposent des ressources nécessaires pour y parvenir), pas seulement de la collecte de ces informations*. Les groupes sectoriels disposent d'une expérience

et d'une expertise considérables en matière de gestion de l'information et cela, encore une fois, est un domaine où une analyse plus approfondie des expériences et des leçons tirées de celles-ci pourrait s'avérer très bénéfique.

13. Les groupes sectoriels sont plus efficaces lorsque leurs membres adoptent des approches similaires de la prestation de services d'aide d'urgence. La recherche suggère que *les groupes sectoriels auraient intérêt à se concentrer sur la mise en place de « règles simples » et relativement générales, développées sur la base de directives organisationnelles préexistantes*, et que les organisations participantes pourraient adopter sur la base du volontariat.
14. Les membres de groupes sectoriels accordent une grande valeur à la fonction de « mise en perspective » prodiguée par la mise en commun des activités sectorielle, mais cela n'est possible que si les groupes sectoriels sont pleinement conscients des besoins et des ressources sur le terrain. *Les donateurs en particulier peuvent soutenir ce processus en s'assurant que, lorsque leurs aides sont effectuées en dehors des mécanismes de financement communs/groupés par secteur, les groupes sectoriels sont informés de ces activités.*



## Bibliographie

Les publications suivantes sont également accessibles via le portail de l'évaluation et l'apprentissage humanitaire ( HELP) : [www.alnap.org/resources/coordination-in-humanitarian-clusters](http://www.alnap.org/resources/coordination-in-humanitarian-clusters)

ACAPS (Assessment Capacities Project) (2012) 'Coordinated Assessments in Emergencies: What We Know Now: Key Lessons from Field Experience'. Geneva: ACAPS.

Achakzai, B., Shepherd-Barron, J., & Bokhari, A. (2011). NUTRITION CLUSTER EVALUATION PAKISTAN FLOOD RESPONSE. Islamabad: Nutrition Cluster Pakistan.

Adinolfi, C., Bassiouni, D., Lauritzsen, H., & Williams, H. (2005). Humanitarian Response Review. New York: UN OCHA.

Alexander, J. (2009a). *Emergency Shelter Cluster Review - Cyclone Nargis, Myanmar. ALNAP ERD.*

Alexander, J. (2009b). *Emergency Shelter Cluster Review, Cyclone Nargis, Myanmar.*

ALNAP. (2012). *The State of the Humanitarian System 2012 edition.* London.

Altay, N., & Labonte, L. (2014). Challenges in humanitarian information management and exchange : evidence from Haiti. *Disasters, 38*(S1).

Aneja, U. (2014). Conference Report: South-South Humanitarianism. New Delhi: Centre for Global Governance and Policy, Jindal School of International Affairs.

Assessment Capacities Project (ACAPS). (2012). Coordinated Assessments in emergencies What we know now : Key lessons from field experience. Geneva: ACAPS.

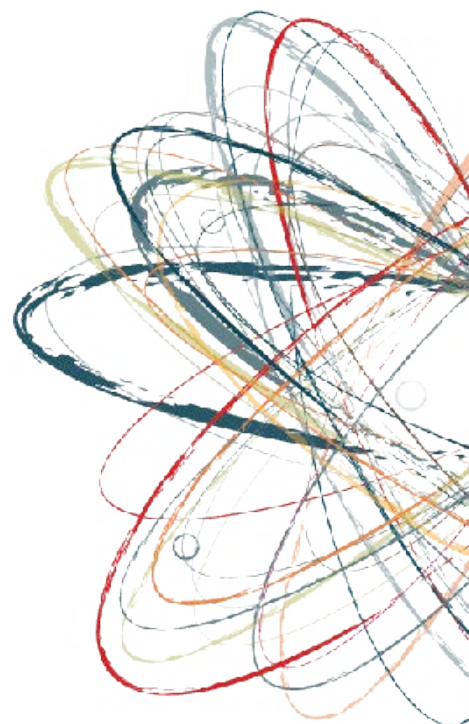
Avolio, B. J. (2007). Promoting more integrative strategies for leadership theory-building. *American Psychologist, 62*(1), 25–33; discussion 43–7. doi:10.1037/0003-066X.62.1.25

Beúnza, A. C. (2011). A Review of the 2009 Tropical Storm Ida floods IFRC-led Shelter Cluster in El Salvador. Geneva: IFRC.

Bhattacharjee, A., & Lossio, R. (2011). *Evaluation of OCHA Response to the Haiti Earthquake Final Report. ALNAP ERD.* New York.

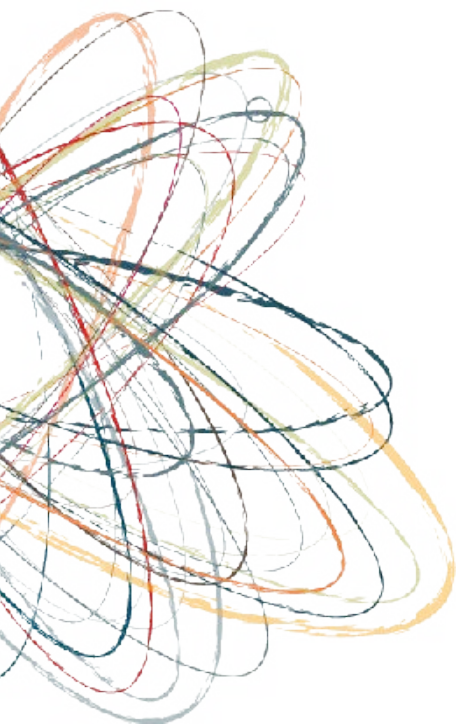
- Bhattacharjee, A., Wynter, A., Baker, J., Varghese, M., & Lowery, C. (2011). *Independent Review of UNICEF's Operational Response to the January 2010 Earthquake in Haiti. Independent Review*. New York.
- Bonsignore, V. (2013). *Lessons Learned & Good Practices in the Somalia Food Security Cluster*. Rome: Global Food Security Cluster.
- Boughen, L., & LeTurque, H. (2009). *Implementation of the WASH Cluster Approach*. Global Wash Learning Project.
- Brabant, K. Van. (1999). *Opening the Black Box . An outline of a framework to understand , promote and evaluate humanitarian coordination .* London: ODi / HPN.
- Buck, D. a, Trainor, J. E., & Aguirre, B. E. (2006). A Critical Evaluation of the Incident Command System and NIMS. *Journal of Homeland Security and Emergency Management*, 3(3). doi:10.2202/1547-7355.1252
- Cosgrave, J., Goncalves, C., Martyris, D., Polastro, R., & Sikumba-Dils, M. (2007). *Inter-agency real-time evaluation of the response to the February 2007 floods and cyclone in Mozambique*.
- Culbert, V. (2011). *Protection Cluster Co-Facilitation in the Democratic Republic of the Congo Lessons Learned for Oxfam ' s Protection Cluster Support Project*. Oxford, UK: Oxfam GB.
- Currion, P. (2010). *Coordination at the Crossroads: NGO coordination in Southern Sudan 2007-2011. Security*.
- Currion, P., & Hedlund, K. (n.d.). *STRENGTH IN NUMBERS : A Review Of NGO Coordination in the Field Prepared by*. Geneva: ICVA.
- Eisenhardt, K., & Sull, D. (2001). Strategy as Simple Rules. *Harvard Business Review*, 79(91), 107–116.
- Ferrand, C. (n.d.). *Food Security Cluster Information Management Tool (leaflet)*. Rome: Global Food Security Cluster.
- GFSC, & Cluster leads FSC Philippines. (2014). *Lessons Learned in the Philippines Food Security and Agriculture Cluster*. Rome: Global Food Security Cluster.
- GFSC, & FSAC Afghanistan. (2013). *Lessons Learned & Good Practices in the Afghanistan Food Security & Agriculture Cluster*. Rome: Global Food Security Cluster.

- GFSC, & FSC CAR. (2014). *Lessons Learned in the Central African Republic Food Security Cluster*. Rome: Global Food Security Cluster.
- Global Education Cluster. (2010). *Haiti Earthquake , January 2010 Education Cluster Lessons Learned Report Final Version – 30 June 2010. Education* (pp. 1–37).
- Goyder, H., & James, R. (2002). *The Malawi NGO Consortium Model - Findings. ALNAP ERD*.
- Grunewald, F., Binder, A., & Georges, Y. (2010). *Inter-agency real-time evaluation in Haiti: 3 months after the earthquake. History* (pp. 1–93).
- Harvey, P. (2010). *The role of national governments in international humanitarian response*. London: ALNAP / ODI.
- Hedlund, K. (2011). *Shelter and NFI Cluster Evaluation Cyclone Giri Response , Myanmar*. Geneva: IFRC.
- Hedlund, K., & Knox Clarke, P. (2011). *ALNAP Lessons Paper Drought Related Emergencies*. London: ALNAP / ODI.
- Howitt, A., & Leonard, H. (2009). *Managing Crises*. (A. Howitt & H. Leonard, Eds.). Washington DC: CQ Press.
- Humanitarianresponse.info. (n.d.). *Who does what?* Retrieved July 16, 2014, from <https://www.humanitarianresponse.info/Clusters/space/page/who-does-what>
- Humphries, V. (2013). *Improving Humanitarian Coordination: Common Challenges and Lessons Learned from the Cluster Approach. Journal of Humanitarian Assistance, October*.
- IASC. (2011). *IASC Operational Guidance for Cluster Lead Agencies on Working with National Authorities*. IASC.
- IASC. (2012). *Reference Module for Cluster Coordination at the Country Level*. Geneva: IASC.
- IASC. (2014). *Reference Module for Cluster Coordination at the Country Level (Draft)*. Geneva: IASC.
- Jespersen, C. C. (2009). *Review of the Baluchistan Earthquake Response*. Geneva: IFRC.
- Knox Clarke, P. (2013a). *Who's in Charge Here? A literature review of approaches to leadership in humanitarian operations*. London: ALNAP / ODI.





- Knox Clarke, P. (2013b). *Who's in charge here? Leadership in humanitarian operations*. London.
- Knox Clarke, P. (2014). *Between chaos and control : Rethinking operational leadership*. London: ALNAP / ODI.
- Knox Clarke, P., & Darcy, J. (2014). *Insufficient Evidence? The quality and use of evidence in humanitarian action*. London: ALNAP / ODI.
- Knudsen, C. (2011). Partnerships in principle, partnerships in practice. Retrieved March 12, 2015, from <http://www.odihpn.org/humanitarian-exchange-magazine/issue-50/partnership-in-principle-partnership-in-practice>
- Kuitema, J. (2009). Review of the WASH Cluster in Myanmar, following the cyclone Nargis response, May 2008 (draft). Global Wash Learning Project.
- Lautze, S., Jones, B. D., & Duffield, M. (1998). *Strategic Humanitarian Coordination in the Great Lakes , 1996-1997 : An Independent Assessment*. New York: UN OCHA.
- Majewski, B., Boulet-Desbureau, P., Slezak, M., De Meulder, F., & Wilson, K. (2012). *Joint Strategic Evaluation of the Global Logistics Cluster, Vol 1*. Rome: World Food Programme.
- Matunga, L. (2013). *Somalia Nutrition Cluster 2013 Performance Evaluation Report*. Nairobi: UNICEF.
- Maxwell, D., & 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. doi:10.1007/s12571-012-0166-3
- McIlreavy, P., & Nichols, C. (2013). *Collective Responsibility*. Washington DC: Inter Agency Standing Committee / Valid International.
- Meyerson, D., Weick, K. E., & Kramer, R. M. (1996). Swift trust and temporary groups. In R. M. Kramer (Ed.), *Trust in Organizations*. Thousand Oak, CA: Sage Publications.
- Moumtzis, P. (2014). *Improving Humanitarian Response - Lessons from Operational Peer Reviews (webinar)*. Geneva: IASC STAIT. Retrieved from <https://www.youtube.com/watch?v=PeRC3n58QHQ>
- 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. doi:10.1093/jopart/mun033



- Murtaza, N., & Leader, T. (2011). PAKISTAN FLOODS 2010 The DEC Real-Time Evaluation Report. *Evaluation*, (March).
- Neseni, N., & 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.
- Oxford English Dictionary. (2015). Retrieved February 27, 2015, from <http://www.oed.com/>
- Polastro, R., Nagrah, A., Steen, N., & Zafar, F. (2011). *InterAgency Real Time Evaluation of the Humanitarian Response to Pakistan 's 2010 Flood crisis*. Geneva.
- Quarantelli, E. L. (1988). DISASTER CRISIS MANAGEMENT : A SUMMARY OF RESEARCH FINDINGS. *Journal of Management Studies*, 25(4).
- Ramalingam, B., & Mitchell, J. (2014). Responding to changing needs ? London: ALNAP / ODI.
- Reid, S., & Stibbe, D. (2010). *REVIEW OF THE GLOBAL EDUCATION CLUSTER CO-LEADERSHIP ARRANGEMENT Final Report ( Final Draft )*. *Management Review* (pp. 1–76).
- Saavedra, L., & Knox Clarke, P. (2015). Working together in the field for effective humanitarian response: Background paper 30th ALNAP Annual Meeting. London: ALNAP / ODI.
- Salomons, D., & Dijkzeul, D. (2008). Clusters or Clutter: Structuring Humanitarian Space in Chad. In *The Netherlands yearbook on international cooperation* (pp. 181–203).
- Scriven, K. (2013). A NETWORKED RESPONSE ? Exploring national humanitarian networks in Asia. London: ALNAP / ODI.
- Sida, L., Gray, B., & Asmare, E. (2012). IASC real time evaluation of the humanitarian response to the Horn of Africa drought - Ethiopia. Geneva: Inter Agency Standing Committee / Valid International.
- Slim, H. (2012). IASC Real-Time Evaluation of the Humanitarian Response to the Horn of Africa Drought Crisis Synthesis Report. New York: IASC.
- Staples, J. (2011). ECB Disaster Response Engagement Protocols. Jakarta: Emergency Capacity Building Project (ECB).

- Steets, J., Darcy, J., Weingartner, L., & Leguene, P. (2014a). Joint Evaluation of Food Security Cluster Coordination in Humanitarian Action. Rome: WFP / FAO.
- Steets, J., Darcy, J., Weingartner, L., & Leguene, P. (2014b). *STRATEGIC EVALUATION: FAO / WFP JOINT EVALUATION OF FOOD SECURITY CLUSTER COORDINATION. Draft 1*. Rome.
- Steets, J., Grünewald, F., Binder, A., & Geoffroy, V. De. (2010). *Cluster Approach Evaluation 2 Synthesis Report. Synthesis*. Berlin/Plasains.
- Stephenson Jr, M., & Schnitzer, M. H. (2006). Interorganizational Trust, Boundary Spanning, and Humanitarian Relief Coordination. *Nonprofit Management and Leadership*, 17(2), 211–233. doi:10.1002/nml
- Stoddard, A., Harmer, A., Haver, K., Salomons, D., & Wheeler, V. (2007). Cluster Approach Evaluation. New York: OCHA.
- T'Hart, P. (2010). *Organizing for effective emergency management: Submission to the Royal Commission on the Victorian Bushfires*. Melbourne. doi:10.5301/JN.2011.7743
- Vega, C. (2011). Review of the IFRC-led Shelter Cluster Burkina Faso September 2009 Floods Response. Geneva: IFRC.
- Verity, A. (2013). OCHA 's 3W Purpose , Target Audience , Scope and Products. New: OCHA.
- Verity, A., Mackinnon, K., & Link, Y. (2014). OCHA Information Management Guidance Sudden Onset Emergencies I. New York: OCHA.
- Webster, M., & Walker, P. (2009). *One For All and All For One*. Boston, MA.
- Wheatley, M., & Kellner-Rogers, M. (1998). Bringing life to organizational change. *Journal for Strategic Performance Measurement*, April/ May.
- Young, N., Khattak, S. G., Bengali, K., & Elmi, L. (2007). *IASC Inter-Agency Real Time Evaluation of the Pakistan Floods/Cyclone Yemyin*. ALNAP ERD.



ALNAP  
Overseas Development Institute  
203 Blackfriars Road  
London SE1 8NJ  
United Kingdom

T + 44 (0)20 7922 0388  
F + 44 (0)20 7922 0399  
E [alnap@alnap.org](mailto:alnap@alnap.org)

## Publications connexes ALNAP

Between chaos and control: Rethinking operational leadership

Who's in charge here? A literature review on approaches to leadership in humanitarian operations

Le leadership en pratique : diriger efficacement les opérations humanitaires

State of the Humanitarian System 2013

[www.alnap.org](http://www.alnap.org)

ALNAP would like to acknowledge the financial support of USAID in carrying out this initiative.

