



**Principaux défis et limites de la coordination humanitaire en RDC et Haïti :
le rôle d'OCHA**

JEAN-CHARLES DUPIN

*Membre associé à l'Observatoire sur les missions de paix et opérations humanitaires
de la Chaire Raoul-Dandurand*
dupinjc2003@yahoo.fr

ANDRÉANNE MARTEL

*Chercheuse en résidence et coordonnatrice, Observatoire sur les missions de paix et
opérations humanitaires de la Chaire Raoul-Dandurand*
andy_city@hotmail.com

En décembre, le bureau de coordination des affaires humanitaires des Nations unies, mieux connu sous son acronyme OCHA, fêtera ses 20 ans de création. Le bureau de coordination du Secrétariat général, largement méconnu par le public contrairement à d'autres agences onusiennes telles l'UNICEF ou le HCR, joue pourtant une fonction essentielle: celle de la coordination humanitaire. Cette fonction, encore largement sous-valorisée, vise à éviter la duplication ou la dispersion ainsi que la compétition entre agences, à combler les lacunes et en filigrane à éviter une guerre de drapeau entre toutes les organisations internationales impliquées sur le terrain.

Officiellement, la mission d'OCHA est la suivante : « [...] mobiliser et [...] coordonner une action humanitaire efficace et reposant sur des principes, en partenariat avec les acteurs nationaux et internationaux en vue de : 1) soulager la souffrance humaine en cas de catastrophes et d'urgences; 2) défendre le droit des personnes dans le besoin; 3) promouvoir la préparation et les aspects de prévention ; 4) chercher à mettre en place des solutions durables »¹.

« *Coordination saves lives* », la nouvelle devise d'OCHA, fait sans doute écho à la résurgence de cette nécessité de coordonner. La coordination dans l'urgence a trop longtemps été considérée comme un luxe, voire un vœu pieux, par la communauté internationale, et l'invisibilité du rôle d'OCHA en témoigne. Pourtant, le bureau de coordination des Nations unies chapeautait en 2010 des programmes humanitaires à hauteur de 11 milliards US\$ et comptait 1876 employés-es à travers plus d'une trentaine de pays dans le monde (OCHA, 2011).

¹ Bureau de la Coordination des Affaires Humanitaires (BCAH) des Nations unies, « Les Nations unies et l'assistance humanitaire », ONU, Département de l'information, disponible en ligne: www.un.org/fr/humanitarian/overview/ocha.shtml (consulté le 12 décembre 2011)

Ce texte cherchera à relater le parcours de la création d'OCHA à travers les enjeux de la coordination humanitaire et ceux propres à cette organisation. Le premier cas étudié de cas sera la République démocratique du Congo (RDC), devenue le pilote pour la mise en œuvre de mécanismes de coordination d'OCHA². On se penchera ensuite sur l'exemple d'Haïti, qui a tout récemment montré les limites de ceux-ci. En étudiant deux contextes-types de crises récurrentes, le premier dans le cadre d'une crise humanitaire complexe³ et le second aux prises avec des catastrophes naturelles subséquentes, nous chercherons à mettre en lumière l'influence de ces crises sur l'évolution des réponses en soulignant les leçons apprises et la nécessité de développer une capacité d'adaptation.

OCHA : il y a 20 ans...

Le souci de coordonner l'assistance humanitaire, lors de catastrophes naturelles de grande ampleur ou dans les crises humanitaires complexes avec présence de groupes armés, est assez récent⁴. Il y a tout juste vingt ans que le Secrétaire général de l'ONU mit sur pied le Département des Affaires Humanitaires (DHA) sur base de la résolution 46/182 de l'Assemblée générale. Ainsi, c'est suite à la première intervention militaire internationale contre l'Irak en 1991 que le besoin s'est fait sentir de renforcer la réponse des agences onusiennes tout en améliorant l'efficacité des opérations humanitaires sur le terrain. Cette résolution comportait également les dispositions suivantes : 1) la nomination d'un Coordinateur des opérations d'urgence, avec rang de sous-Secrétaire général des Nations unies; 2) la mise sur pied d'un *Inter-Agency Standing Committee* (IASC)⁵ à titre de premier mécanisme de coordination inter-agences en réponse aux urgences complexes ; 3) la mise en place du processus d'appel consolidé (CAP) ainsi que celle du Fonds central d'intervention d'urgence (CERF)⁶.

En 1998, le Secrétaire général décida de créer OCHA, le bureau des Nations Unies de coordination des affaires humanitaires, en élargissant le mandat du DHA par l'ajout de responsabilités de coordination de la réponse humanitaire, de développement des politiques et de plaidoyer humanitaire. La présence d'OCHA au début des années 2000 n'arrivait toutefois pas à imposer une autorité ou un système permettant de coordonner les acteurs lors de crises humanitaires. Un contexte qui amène certains auteurs à qualifier d'anarchiques les réponses aux crises humanitaires suite à l'absence d'autorité institutionnelle apte à jouer ce rôle (Miner, 2002:24). Cette absence d'autorité pour coordonner a créé selon Stephenson un « dilemme de la coordination » entre les agences et ONG humanitaires. L'auteur explique que les acteurs humanitaires sont jaloux non seulement de leur indépendance, mais aussi des informations qu'ils détiennent; ceci se traduit par différents phénomènes, notamment la compétition pour les

² La RDC, le Tchad, le Libéria, la Somalie, l'Ouganda et le Pakistan sont les premiers pays à avoir expérimenté les mécanismes de la réforme du système humanitaire, notamment avec l'implantation du mécanisme des *clusters*.

³ L'expression « crise humanitaire complexe » a pour la première fois été abordée lors de la crise au Mozambique et est depuis lors l'objet d'une abondante littérature. Elle est définie par l'IASC comme : « une crise humanitaire dans un pays, une région ou une société dans laquelle on constate un effondrement substantiel ou total de l'autorité à la suite d'un conflit interne ou externe, et qui demande une réaction internationale dépassant le mandat ou la capacité d'un seul organisme » (Scognamillo, 2007).

⁴ Avant la création du DHA, le Bureau des Nations Unies pour les catastrophes naturelles (UNDRO) avait été créé en 1971 et était dirigé par un coordinateur basé au Bureau des Nations Unies à Genève.

⁵ Le Comité permanent interorganisations (IASC) inclut notamment la participation d'ONG, du Mouvement de la Croix-Rouge et des agences onusiennes y compris l'organisation internationale pour les migrations (OIM).

⁶ Le CERF, auparavant le *Central Emergency Revolving Fund*, a pris cette dénomination en 2006.

ressources, la réticence des organisations à partager leurs informations avec des acteurs intéressés par les mêmes « bénéficiaires », le désir de recevoir l'éclairage médiatique, la multitude de types d'acteurs impliqués, le coût de coordonner, etc. (Stephenson, 2005:337-338).

Devant ce constat, et face à la lenteur de réaction de la communauté internationale à intervenir au Darfour en 2004, les Nations Unies, avec OCHA en fil de tête, ont initié en 2005 la réforme du système humanitaire (Enea, 2007:12)⁷. Cette réforme humanitaire visait une meilleure prédiction, une plus grande responsabilisation et un élargissement du partenariat dans le cadre d'une réponse humanitaire internationale. Elle a conduit au développement de l'approche *cluster*⁸, la mise en œuvre de fonds humanitaires communs par pays et à une plus grande synergie de l'ensemble des intervenants humanitaires sur le terrain (agences onusiennes, Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, ONG locales et internationales). Finalement, en 2006, le CERF a obtenu un budget de 450 millions \$ afin de faire face notamment aux impacts des grandes catastrophes naturelles (tsunamis, tremblements de terre, inondations, sécheresse, éruptions volcaniques...), mais aussi pour permettre de financer, dans une moindre mesure, des crises humanitaires demeurant sous-financées comme celle de la République démocratique du Congo (RDC).

Les acteurs répondant aux crises humanitaires, particulièrement dans les États considérés « fragiles », œuvrent souvent dans un contexte anarchique. En effet, la force de certaines crises conjuguée à un déficit de gouvernance empêche les autorités de gérer l'afflux d'aide et de coordonner les acteurs internationaux, faisant ainsi de OCHA le dépositaire par défaut de ce rôle pendant une période déterminée. Cette situation est parfois très brève, confinée dans de courts moments sporadiques, le temps que les autorités reprennent le dessus et que la crise se résorbe. D'autres fois, surtout lors de crises humanitaires complexes comme en République Démocratique du Congo (RDC), OCHA y occupe un rôle prépondérant sur une longue période.

Crise humanitaire complexe : la RDC

Le bureau de OCHA en RDC a été créé à Kinshasa en 1998, année de la partition de facto du Zaïre en trois zones, bien qu'il existait déjà une cellule humanitaire au sein du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et du Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS) à Kinshasa depuis 1995 ainsi que deux antennes à Goma et Bukavu dans les provinces du Kivu, là où s'étaient regroupés plus d'un million de réfugiés rwandais depuis 1994 sous la protection du Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR). En 1996, le Front Patriotique Rwandais (FPR)⁹ força le retour au Rwanda de ces réfugiés mis à part 200 000 d'entre eux qui fuirent à l'intérieur de la RDC, pourchassés à la fois par le FPR et l'Alliance des Forces Démocratiques pour la Libération (du Zaïre) (AFDL) que venait de créer Laurent Désiré Kabila. L'instabilité à l'est de la RDC obligea le HCR à évacuer son personnel de Goma à la fin 1996. L.-D. Kabila fini par chasser du pouvoir Mobutu en entrant à Kinshasa le 17

⁷ Ce contexte a mené le sous-secrétaire général des Affaires humanitaires (OCHA) de l'époque, Jan England, à commander le rapport d'enquête *Humanitarian Response Review (HRR)*.

⁸ Ce mécanisme fait partie de la réforme humanitaire de 2005 visant à améliorer l'efficacité de la réponse humanitaire. Il s'agit de faciliter la coordination entre les acteurs-trices humanitaires en mettant sur pied un espace de discussions et d'échanges entre les intervenants-es humanitaires. Ceux-ci sont divisés en fonction de leurs secteurs d'intervention qu'ils s'agissent d'aide alimentaire, de santé, d'abris, d'assainissement d'eau, etc.

⁹ Le FPR est un parti politique rwandais dirigé par Paul Kagame, maintenant président du Rwanda.

mai 1997, mais dès le mois d'août de l'année suivante un mouvement de rébellion pris naissance à Goma avec le support du gouvernement rwandais : la première guerre internationale africaine (1998-2003) impliquant neuf armées nationales venait de commencer, affectant environ 20 millions de congolais (soit environ 1/3 de la population) dont 2 millions de déplacés internes et plus de 300 000 congolais s'étant réfugiés dans les pays limitrophes.

Dès la création du bureau OCHA en 1998, les principaux défis relevés par la petite équipe basée à Kinshasa ainsi qu'à son antenne de Goma furent ceux de la réactivité, de l'implantation sur le terrain, mais aussi du plaidoyer actif aux plus hauts échelons de l'ONU afin d'obtenir les moyens nécessaires pour assurer une coordination efficace alors que les besoins devenaient énormes et les financements insuffisants. Dans les deux premières années de guerre (l'armée ougandaise ayant été la dernière à se retirer du Congo en mars 2003), OCHA a ainsi pu se déployer dans toutes les provinces affectées ; l'antenne de OCHA à Goma est rapidement devenue un bureau sous-régional dont relevaient les antennes de Bunia en Ituri, Kisangani en Province Orientale, Kindu dans le Maniema, Bukavu au Sud-Kivu et Kalemie dans le nord Katanga, puisque toutes ces régions étaient contrôlées par les forces armées du Rassemblement Congolais pour la Démocratie (RCD-Goma) dont le siège était basé à Goma. Cette structure a permis à OCHA d'avoir des discussions régulières avec ces autorités portant notamment sur l'accès humanitaire et la protection des civils tout en rappelant sans cesse les principes de base liés aux interventions humanitaires, Parmi ces principes, on peut citer ceux portant sur la neutralité, l'impartialité et le droit des populations à recevoir une assistance humanitaire même dans des poches contrôlées par des groupes armés congolais (mayi mayi) opposés au RCD-Goma.

La brusque partition du pays, tout d'abord en trois zones¹⁰, puis par la suite en cinq avec le morcellement du RCD, conjugué à une absence à l'intérieur du pays de la Mission des Nations unies en République démocratique du Congo (MONUC) jusqu'en 2001,¹¹ créa une situation sans précédent tant aux niveaux administratif qu'opérationnel pour la très grande majorité des intervenants humanitaires. En voici quelques exemples :

a) Sur le plan administratif :

- 1) La très grande majorité des ONG arrivées dans l'Est-RDC après le début de la partition n'avait aucun protocole d'entente signé avec l'autorité centrale. Elles s'étaient en effet installées en transitant via l'Ouganda, le Rwanda ou le Burundi compte-tenu qu'il n'y avait plus aucune possibilité de se rendre dans l'est du pays en passant par Kinshasa. Des protocoles ont donc pu être signés avec les autorités du RCD et, une fois la guerre terminée, OCHA s'est impliquée pour faciliter la reconnaissance de ces protocoles par l'autorité centrale de Kinshasa.
- 2) Tous les fonds humanitaires devaient transiter via les pays limitrophes du fait de l'interruption des transferts de fonds à travers le pays. D'autre part, on assistait à la segmentation des canaux de financement des interventions, due au fait que seules les agences onusiennes recevaient leurs fonds à travers le CAP alors que les ONG, absentes

¹⁰ Zones contrôlées soit par les Forces gouvernementales, le Mouvement de libération du Congo de Jean-Pierre Bamba ou le RCD-Goma.

¹¹ La MONUC est arrivée en RDC en 1999, mais l'autorisation d'un déploiement à l'intérieur du pays n'a été donnée par Joseph Kabila que lorsqu'il a pris la succession de son père assassiné en janvier 2001.

du processus d'appel consolidé, se faisaient financer par les divers bailleurs de fonds humanitaires

3) OCHA-Goma était administré directement à partir du bureau du PNUD à Kigali.

b) Sur le plan opérationnel :

- 1) La coordination humanitaire au niveau de Kinshasa était assurée de façon rotative par des agences (ex. : HCR en 1999, UNICEF en 2000) ainsi qu'à l'intérieur du pays (par ex. en 2000 : le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) au Nord-Kivu et le Programme alimentaire mondial (PAM) au Sud-Kivu) et ce système a perduré jusqu'en 2002 : les coordinateurs provinciaux rapportaient directement au coordinateur humanitaire à Kinshasa, OCHA n'offrant qu'un support à l'organisation et la tenue des réunions.
- 2) Dès l'année 2000, OCHA mit sur pied des commissions thématiques qui facilitèrent à la fois la réponse humanitaire lors de l'éruption volcanique à Goma en janvier 2002, ainsi que le passage à l'approche cluster en 2006. Les deux différences importantes dans le fonctionnement entre les commissions et les *clusters* résidaient dans le fait qu'il n'y avait pas formellement de chef de file désigné dans les commissions et qu'on ne parlait pas du concept d'intervention en dernier recours par le chef de file.

Malgré ces contraintes imposées par cette situation de guerre, OCHA n'a eu de cesse de chercher des opportunités pour briser cette logique de partition en s'appuyant sur des principes de neutralité, d'impartialité et d'humanité : ainsi, toute initiative humanitaire devant se faire au-delà d'une ligne de front devait au préalable recevoir l'assentiment des autorités politiques de part et d'autre de cette démarcation et, par la suite, OCHA devait s'assurer que les forces militaires de chacune des parties avaient bien été informées et qu'elles allaient offrir leur coopération. Voici classées en quatre volets quelques exemples d'interventions qui ont ainsi fait l'objet de négociations aux plus hauts niveaux :

- a) *Accès humanitaire* : en 1999, les Nations unies ont facilité le transport d'une équipe médicale de Kinshasa pour aller traiter une épidémie de fièvre hémorragique Ebola à Durba dans le Haut-Uele. Dès 2001, au plus fort des tensions, OCHA a débuté les négociations pour la libre circulation d'une première barge humanitaire de Kinshasa à Kisangani (réalisé en avril 2002), ouvrant ainsi la reprise du trafic commercial sur le fleuve Congo en 2003.
- b) *Élargissement de l'espace humanitaire* : de 2000 à 2003, nombreuses initiatives pour l'ouverture de l'espace humanitaire par le plaidoyer (ex. : allocation de fonds d'urgence humanitaire OCHA à Aviation Sans Frontières en Ituri et déploiement d'acteurs humanitaires dans des zones nouvellement accessibles) ;
- c) *Renforcement des capacités de OCHA pour le plaidoyer humanitaire* : nominations de 2 chargés du plaidoyer pour la RDC, renforcement du rôle du chef du bureau pour le plaidoyer (mise en place de stratégies pour l'action humanitaire et la protection des civils, négociations et promotion des principes humanitaires auprès des belligérants et groupes armés, campagne contre les violences sexuelles,...).

d) *Paix et réconciliation* : organisation d'ateliers thématiques nationaux pour l'éducation (organisation de l'envoi des examens d'état à travers tout le pays via les vols MONUC), la sécurité alimentaire et la réhabilitation des axes ferroviaires (la ligne ferroviaire entre Kindu et Lubumbashi est redevenue opérationnelle en juin 2004 permettant d'acheminer des biens manufacturés au Maniema et, en retour, écouler la production locale de grandes quantités de riz vers le Katanga) ; plaider pour l'accès à l'éducation supérieure (Kindu : 1^{ers} échanges d'étudiants en 2001 entre différentes universités congolaises et rotations de professeurs) ; entre 2000 et 2003, initiatives pour la pacification de l'Ituri (participation à la Commission de pacification, élaboration d'un Plan d'action et mise en place du Comité de liaison intercommunautaire de l'Ituri).

A la lecture de ces quelques exemples, on se rend compte que le rôle des équipes de OCHA ne s'est pas cantonné uniquement à coordonner et faciliter une réponse humanitaire *in situ*, mais plutôt à prendre des initiatives *a contrario* du fait accompli, cherchant à susciter la manifestation de bonnes volontés de chaque partie belligérante et à briser leur méfiance réciproque, le tout dans un souci constant de neutralité. A la manière du CICR, ce rôle 'invisible' de OCHA lui a permis d'acquérir une crédibilité et une reconnaissance auprès de toutes les parties belligérantes, conditions indispensables pour pouvoir travailler dans une situation de conflit armé. Si la mise en œuvre de la réforme humanitaire a eu un certain succès en RDC (désigné comme projet pilote), c'est grâce à la confiance que les organisations humanitaires et les bailleurs de fonds accordaient à OCHA, ainsi qu'au fait qu'ils avaient déjà une longueur d'avance sur certaines initiatives telles que les commissions sectorielles, le processus des fonds d'urgence de OCHA, le Plan d'action humanitaire,¹² et étaient donc plus ouverts à la réflexion sur de nouveaux concepts. À plusieurs égards, les activités de OCHA dans cette crise humanitaire complexe ont fait en sorte que l'exemple de la RDC serve de « témoin » à d'autres pays. En étant le théâtre des premières mises en œuvre des mécanismes de la réforme de 2005, les initiatives qui ont émergé en RDC semblent avoir fait évoluer non seulement le rôle d'OCHA, mais l'ensemble du système de coordination.

Un système humanitaire structuré et hiérarchique : la réforme et les *clusters*.

La réforme de 2005 est venue confirmer le rôle d'OCHA dans ses fonctions de coordination notamment en instaurant un mécanisme de coordination sectorielle : les *clusters*. Dans un premier temps, cette réforme a cependant mené à des levées de boucliers de la part des ONG internationales ne souhaitant pas voir les agences onusiennes occuper un rôle hiérarchique dans la coordination. Maintes fois répétées dans le passé, certaines ONG scanderont à nouveau ces propos tenus par un membre de la direction de MSF-UK (Grande-Bretagne) : « Nous acceptons de nous coordonner avec, mais nous ne sommes pas prêts à être coordonnés par d'autres agences. Sans quoi, une violation de notre indépendance en résulterait. L'humanitaire assiégé (traduction libre) (Von Pilar, 1999:16)¹³.

¹² Le Plan d'action humanitaire est un plan d'action annuel de l'ensemble de la communauté humanitaire, comme le CAP, à la différence qu'il n'est pas identifié comme un document des Nations unies. Cela permet la participation d'une grande partie des ONG internationales et locales travaillant en RDC.

¹³ « *We agreed to coordinate with, but are not prepared to be coordinated by other agencies. Otherwise violation of our independence would be the result. Humanitarian under siege, indeed.* » (Von Pilar, 1999:16)

Malgré ces efforts pour améliorer la coordination humanitaire, le mécanisme des *clusters* a été fortement remis en question. Ces groupes de coordination sectoriels sont considérés comme étant trop chaotiques, répondant à une lourde bureaucratie et incluant trop d'organisations participantes. Ces éléments feraient perdre un temps précieux aux organisations qui ne peuvent fournir les ressources humanitaires pour y participer (Davies, 2008:16 et Morris, 2008). Force est de constater que cette organisation de l'urgence en un système de groupes sectoriels, incluant d'abord les rencontres de *clusters*, mais aussi des sous-*clusters* thématiques et régionaux, des groupes de décisions stratégiques (*SAG- strategic advisor group*) et des nouveaux groupes sectoriels sur les violences basées sur le genre (*GBV-Gender-Based Violence*), le choléra ou le redressement précoce (*early recovery*) surcharge les acteurs humanitaires qui, en période de crise, n'ont certes pas toujours le temps pour cette accumulation de rencontres.

Certains auteurs arguent que la réforme du système humanitaire et ses mécanismes correspondants sont devenus le « modèle méthodologique dominant » et qu'en ce sens il induit une bureaucratisation grandissante de l'urgence et de l'aide humanitaire (Audet, 2011). Une tendance qui, sans être nécessairement négative, alourdit la gestion de l'aide et dont on devra observer l'impact réel sur l'efficacité des réponses.

Néanmoins, le système mis en place par OCHA persiste et semble détenir une importante capacité à s'adapter à ces défis. La création du quatrième pilier de la réforme humanitaire en 2006, celui du *Global Humanitarian Platform(GHP)*¹⁴ qui a mené à la création des *Principles of partnership (PoP)*¹⁵ en 2007, en est un exemple éloquent (Knudsen, 2011:5). Ces principes ont été érigés en réaction aux critiques stipulant que la réforme et les mécanismes de *clusters* donnaient un rôle accru aux agences onusiennes au détriment des organisations non-onusiennes. Suite à cela, il a été proposé que des ONG internationales et la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge prennent le leadership de certains *clusters*. Un tournant inclusif aussi capital que nécessaire pour la survie des mécanismes de la réforme. Toutefois, tel que mentionné par Stoddard et Harmer (2007), les premiers évaluateurs du système des *clusters*, ce tournant inclusif n'a en l'occurrence pas réussi à améliorer l'implication des acteurs locaux (dénommés partenaires opérationnels par les agences et ONG internationales récipiendaires des fonds de la communauté internationale) qui reçoivent l'aide à distribuer, mais bien souvent en l'absence de tout mécanisme de renforcement de leurs capacités qui leur permettrait de se développer en vue d'assurer un leadership une fois la crise terminée. « L'action humanitaire internationale n'a jamais priorisé la construction des capacités de réponses des pays touchés, et le système des *clusters* n'a pas su prouver qu'elle en ferait autrement. [...] Ces initiatives (les *clusters*) ont pourtant le potentiel d'augmenter la capacité du gouvernement, de faciliter la rapidité de la réponse et d'accentuer les relations de travail entre le gouvernement et les acteurs humanitaires internationaux (traduction libre) (Stoddard, Harmer et coll., 2007, p.13).¹⁶ C'est dans ce contexte de remise en question qu'est survenue la plus importante réponse humanitaire suite à une catastrophe naturelle depuis la mise en marche de la réforme et l'instauration des *clusters*.

¹⁴ Plateforme humanitaire mondiale.

¹⁵ Principes de partenariats.

¹⁶ « *International humanitarian action has never prioritized the building up of country-based response capacity, and the cluster system has so far proven no different. [...] Such initiatives have the potential to improve government capacity, facilitate speedier response and enhance working relations between the government and international humanitarian actors* » (Stoddard, Harmer et coll., 2007, p.13).

Le cas haïtien et les limites de la coordination

Haïti est devenu un cas de figure pour étudier autant les réussites que les limites du système de coordination mis en place par la communauté humanitaire sous l'impulsion d'OCHA. Si la coordination a longtemps été sous-abordée, la crise suite au séisme en Haïti a sans doute changé la donne, la coordination étant alors venue traverser tous les discours sur l'urgence humanitaire. En effet, maintes critiques ont été portées à la communauté humanitaire et à sa capacité de se coordonner suite au séisme du 12 janvier 2010. La présence de près de 10 000 organisations suite au séisme, incitant beaucoup à qualifier le pays de « République des ONG », a fait d'Haïti un des défis majeurs quant à la capacité de coordination les acteurs. Réunissant l'ensemble des éléments du « dilemme de la coordination » soulevé par Stephenson (2005), les acteurs humanitaires en Haïti ont pris maintes formes; ONG de développement, organisations humanitaires, organisations religieuses, entreprises privées, bailleurs, États, forces militaires... Sans compter l'éclairage médiatique reçu par cette crise qui a permis à certaines organisations de recueillir un montant record de financement. À tous les niveaux, la réponse au séisme et la coordination de cette aide s'annonçaient comme un défi de taille.

Le système des *clusters* a été introduit en Haïti en 2006 alors qu'OCHA n'avait pas de présence dans le pays. Malgré une implantation rapide suite la création du mécanisme, les groupes sectoriels n'ont été réellement activés qu'à l'arrivée de la période cyclonique de 2008 à Port-au-Prince et dans les Gonaïves. Le système de réponse en Haïti était caractérisé par la présence de nombreux autres espaces de coordination fonctionnels avant l'activation des *clusters* (Binder & Grünewald, 2010:20).¹⁷ Cette situation a cependant eu pour effet de ralentir son implantation et de dédoubler les lieux de coordination lors du séisme de janvier 2010.

Les premières critiques ont émergé dès les premières évaluations, lorsque des évaluateurs ont souligné l'absence des autorités et des organisations haïtiennes dans la coordination et surtout dans le mécanisme des *clusters*. Le rapport qui ira le plus loin dans cette critique est sans doute celui de Binder et Grünewald (2010) commandé par l'IASC où les évaluateurs soulignent non seulement l'exclusion des autorités locales des mécanismes de coordination d'OCHA, mais appréhendent les impacts de celle-ci sur l'appropriation locale et la capacité des autorités. L'exclusion des espaces de coordination serait un effet du fonctionnement des rencontres qui d'une part se déroule en anglais et d'autre part, se fond dans l'enceinte des Nations Unies.

Ce qui nous porte à nous interroger sur l'objectif véritable de la coordination qui, à défaut d'être assumé par le gouvernement du pays en crise, reste dans les mains des organisations internationales : est-ce augmenter l'efficacité des réponses d'urgence; de permettre un accès à l'eau pour les populations d'un camp et équiper un quartier en latrines avant l'arrivée d'une épidémie; ou est-ce plutôt de s'assurer que les populations et les autorités locales reprendront les commandes de ces secteurs et/ou de leurs quartiers? Nonobstant ces questions, le mécanisme de coordination semble avoir eu une capacité d'adaptation relative en Haïti. D'une part, OCHA a

¹⁷ Pour faire face aux multiples catastrophes naturelles qui ont frappé l'île, un Système National de Gestion des Risques et des Désastres (SNGRD) avait été créé en 1999, la Direction de la Protection civile (DPC) ayant comme mandat de diriger la coordination opérationnelle. À ces mécanismes nationaux, se sont ajoutés après le cyclone Jeanne en 2004 des Tables De Concertations (TDC) visant à renforcer la coordination entre les acteurs humanitaires, les acteurs de développement et les acteurs communaux. Cette plate-forme était une initiative de la Mission des Nations unies pour la stabilisation en Haïti (MINUSTAH). Pour plus de détails, voir le rapport de Binder et Grünewald (2010).

répondu aux critiques en initiant un modèle de transition visant à redonner la coordination des secteurs aux autorités haïtiennes correspondantes¹⁸ et en rendant plus accessibles les rencontres (lieu et langue). D'autre part, la première période d'exclusion a semblé laisser des stigmates qui se sont témoignés par une réticence de certains acteurs nationaux (gouvernementaux, ONG locales et organisations communautaires) à intégrer le mécanisme. Une situation qui rappelle la difficulté qu'ont ces mécanismes de coordination à développer des stratégies de sortie lorsqu'ils sont implantés. La récente crise en Haïti a fait la démonstration que la coordination menée par OCHA devra notamment devenir plus inclusive et éviter les pièges de la bureaucratisation. Ces limites ne doivent pas voiler les impacts positifs du travail de coordination d'OCHA en Haïti et en RDC. Le développement de stratégies d'intervention, l'identification des besoins et des zones prioritaires, la création de réseaux d'acteurs locaux et internationaux, la collaboration qu'elle permet entre eux ainsi que l'actualisation et le partage des informations sur le terrain sont autant de retombées positives du travail de coordination. À cela on peut ajouter dans le cas de la RDC les plaidoyers actifs sur le respect des principes humanitaires auprès des autorités civiles, militaires et des groupes armés puis la mise en évidence de certaines problématiques liées à la protection des civils. Néanmoins, ces études de cas nous démontrent qu'il reste encore des leçons à tirer de la pratique de la coordination humanitaire. Nous sommes toujours dans une phase pilote de la réforme du système de réponse aux crises et de l'approche des *clusters*. Ces dernières, plutôt qu'être des fins en soi, doivent permettre à la communauté humanitaire de progresser et de s'adapter aux situations de crises.

Bibliographie

Audet, François, « Les nouvelles tendances de l'humanitaire canadien », Point de mire, Vol. 12, no3, avril 2011.

Binder, Andrea, Grünewald, François. 2010 « IASC cluster approach evaluation 2nd phase : country study Haiti ». *GPPi Global public policy institute et Groupe URD*, avril.

Bureau de la Coordination des Affaires Humanitaires (BCAH) des Nations unies, « Les Nations unies et l'assistance humanitaire », ONU, Département de l'information, disponible en ligne: www.un.org/fr/humanitarian/overview/ocha.shtml (consulté le 12 décembre 2011).

Davies, Anne. 2008 « La réforme humanitaire – vers plus de protection et d'assistance pour les PDI ? ». Dans *Réforme humanitaire : une promesse réalisable ?* Revue *Migrations forcées*. Centre d'études sur les réfugiés de l'Université d'Oxford, no 29, janvier 2008, pp.15-16.

Knudsen, Christine. 2011 « Partnership in principle, partnersihp in practice ». Dans *Humanitarian exchange*, Overseas development institute, no.50, avril, pp.5-8.

¹⁸ OCHA, *Haïti : Status of ckuster adaptation, Cluster leads/Table Sectorielle-Niveau National Port-au-Prince*, UN, document interne, 18 mars 2011.

Minear, Larry. 2002 « Coordination ». Dans *The humanitarian enterprise: Dilemmas and Discoveries*. Kumarian Press, Bloomfield, pp.19-36.

Morris, Tim. 2008 « L'éléphant dans le salon humanitaire ». Dans *Réforme humanitaire : une promesse réalisable ?* Revue Migrations forcées. Centre d'études sur les réfugiés de l'Université d'Oxford, No. 29, janvier 2008, p.48.

OCHA, *Haïti : Status of cluster adaptation, Cluster leads/Table Sectorielle-Niveau National Port-au-Prince*, UN, document interne, 18 mars 2011.

OCHA, *Responding in a challenge world. OCHA in 2011, Annual Plan and budget*. Genève, 83 pages, disponible en ligne : http://ochaonline.un.org/ocha2011/OCHA2011_jpg2000_200dpi.pdf (consulté le 12 décembre 2011).

Scognamillo, Corrado, (2007), « Situation d'urgence complexe : Genèse et définition de l'expression », *Réseau francophone de recherche sur les Opérations de paix*, disponible en ligne : <http://www.operationspaix.net/108-details-lexique-situation-d-urgence-complexe.html> (consultée le 12 décembre 2011).

Stephenson, Max Jr. 2005 « Making humanitarian relief networks more effective : operational coordination, trust and sense making ». *Disasters*, vol.29 no.4, pp.337-350.

Stoddard, Abby, Adèle Harmer, Katherine Haver, Dirk Salomon et Victoria Wheeler. 2007 « Cluster Approach evaluation : final draft ». Humanitarian policy group, Overseas development institute, Londres, novembre, 100 pages.

Von Pilar, Ulrike. 1999 « Humanitarian space under siege: some remark from an Aid agency's perspective ». Background paper prepared for the symposium Europe and humanitarian aid - What future ? Learning from crisis, 22 and 23 april, in Bad Neuenahr, pp.1-21.



Chaire Raoul-Dandurand
en études stratégiques et diplomatiques
Raoul Dandurand Chair
of Strategic and Diplomatic Studies