

COMITE PERMANENT INTERORGANISATIONS (IASC¹)

**NOTE D'ORIENTATION SUR LA MISE EN OEUVRE DE
L'APPROCHE DE RESPONSABILITE SECTORIELLE (« CLUSTER
APPROACH ») POUR RENFORCER L'ACTION HUMANITAIRE**

24 novembre 2006

1. Introduction

Dans le cadre des réponses internationales aux crises humanitaires, seuls certains secteurs ont bénéficié dans le passé d'agences clairement mandatées pour assumer une responsabilité opérationnelle. Cette situation a engendré à maintes reprises des réponses humanitaires *ad hoc* avec d'inévitables lacunes dans les capacités de mises en œuvre et dans la réponse en tant que telle. Conscient de cet état de fait, le Comité permanent inter organisations (IASC) a décidé en septembre 2005 de désigner des agences chef de file sectoriel au niveau global (« global cluster leads ») – spécialement pour les urgences humanitaires – dans neuf secteurs ou domaines d'activité. Le IASC, au niveau de ces chefs d'agences, a également accepté que l'approche de responsabilité sectorielle (« cluster approach ») soit appliquée au niveau national avec un certain degré de flexibilité.

En décembre 2005, les chefs d'agence du IASC ont accueilli généralement d'une manière favorable "l'approche de responsabilité sectorielle" comme étant un mécanisme pouvant contribuer à combler les lacunes identifiées dans l'action humanitaire et à améliorer la qualité de celle-ci. Cette approche s'inscrit dans un plus large processus de réforme visant à améliorer l'efficacité de l'action humanitaire en renforçant la prévisibilité, la responsabilisation des acteurs humanitaires et le partenariat entre les ONG, les organisations internationales, le Mouvement de la Croix Rouge et du Croissant Rouge² ainsi que les agences onusiennes.

En juin 2006, l'IASC a publié une *Note d'Orientation Préliminaire* sur la mise en oeuvre de la nouvelle approche de responsabilité sectorielle. Insistant sur le fait que le processus de réforme humanitaire doit être global, le Coordonnateur des secours d'urgence (« Emergency Relief Coordinator ») et les responsables du IASC ont invité toutes les parties prenantes essentielles, en particulier celles présentes sur le terrain, à commenter ce document. La présente Note d'Orientation a été élaborée sur la base des commentaires

¹ Inter-Agency Standing Committee

² Le Comité international de la Croix Rouge (CICR) adopte la position suivante concernant l'approche de responsabilité sectorielle : "Parmi les membres du Mouvement, le CICR ne prend pas part à l'approche de responsabilité sectorielle. Néanmoins, la coordination entre le CICR et les Nations Unies se poursuivra dans la mesure nécessaire pour obtenir une complémentarité opérationnelle efficace et une réponse renforcée pour les victimes des conflits armés et autres situations de violence."

reçus. La Note d'Orientation sera révisée périodiquement et modifiée si nécessaire, en tenant compte des conclusions des exercices d'enseignements pratiques et des évaluations de la mise en oeuvre de l'approche de responsabilité sectorielle au niveau global et national.

2. Objectif et portée de l'approche de responsabilité sectorielle

Au niveau global, l'approche de responsabilité sectorielle a pour objectif de renforcer, à l'échelle du système, la capacité technique et les mesures de préparation aux urgences humanitaires, en identifiant à l'avance les agences / organisations responsables de l'animation des secteurs concernés.

Au niveau national, l'objectif consiste également à améliorer la réponse humanitaire en exigeant de plus hauts standards de prévisibilité, de responsabilité des acteurs et de partenariat dans tous les secteurs ou domaines d'activité. L'approche de responsabilité sectorielle vise à obtenir des réponses plus stratégiques et une meilleure hiérarchisation des ressources disponibles, en clarifiant la répartition du travail entre les différentes organisations, en définissant plus exactement les rôles et responsabilités des organisations humanitaires selon les secteurs, et en fournissant au Coordonnateur humanitaire un premier interlocuteur et une agence de dernier recours dans tous les principaux secteurs ou domaines d'activité. Le succès de l'approche de responsabilité sectorielle sera mesuré à son impact sur l'amélioration de l'action humanitaire apportée aux victimes des crises.

Il est prévu que l'approche de responsabilité sectorielle soit appliquée dans tous les pays disposant de Coordonnateurs humanitaires. Par définition, il s'agit de pays où les crises humanitaires dépassent le mandat d'une agence, où les besoins sont suffisamment vastes et complexes pour justifier une réaction multisectorielle ainsi que l'engagement d'un large éventail d'acteurs humanitaires. L'approche de responsabilité sectorielle peut être utilisée dans les crises humanitaires liées à des conflits ou des catastrophes naturelles. Elle devrait améliorer significativement la qualité de la réponse des acteurs humanitaires internationaux face aux nouvelles crises majeures. Bien que n'étant pas limitée aux situations de déplacements internes, elle devrait améliorer sensiblement la qualité, l'ampleur et la prévisibilité de la réponse aux crises de déplacement interne, et constitue un moyen efficace de renforcer la 'réponse concertée'.

3. Responsabilité sectorielle au niveau global

Les secteurs et les catégories de population pour lesquels la responsabilité des acteurs humanitaires internationaux est déjà clairement établie ne sont pas inclus dans les neuf groupes sectoriels (« clusters ») identifiés au niveau global. Il s'agit par exemple du secteur de l'agriculture, sous la responsabilité de la FAO, de l'alimentation, sous la responsabilité du PAM, des réfugiés, sous la responsabilité du HCR, et de l'éducation, sous la responsabilité de l'UNICEF. (Le groupe sectoriel de l'éducation peut faire l'objet de modifications ultérieures, car des consultations sont actuellement en cours dans le but de

clarifier la responsabilité dans ce domaine au niveau global). En outre, comme indiqué dans le tableau ci-dessous, les agences chefs de file sectoriels au niveau global ont désormais été désignés par l'IASC pour neuf secteurs ou domaines d'activité ayant souffert d'une absence de responsabilité prévisible dans des situations d'urgence humanitaire, ou nécessitant un renforcement de la responsabilité ou du partenariat avec d'autres acteurs humanitaires.

Chefs de file sectoriels (« Cluster Leads ») au niveau global
(comme convenu par les responsables du IASC en décembre 2005)

Secteur ou domaine d'activité

*Chef de file sectoriel
au niveau global*

Domaines techniques :

1. Nutrition		UNICEF
2. Santé		OMS
3. Eau/assainissement		UNICEF
4. Abris d'urgence :	déplacés internes (<i>conflits</i>)	HCR
	<i>Catastrophes</i>	FICR (Animateur)*

Domaines interdisciplinaires :

5. Coord./gestion des camps :	déplacés internes (<i>conflits</i>)	HCR
	<i>Catastrophes</i>	OIM
6. Protection:	déplacés internes (<i>conflits</i>)	HCR
	<i>Catastrophes/civils affectés par des conflits</i>	HCR/OHCHR/UNICEF
	(autres que les déplacés internes)**	PNUD
7. Relèvement précoce :		

Domaines de service commun :

8. Logistique		PAM
9. Télécommunications d'urgence		OCHA/UNICEF/PAM

* La FICR s'est engagée à diriger l'ensemble de la communauté humanitaire pour les abris d'urgence lors de catastrophes, afin de consolider les meilleures pratiques, de cartographier les points forts et les lacunes et de conduire la réponse concertée. La FICR préfère être un "animateur" plutôt qu'un "responsable de groupe sectoriel". Dans un Mémoire d'accord conclu entre la FICR et l'OCHA, il a été convenu que la FICR n'assumerait pas d'obligations au-delà de celles définies dans sa Constitution et propres politiques, et que ses responsabilités ne laissent aucune place à des obligations à durée indéterminée ou illimitée. Elle ne s'est donc pas engagée à être une 'agence de dernier recours' et n'est responsable envers aucune partie du système onusien.

** Le HCR assume la responsabilité du groupe sectoriel de protection au niveau global. Cependant, au niveau national, dans les situations de catastrophes naturelles ou d'urgences complexes sans déplacement majeur de personnes, les trois principales agences mandatées pour la protection (HCR, UNICEF et OHCHR) se concerteront et décideront d'un commun accord, sous la direction du Coordonnateur Humanitaire/résident, laquelle des trois agences assumera le rôle de responsable de groupe sectoriel de la protection.

La mise en place de groupes sectoriels au niveau global, dans des domaines où des lacunes dans les capacités sont clairement identifiées, apporte un plus important, à travers la mise à disposition immédiate de matériels et d'expertise.

Pour accroître la capacité au niveau global, dans des domaines où elle faisait auparavant défaut, un appel global (« Global Cluster Appeal ») de 39 millions de dollars US a été lancé en mars 2006. Un second appel global sera lancé en 2007, après quoi tous les coûts liés à la responsabilité sectorielle au niveau mondial seront incorporés dans les mécanismes de collecte de fonds traditionnels des agences.

En ce qui concerne le groupe sectoriel des abris d'urgence, il convient de noter que la Fédération Internationale de la Croix Rouge (FICR) ne participe pas aux appels communs lancés par les Nations Unies, et sollicitera séparément un soutien pour assumer la responsabilité et renforcer la capacité pour la fourniture d'abris d'urgence lors de catastrophes naturelles.

4. Attributions des chefs de file sectoriels (« cluster leads ») au niveau global

En complément des dispositions déjà appliquées pour certains secteurs ou domaines d'activité, les chefs de file sectoriels au niveau global ont convenu d'être responsables vis-à-vis du Coordonnateur des secours d'urgence (« Emergency Relief Coordinator »), de garantir une capacité technique et de préparation à l'échelle du système pour répondre aux urgences humanitaires, et pour améliorer la prévisibilité ainsi que l'efficacité de la réponse humanitaire dans leur secteur ou domaine d'activité particulier. Plus précisément, il incombe aux chefs de file sectoriels d'établir des vastes partenariats (groupes sectoriels ou « clusters ») opérant dans les trois principaux domaines suivants :

Définition des normes et politiques

- Consolidation et diffusion des normes ; si nécessaire, élaboration de normes et politiques ; identification des “meilleures pratiques”

Accroissement de la capacité d'intervention

- Formation et mise au point de systèmes au niveau local, national, régional et international
- Etablir et maintenir une capacité de déploiement rapide de personnel et des fichiers de personnel compétent
- Etablir et maintenir des stocks de matériel

Appui opérationnel

- Evaluation des besoins humains, financiers et institutionnels
- Préparation aux situations d'urgence et planification à long terme
- Garantir l'accès au savoir-faire technique approprié
- Plaidoyer et mobilisation des ressources
- Mise en commun des ressources et garantir la complémentarité des efforts grâce à une amélioration des partenariats

5. Chef de file sectoriel (« cluster lead ») au niveau national

Au niveau national, les secteurs et groupes sectoriels existent depuis toujours et continueront d'exister. Mais dans le passé, seul un nombre limité de secteurs disposait d'agences responsables clairement désignées, ayant une responsabilité vis-à-vis du Coordonnateur humanitaire. L'approche de responsabilité sectorielle vise à remédier à cette situation en instaurant un système de responsabilisation claire pour *tous* les principaux secteurs ou domaines de l'action humanitaire. L'approche de responsabilité sectorielle a par conséquent pour objectif de renforcer, et non de remplacer, la coordination sectorielle, sous la direction générale du Coordonnateur humanitaire, dans le but d'améliorer l'action humanitaire aux situations d'urgence.

Sur le plan de la terminologie, certaines équipes humanitaires dans les pays concernés préfèrent utiliser les mots anglais « cluster » et « cluster leads », tandis que d'autres préfèrent s'en tenir à la terminologie plus traditionnelle des “secteurs”, “groupes sectoriels” et “responsables sectoriels” (ou, dans certains cas, aux termes “groupes de travail”, “groupes thématiques” ou “équipes de travail”). La décision d'utiliser au cas par cas une terminologie adaptée à un pays donné doit être laissée à l'appréciation des équipes humanitaires dans chaque pays concerné, qui se baseront sur la langue de travail et des préférences des différentes agences. Pour garantir la cohérence de l'approche, il est néanmoins souhaitable qu'une terminologie standard soit utilisée dans chaque pays, et que des normes similaires soient appliquées dans tous les principaux secteurs ou domaines de l'action humanitaire. Un « cluster » est essentiellement un “groupe sectoriel” et il ne doit exister aucune différenciation entre les deux termes sur le plan de leurs objectifs et de leurs activités, qui consistent à combler les lacunes dans l'action humanitaire et à garantir une préparation et une réponse adéquates.

L'approche de responsabilité sectorielle vise à améliorer la qualité de la réponse humanitaire. Au niveau national, elle implique la désignation de responsables clairement identifiés (au sein de la communauté humanitaire internationale) pour tous les principaux secteurs ou domaines d'activité, assumant des responsabilités clairement définies.

Il incombe au Coordonnateur humanitaire, en étroite concertation avec l'équipe humanitaire dans le pays, d'obtenir un consensus sur l'établissement de secteurs et de groupes sectoriels appropriés, et de désigner les responsables des différents groupes sectoriels, en se basant sur une évaluation claire des besoins et des lacunes, ainsi que sur un état des lieux des capacités d'intervention, notamment celles du gouvernement d'accueil, des autorités locales, de la société civile locale, des organisations humanitaires internationales et d'autres intervenants, si nécessaire.

Pour améliorer la prévisibilité, la structure de responsabilité sectorielle au niveau national devrait autant que possible être alignée sur celle mise en place au niveau global. Ce principe devrait néanmoins être appliqué de manière flexible, en tenant compte des capacités et des points forts des organisations humanitaires opérant déjà dans le pays ou la région concerné(e). Ceci signifie que dans certains cas, la structure de responsabilité sectorielle au niveau national ne correspondra pas à celle mis en place au niveau global.

Dans d'autres cas, des ONG ou d'autres acteurs humanitaires pourront jouer le rôle de points focaux sectoriels dans des régions spécifiques où ils sont en position de force ou dans des régions où le chef de file sectoriel au niveau national est absent.

Des groupes sectoriels particuliers pourront s'avérer inutiles dans certains cas, ou lorsque des secteurs ont fusionné (ex : Santé & Nutrition, ou Alimentation & Agriculture). Dans le cas du relèvement précoce, le groupe sectoriel au niveau global n'encourage pas les équipes humanitaires dans les pays concernés à créer des groupes sectoriels de relèvement précoce, au niveau national, mais plutôt à s'assurer que la planification de ce relèvement soit intégrée transversalement dans le travail de tous les groupes sectoriels. Lorsque des lacunes dans le domaine du relèvement précoce ne sont pas couvertes par d'autres groupes sectoriels, des groupes *ad hoc* pourront être constitués pour les combler. De même, dans le cas des télécommunications d'urgence et de la logistique, si l'établissement de groupes sectoriels particuliers peut s'avérer parfois inutile, il peut se révéler indispensable dans d'autres circonstances, en particulier durant la phase initiale d'une crise humanitaire majeure. L'établissement de groupes sectoriels au niveau national doit toujours avoir pour priorité de hiérarchiser les principaux problèmes et de veiller à combler des lacunes majeures dans la réponse humanitaire.

Les groupes sectoriels au niveau national doivent appliquer des normes, politiques et standards convenus au niveau global, et traiter ces groupes sectoriels au niveau global comme une capacité institutionnelle d'appui qui peut être consultée sur les normes, politiques et les "meilleures pratiques" au niveau mondial ou qui peut être sollicitée pour un appui opérationnel, pour obtenir des conseils ou pour bénéficier de programmes de formation. Il n'existe cependant aucun lien hiérarchique direct entre les groupes sectoriels au niveau national et les groupes sectoriels au niveau global.

Il est attendu que les agences assumant une responsabilité de chef de file sectoriel au niveau national, rendent compte au Coordonnateur humanitaire des questions liées au fonctionnement de leur secteur dans son ensemble, tout en conservant leur structure hiérarchique habituelle pour ce qui relève de leurs propres activités. Dans certains cas, en particulier lorsqu'une crise humanitaire atteint son paroxysme, il peut s'avérer nécessaire d'assigner à des membres du personnel des agences assumant une responsabilité de chef de file sectoriel une tâche de coordination à plein temps du secteur / « cluster » dont ils ont la charge.

Les plans d'action humanitaire communs et les appels globaux doivent refléter clairement la structure sectorielle convenue, en indiquant les agences ayant été désignées comme chefs de file sectoriels.

6. Plans d'urgence et mise en oeuvre de l'approche de responsabilité sectorielle dans les nouvelles crises humanitaires majeures

L'approche de responsabilité sectorielle doit être utilisée pour le développement de plans d'urgence (« contingency plan ») dans les nouvelles urgences majeures nécessitant des

réponses multisectorielles et la participation d'un large éventail d'acteurs humanitaires internationaux. Les responsables de la planification d'urgence au niveau national, régional ou du siège, doivent travailler en étroite concertation avec les autorités nationales/locales, en renforçant les capacités locales. Ils doivent également veiller à consulter de près les acteurs internationaux concernés au niveau national et régional, ainsi que les responsables des groupes sectoriels au niveau global et d'autres agences responsables au niveau global.

Lorsqu'une nouvelle crise humanitaire majeure nécessite une réponse multisectorielle et la participation d'un large éventail d'acteurs humanitaires internationaux, l'approche de responsabilité sectorielle doit être mise en œuvre dès le début pour planifier et organiser la réponse humanitaire. Le Coordonnateur humanitaire (ou Coordonnateur résident dans les pays où un Coordonnateur humanitaire n'a pas encore été nommé au début de la crise) doit consulter tous les partenaires concernés au niveau national, et formuler des propositions pour la désignation de chefs de file sectoriels, si possible dans les 24 premières heures. Après consultation du Coordonnateur humanitaire, le Coordonnateur des secours d'urgence (« Emergency Relief Coordinator ») doit consulter les chefs de file sectoriels au niveau global ainsi que les sièges des membres du IASC en vue de la désignation de chefs de file sectoriels au niveau national. Il incombe au Coordonnateur des secours d'urgence d'obtenir un consensus sur les chefs de file sectoriels proposés au niveau national, et de s'assurer que cette décision est communiquée sans délai à tous les partenaires humanitaires concernés, ainsi qu'aux donateurs et autres parties prenantes. Le Coordonnateur humanitaire doit à son tour en informer le gouvernement d'accueil et les partenaires humanitaires au niveau national.

7. Attributions des chefs de file sectoriels (« cluster leads ») au niveau national

Le rôle des chefs de file au niveau national consiste à faciliter un processus visant à garantir la coordination et l'efficacité de l'action humanitaire dans le secteur ou le domaine d'activité concerné. Les responsables sectoriels ne sont pas censés accomplir eux-mêmes toutes les activités requises dans le secteur ou le domaine d'activité concerné. Ils sont cependant tenus de faire office d' "agence de dernier recours" lorsque cela s'avère nécessaire et lorsque les conditions d'accès, de sécurité et de disponibilité des ressources le permettent.

Comme indiqué dans les *Termes de Références des chefs de file au niveau national* (voir Annexe 1), les responsabilités spécifiques des chefs de file au niveau national sont les suivantes :

- Intégration des principaux partenaires humanitaires
- Etablissement et maintien de mécanismes appropriés de coordination de l'action humanitaire
- Coordination avec les autorités nationales/locales, les institutions publiques, la société civile locale et d'autres acteurs pertinents
- Assurer une approche participative et axée sur les communautés

- Vigilance à l'égard des thèmes transversaux prioritaires (ex : âge, diversité, environnement, genre, VIH/SIDA et droits humains)
- Evaluation et analyse des besoins
- Préparation aux urgences
- Planification et élaboration des stratégies
- Application des normes
- Suivi et établissement de rapports
- Plaidoyer et mobilisation des ressources
- Formation et développement des capacités
- Fourniture d'assistance ou de services en dernier recours

Les chefs de file sectoriels ont pour mission particulière de s'assurer que les acteurs humanitaires opérant dans leur secteur continuent à traiter de manière active les thèmes transversaux tels que l'âge, la diversité, l'environnement, le genre, le VIH/SIDA et les droits humains. Les enseignements tirés des récentes crises indiquent que ces aspects importants pour assurer une réponse appropriée ont trop fréquemment été ignorés.

Il incombe également aux chefs de file sectoriels de veiller à l'évolution nécessaire de la programmation, lorsque les priorités ne sont plus aux secours d'urgence, mais au redressement et au développement à plus long terme. Tous les groupes sectoriels doivent inclure des stratégies et procédures de relèvement précoce pour accompagner la réduction progressive de leurs interventions d'urgence ou de passage de relais vers des interventions de transition ou de développement. Par ailleurs, des réseaux de points focaux pour le relèvement précoce doivent être créés au niveau national dans le but de garantir une planification conjointe et une réponse intégrée. Les chefs de file sectoriels doivent s'assurer que les groupes sectoriels encouragent des stratégies soutenant le gouvernement et d'autres partenaires locaux dès le début de l'intervention, afin de favoriser des liens étroits entre les actions humanitaires et le développement.

Les chefs de file sectoriels ont la responsabilité, vis-à-vis du Coordonnateur humanitaire, de s'assurer que les tâches ci-dessus mentionnées sont exécutées de manière efficace.³

8. Renforcement des partenariats et de la complémentarité parmi les acteurs humanitaires

La nécessité de renforcer les partenariats stratégiques entre les ONG, les organisations internationales, le Mouvement de la Croix Rouge et du Croissant Rouge ainsi que les agences onusiennes joue un rôle central dans le processus de réforme humanitaire. En effet, la réussite de la mise en oeuvre de l'approche de responsabilité sectorielle réside dans la capacité de tous les acteurs humanitaires à collaborer sur un pied d'égalité dans tous les aspects de la réponse humanitaire : depuis l'évaluation, l'analyse et la

³ Dans le cas des abris d'urgence, les engagements de la FICR sont décrits dans un Mémoire d'accord conclu entre la FICR et l'OCHA. La FICR ne s'est pas engagée à être une 'agence de dernier recours' et n'est responsable envers aucune partie du système onusien.

planification jusqu'à la mise en oeuvre, la mobilisation des ressources et le bilan. A ce titre, l'instauration d'une équipe humanitaire dans le pays au niveau national est une condition préalable essentielle à la mise en oeuvre efficace de l'approche de responsabilité sectorielle.

Les partenariats humanitaires peuvent revêtir différentes formes, allant de la coordination étroite et de la programmation conjointe à des associations plus libres, basées sur la nécessité d'éviter les redondances et d'améliorer la complémentarité. Pour réussir, les groupes sectoriels doivent par conséquent fonctionner en respectant les rôles, les responsabilités et les mandats des différentes organisations humanitaires. Il importe de reconnaître la diversité des approches et méthodologies adoptées par les différents acteurs. Les groupes sectoriels doivent impérativement trouver des moyens, non bureaucratiques, de faire participer tous les acteurs humanitaires à un processus de collaboration et d'intégration centré sur les domaines d'intérêt commun.

Certains acteurs humanitaires peuvent ne pas être préparés ou s'avérer dans l'incapacité de s'engager dans des structures les plaçant sous l'autorité de chefs de file sectoriels. Les chefs de file sectoriels doivent néanmoins s'assurer que tous les acteurs humanitaires ont l'opportunité de contribuer pleinement et équitablement à la définition de l'orientation, des stratégies et des activités du groupe sectoriel. Il incombe aux chefs de file sectoriels de garantir, dans la mesure du possible, une complémentarité appropriée entre les différents acteurs humanitaires opérant dans leur secteur ou domaine d'activité.

9. Nouer des liens appropriés avec le gouvernement et les autorités locales, les institutions publiques, la société civile locale et d'autres parties prenantes

Les chefs de file sectoriels au niveau national ont pour principale responsabilité de veiller à ce que les acteurs humanitaires renforcent les capacités locales, et qu'ils nouent et entretiennent des relations appropriées avec le gouvernement et les autorités locales, les institutions publiques, la société civile locale et d'autres parties prenantes. La nature de ces relations dépendra de la situation de chaque pays ainsi que de la volonté et de la capacité de chacun de ces acteurs à diriger des opérations humanitaires ou à y participer.

Dans certains cas, le gouvernement et les autorités locales peuvent être en position de force pour diriger la réponse humanitaire, et le rôle du Coordonnateur humanitaire consistera à organiser une réponse humanitaire internationale soutenant les efforts gouvernementaux. Ce serait généralement le cas pour les catastrophes naturelles. Dans d'autres situations, en particulier lors de conflits durables, la volonté ou la capacité d'un gouvernement ou d'institutions publiques de conduire ou de participer à des opérations humanitaires peut être compromise, influant ainsi sur la nature de leurs relations avec les acteurs humanitaires internationaux.

De même, la nature des liens tissés entre les acteurs humanitaires internationaux et la société civile locale ou d'autres parties prenantes dépendra de la situation sur le plan

politique et sécuritaire, ainsi que sur leur capacité et volonté de diriger ou de participer aux opérations humanitaires.

La mise en oeuvre de l'approche de responsabilité sectorielle n'implique pas que l'agence désignée comme chef de file sectoriel dans un pays particulier soit chargée de diriger la réponse humanitaire globale dans ce secteur, car cette responsabilité peut incomber à un département gouvernemental ou à une autorité locale. Elle implique cependant que le responsable du groupe sectoriel ait pour mission de promouvoir une collaboration étroite entre les acteurs humanitaires internationaux opérant dans ce secteur, et de garantir l'instauration de liens appropriés avec le gouvernement, les autorités locales, les institutions publiques, la société civile locale et les autres parties prenantes. Si nécessaire, les responsables sectoriels doivent promouvoir les initiatives de formation et de développement des capacités, en particulier dans le but de renforcer la capacité des autorités locales à prendre la direction des opérations.

10. Responsabilité (« Accountability ») des chefs de file sectoriels vis-à-vis du Coordonnateur humanitaire

L'approche de responsabilité sectorielle a pour objectif de renforcer à tous les niveaux la responsabilité pour l'action humanitaire et pour empêcher que des lacunes ne subsistent faute de responsabilités clairement assignées. Au niveau global, conformément à l'accord du IASC sur la répartition des responsabilités, les chefs de file sectoriels ont la responsabilité vis-à-vis du Coordonnateur des secours d'urgence (« Emergency Relief Coordinator »), de garantir la capacité technique et de préparation à l'échelle du système pour répondre aux urgences humanitaires, ainsi que d'améliorer la prévisibilité et l'efficacité des réponses interorganisations apportées dans leur secteur ou domaine d'activité particulier.⁴

Au niveau national, le Coordonnateur humanitaire conserve, avec le soutien du Bureau de la Coordination des Affaires Humanitaires (OCHA), la responsabilité globale d'assurer l'efficacité de la réponse humanitaire, et rend compte au Coordonnateur des secours d'urgence (« Emergency Relief Coordinator »). Bien que les agences assumant un rôle de chef de file sectoriel sur le terrain ne puissent être tenues pour responsables des résultats de tous les partenaires humanitaires opérant dans ce secteur, ils ont la responsabilité, vis-à-vis du Coordonnateur humanitaire, de garantir, dans la mesure du possible, la mise en place de mécanismes de coordination adéquats pour le secteur ou le domaine d'activité dont elles sont responsables, ainsi que la préparation et la planification stratégique pour une réponse opérationnelle efficace.

Dans les cas où les parties prenantes estiment qu'un chef de file sectoriel au niveau national n'assume pas correctement ses responsabilités, il incombe au Coordonnateur

⁴ Dans le cas des abris d'urgence, la FICR a fait clairement savoir qu'en acceptant d'animer le secteur des abris d'urgence dans le cadre de catastrophes naturelles, elle refuse toute responsabilité au-delà de celles définies dans sa Constitution et ses politiques. Elle fera néanmoins de son mieux pour garantir une réponse adéquate dans la mesure où les capacités et ressources du réseau et où les conditions d'accès et de sécurité le permettent.

humanitaire de consulter le chef de file sectoriel concerné et, si nécessaire, l'équipe humanitaire dans le pays. Le cas échéant, à la suite de ces consultations, le Coordonnateur humanitaire peut proposer des solutions alternatives. Si besoin est, le Coordonnateur humanitaire peut également demander au Coordonnateur des secours d'urgence (« Emergency Relief Coordinator ») de consulter les responsables du IASC au niveau international, avant de proposer des solutions alternatives.

Même si l'approche de responsabilité sectorielle encourage des partenariats étroits et une planification conjointe parmi les acteurs humanitaires, il appartient aux agences de déterminer individuellement leur degré de participation aux travaux des différents groupes sectoriels. L'approche de responsabilité sectorielle n'implique pas que les acteurs humanitaires aient une responsabilité devant les chefs de file sectoriels. Elle n'impose pas non plus une responsabilité des acteurs n'appartenant pas aux Nations-Unies à l'égard des agences onusiennes. Les organisations humanitaires peuvent être tenues pour responsables vis-à-vis des chefs de file sectoriels uniquement lorsqu'elles se sont engagées précisément à cet effet.

11. Signification de “l'agence de dernier recours”

Le concept d'“agence de dernier recours” revêt une importance particulière pour l'approche de responsabilité sectorielle, en ce qu'il joue un rôle de garant dans la mise en œuvre de la prévisibilité de la réponse humanitaire. Il représente l'engagement des chefs de file sectoriels à faire tout leur possible pour garantir une réponse adéquate. Ce concept est sous-tendu par certaines conditions préalables élémentaires dans tous les cadres de l'action humanitaire, à savoir le libre accès aux populations touchées, la sécurité du personnel humanitaire et de ses biens et la disponibilité de financements adéquats.

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 les combler. En cas d'échec, et selon l'urgence, le chef de file sectoriel peut devoir s'engager à combler cette lacune en sa qualité d' “agence de dernier recours”. Néanmoins, si les financements ne devaient pas être disponibles pour ces activités, le chef de file sectoriel ne sera pas tenu de les mettre en œuvre. Il devra, par contre, continuer à œuvrer pour mobiliser les ressources nécessaires, de concert avec le Coordonnateur humanitaire et les donateurs. De même, lorsque les efforts du chef de file sectoriel, de l'équipe humanitaire dans le pays et du Coordonnateur humanitaire, agissant en qualité de chef de file de cette équipe, ne réussissent pas à obtenir l'accès à un lieu donné, ou lorsque les contraintes en matière de sécurité limitent l'action des acteurs humanitaires, l'agence de dernier recours devra poursuivre les efforts de sensibilisation et expliquer les contraintes aux parties prenantes.

Pour les thèmes transversaux telles que la protection, le relèvement précoce et la coordination des camps, le concept d' “agence de dernier recours” devra être appliqué de manière différente. Dans tous les cas, il incombe aux chefs de file sectoriels de veiller, en

présence de lacunes importantes dans la réponse humanitaire, à poursuivre les efforts de sensibilisation et à expliquer les contraintes aux parties prenantes.

12. Rationalisation des réunions

Il incombe aux chefs de file sectoriels de déterminer, avec les participants des groupes sectoriels concernés, la nature et la fréquence des réunions requises. Les chefs de file sectoriels doivent veiller à limiter les réunions, en particulier pour les petites organisations disposant de capacités trop restreintes pour pouvoir assister à un grand nombre de réunions sectorielles. Par ailleurs, les chefs de file sectoriels doivent s'assurer que les réunions sectorielles qu'ils organisent sont bien gérées et productives. Dans certains cas, différents groupes sectoriels peuvent décider de se réunir collectivement.

Les réunions sectorielles doivent plutôt compléter, et non remplacer ou amoindrir l'importance de la réunion de l'équipe humanitaire dans le pays (au niveau national) et de son équivalent au niveau d'un district ou d'une province. L'organisation de réunions sectorielles individuelles au niveau d'un district doit être motivée par la nécessité de telles réunions pour les acteurs humanitaires sur le terrain plutôt que par le souci de créer une structure uniforme.

13. Rôle du Coordonnateur humanitaire et de l'OCHA au niveau national

Le rôle du Coordonnateur humanitaire au niveau national est décrit dans les Termes de Références du IASC pour le Coordonnateur humanitaire. Conformément à ce cadre, le Coordonnateur humanitaire est chargé, avec le soutien d'OCHA, de mettre en place et de maintenir des mécanismes de coordination adaptés, basés sur la facilitation et le développement de consensus. Ces mécanismes doivent intégrer tous les acteurs impliqués au niveau national dans l'octroi de l'aide humanitaire. En ce qui concerne les secteurs, le Coordonnateur humanitaire doit s'assurer que :

- Les chefs de file sectoriels et autres membres de l'équipe humanitaire dans le pays sont consultés étroitement pour définir l'orientation stratégique de l'action humanitaire ;
- Une coordination et un partage des informations efficaces sont mis en œuvre entre les différents groupes sectoriels, et les activités des divers groupes sectoriels sont intégrées dans une réponse cohérente sur le terrain ;
- Les doublons et chevauchements entre les secteurs sont évités ;
- Les questions interdisciplinaires telles que l'âge, la diversité, l'environnement, le genre, le VIH/SIDA et les droits humains sont traitées de manière efficace dans tous les secteurs ;
- La planification stratégique est cohérente à travers tout le pays, en l'occurrence au niveau national (capitale), entre le niveau national et les niveaux sub-nationaux (par ex. régions ; provinces ; communes, etc.) et entre ces niveaux sub-nationaux eux-mêmes ;

- Les secteurs disposent de services et d'outils communs nécessaires pour assurer une collaboration multisectorielle efficace, en particulier dans les domaines de la gestion de l'information, de l'évaluation des besoins, de l'élaboration du plan d'action humanitaire commun (CHAP), de la préparation de l'appel global, de l'appel d'urgence et de la planification des mesures d'urgence ;
- Les réunions sectorielles complètent plutôt qu'elles ne remplacent les réunions de coordination inter-organisations, afin d'éviter une fragmentation de la réponse humanitaire ;
- Les réunions sectorielles aussi bien au niveau central qu'aux niveaux décentralisés sont rationalisées ;
- Un appui est fourni aux chefs de file sectoriels dans leurs efforts de sensibilisation et de mobilisation des ressources, afin d'assurer une réponse humanitaire équilibrée, exhaustive et claire en termes de priorités ;
- La planification des interventions de relèvement précoce est intégrée dans tous les secteurs ou domaines d'activité.

La mise en oeuvre de l'approche de responsabilité sectorielle, en parallèle à d'autres éléments du processus de réforme humanitaire, exige une coordination poussée au sein d'un large éventail de partenaires. La demande de systèmes et services communs, tels que des outils de gestion de l'information, la sensibilisation et la mobilisation des ressources, restera forte. Au niveau national, OCHA devra continuer à fournir un appui au Coordonnateur humanitaire dans quatre principaux domaines : coordination ; gestion de l'information ; sensibilisation et mobilisation des ressources ; et élaboration de la politique.

Il incombe au Coordonnateur humanitaire, en concertation avec l'équipe humanitaire dans le pays, d'adapter les structures de coordination au fil du temps, afin de refléter les capacités des structures gouvernementales et l'engagement des partenaires du développement.

**Termes de Références génériques pour les chefs de file sectoriels (« Cluster Leads »)
au niveau national**

L'approche de responsabilité sectorielle opère à deux niveaux. Au niveau global le but est de renforcer la capacité technique et de préparation à l'échelle du système, afin de répondre aux crises humanitaires en désignant des chefs de file sectoriels au niveau global dans les principaux secteurs ou domaines d'activité, garantissant ainsi une responsabilité de mobilisation dans les secteurs concernés. Au niveau national, l'objectif consiste à assurer une action humanitaire plus cohérente et plus efficace en mobilisant des groupes d'agences, d'organisations et d'ONG pour apporter une réponse stratégique dans tous les principaux secteurs ou domaines d'activité, chaque secteur disposant d'un responsable clairement désigné, comme convenu entre le Coordonnateur humanitaire et l'équipe humanitaire dans le pays. (Pour améliorer la prévisibilité, cela doit se faire autant que possible dans le cadre des dispositifs de responsabilité sectorielle mis en place au niveau global.)

Le Coordonnateur humanitaire conserve, avec l'appui de l'OCHA, la responsabilité de veiller à la pertinence, à la cohérence et à l'efficacité de la réponse humanitaire sur le terrain, et rend compte, à ce titre, au Coordonnateur des secours d'urgence (« Emergency Relief Coordinator »).

Les chefs de file sectoriels au niveau national ont la responsabilité vis-à-vis du Coordonnateur humanitaire, de favoriser un processus au niveau sectoriel, visant à garantir :

L'intégration des principaux partenaires humanitaires

- Assurer l'intégration des principaux partenaires humanitaires pour le secteur, en respectant leurs mandats et priorités de programme respectifs

L'établissement et le maintien de mécanismes appropriés de coordination humanitaire

- Assurer une coordination appropriée avec tous les partenaires humanitaires (y compris les ONG nationales et internationales, le mouvement de la Croix Rouge/du Croissant Rouge, l'OIM et d'autres organisations internationales), en établissant/maintenant des mécanismes de coordination sectorielle appropriés, y compris les groupes de travail au niveau national, et, si nécessaire, local ;
- Obtenir des partenaires humanitaires qu'ils s'engagent à répondre aux besoins et à combler les lacunes, en assurant une répartition appropriée des responsabilités au sein du groupe sectoriel, avec des points focaux clairement désignés pour des questions spécifiques, si nécessaire ;
- Garantir la complémentarité des actions des différents acteurs humanitaires ;
- Promouvoir l'action humanitaire tout en envisageant la nécessité d'une planification des mesures de relèvement précoce ainsi que celles de prévention et

- de réduction des risques ;
- Nouer des liens efficaces avec d'autres groupes sectoriels ;
- Veiller à ce que les mécanismes de coordination sectorielle soient adaptés au fil du temps de manière à refléter les capacités des acteurs locaux et l'engagement des partenaires du développement ;
- Représenter les intérêts du groupe sectoriel lors des discussions avec le Coordonnateur humanitaire et d'autres parties prenantes sur l'établissement des priorités, la mobilisation des ressources et la sensibilisation.

La coordination avec les autorités nationales/locales, les institutions publiques, la société civile locale et les autres acteurs compétents

- Veiller à ce que les réponses humanitaires renforcent les capacités locales ;
- Nouer des liens appropriés avec les autorités nationales et locales, les institutions publiques, la société civile locale et d'autres acteurs compétents (ex : forces pour le maintien de la paix) et garantir une coordination et un échange d'informations appropriés entre eux.

Les approches participatives axées sur les communautés

- Garantir la mise en oeuvre d'approches participatives et axées sur les communautés pour l'évaluation des besoins sectoriels, l'analyse, la planification, le suivi et la réponse.

La vigilance face aux thèmes transversaux prioritaires

- Garantir l'intégration des thèmes transversaux prioritaires dans l'évaluation des besoins sectoriels, l'analyse, la planification, le suivi et la réponse (ex : âge, diversité, environnement, genre, VIH/SIDA et droits humains) ; contribuer à l'élaboration de stratégies appropriées pour traiter ces questions ; assurer une programmation tenant compte des genres et promouvoir l'égalité des sexes ; veiller à la prise en compte des besoins, contributions et capacités des femmes et des jeunes filles ainsi que des hommes et des garçons ;

L'évaluation des besoins et analyse

- Garantir une évaluation des besoins et une analyse efficaces et cohérentes au niveau sectoriel, impliquant toutes les parties concernées

La préparation aux situations d'urgence

- Assurer une planification des mesures d'urgence adéquate et la préparation aux nouvelles urgences ;

La planification et l'élaboration d'une stratégie

Garantir une action prévisible au sein du groupe sectoriel pour :

- L'identification des lacunes ;
- L'élaboration/l'actualisation des stratégies de réponse et des plans d'actions convenus pour le secteur, et veiller à ce qu'ils soient correctement intégrés dans les stratégies globales de pays, comme le Plan d'action humanitaire commun (CHAP) ;

- Tirer les enseignements des activités passées et réviser les stratégies en conséquence ;
- Elaborer une stratégie de sortie ou de transition pour le groupe sectoriel.

L'application des normes

- Veiller à ce que les participants du groupe sectoriel connaissent les directives, les normes techniques et les engagements pertinents pris par le gouvernement en vertu du droit international des droits humains ;
- Veiller à ce que les réponses soient conformes aux orientations politiques existantes, aux normes techniques et aux obligations juridiques pertinentes du gouvernement en matière de droits humains.

Le suivi et l'établissement de rapports

- Veiller à mettre en place des mécanismes de suivi adéquats afin de passer en revue l'impact du groupe de travail sectoriel ainsi que les progrès accomplis en regard des plans d'application ;
- Garantir l'établissement de rapports adéquats et un partage des informations efficace (avec l'appui d'OCHA), en tenant dûment compte de la ventilation par âge et sexe.

La sensibilisation et la mobilisation des ressources

- Identifier les préoccupations clés en matière de sensibilisation, y compris les besoins en ressources, et contribuer par des messages clés aux initiatives de sensibilisation plus larges du Coordonnateur humanitaire et d'autres acteurs ;
- Solliciter les donateurs pour qu'ils financent la mise en œuvre des activités prioritaires par les acteurs humanitaires dans le secteur concerné, tout en encourageant les participants du groupe sectoriel à mobiliser des ressources pour leurs activités par les voies habituelles.

La formation et le renforcement des capacités

- Promouvoir/soutenir la formation du personnel et le développement des capacités des partenaires humanitaires ;
- Appuyer les efforts visant à renforcer la capacité des autorités nationales et de la société civile.

La fourniture d'assistance ou de services en dernier recours

- Comme convenu par les responsables du IASC, il incombe aux chefs de file sectoriels d'agir en qualité d'agence de dernier recours sous réserve que les conditions d'accès aux populations touchées, de sécurité du personnel et des biens ainsi que de la disponibilité des financements soient remplies. En répondant aux besoins prioritaires convenus, les chefs de file sectoriels reçoivent l'appui du Coordonnateur humanitaire et du Coordonnateur des secours d'urgence (« Emergency Relief Coordinator ») dans leurs efforts de mobilisation des ressources à cet égard.
- Ce concept doit être appliqué de manière appropriée et réaliste pour les thèmes transversaux telles que la protection, le relèvement précoce et la coordination des

camps.

On attend des acteurs humanitaires participant à l'élaboration de plans d'action humanitaire communs qu'ils se révèlent être des partenaires proactifs pour l'évaluation des besoins, l'élaboration de stratégies et de plans pour le secteur, et la mise en oeuvre des activités prioritaires convenues. Des dispositions doivent également être prises au sein des groupes sectoriels pour les acteurs humanitaires qui souhaitent participer en qualité d'observateurs, principalement à des fins de partage des informations.